

# Projetos de transportes e conflito urbano: resistência ao planejamento formal em Fortaleza

Transport projects and urban conflict:  
resistance to formal planning in Fortaleza

Rebeca Froés de ASSIS [I]  
Isabela Ribeiro de CASTRO [II]  
Clarissa F. Sampaio FREITAS [III]

## Resumo

A resistência a projetos de transporte em áreas residenciais tem catalisado diferentes manifestações desde os anos 1960. Em contextos de desenvolvimento urbano informal, tais projetos frequentemente ameaçam a permanência de grupos vulneráveis, relegando as necessidades e os desejos de comunidades de baixa renda. Neste artigo, as noções de conflito urbano e planejamento conflitual, que abrangem práticas e ações de contestação ao planejamento formal, são exploradas a partir de um emblemático estudo de caso brasileiro – o das Comunidades dos Trilhos, em Fortaleza. O artigo apresenta contribuições para o planejamento popular no contexto nacional na medida em que estratégias distintas são analisadas, assim como suas influências sobre o planejamento estatal, considerando os fatores que potencializam ou apaziguam seus poderes de transformação.

**Palavras-chave:** planejamento conflitual; insurgência; remoções; projetos urbanos de transportes.

## Abstract

*Resistance to transport projects in residential areas has catalyzed various forms of protest since the 1960s. In contexts of informal urban development, such projects often threaten the stability of vulnerable groups, overlooking the needs and desires of low-income communities. This paper explores the concepts of urban conflict and conflictual planning, which encompass practices and actions that challenge formal planning, through an emblematic Brazilian case study – the Comunidades dos Trilhos, in the city of Fortaleza. The paper contributes to the debate on popular planning in the national context by analyzing distinct strategies and their influence on formal planning, considering factors that either enhance or mitigate their transformative potential.*

**Keywords:** *conflictual planning; insurgency; displacements; urban transport projects.*



## Introdução

As discussões sobre uma cidade eminentemente neoliberal, planejada com a participação explícita ou velada da iniciativa privada nos processos de gestão e governança, ganharam destaque no final do século XX, com a proliferação de reflexões sobre a financeirização da economia e da sociedade (Van der Zwan, 2014). No cerne desse debate, estão os posicionamentos críticos quanto à lógica da cidade-mercadoria, produzida para atrair os interesses do mercado e estimular o florescimento de atividades lucrativas (Arantes, Vainer e Maricato, 2002). Embora tais discussões tenham sido inicialmente impulsionadas por pesquisadores e teóricos urbanos do Norte Global, convém notar que a literatura latino-americana não tardou em desenvolver suas próprias teorias e reflexões críticas, partindo de suas experiências de produção e consumo do espaço urbano para evitar a reprodução de narrativas e interpretações pouco representativas, incapazes de contemplar as especificidades dessa região (Shimbo e Rufino, 2019).

No Brasil, os conceitos de financeirização e neoliberalismo passaram a se tornar cada vez mais recorrentes nos estudos urbanos, especialmente a partir dos anos 2000, quando os pesquisadores começaram a analisar os impactos de práticas como privatizações e parcerias público-privadas (PPPs) nos territórios das grandes metrópoles. Em parte, a proliferação dessas discussões na literatura nacional foi catalisada pela forma como a política urbana foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), já que este dispositivo trouxe como um de seus recursos a financeirização do desenvolvimento urbano, na escala local, a partir de uma “fórmula mágica” que combina a concessão de flexibilizações no regramento urbanístico e o

pagamento de contrapartidas financeiras (Fix, 2004). Nesse contexto, à medida que as primeiras experiências de reestruturação urbana iam sendo promovidas a partir de uma nova matriz de atribuições, as críticas ao planejamento neoliberal passaram a demarcar a sua importância na academia brasileira, com o apontamento tanto de remoções forçadas quanto de processos de gentrificação como exemplos de seus resultados negativos (Fix, 2001).

De modo particular, passada a primeira década pós-Estatuto, a literatura nacional passou a discutir sobre como as dinâmicas neoliberais podem, contraditoriamente, se valer dos próprios pressupostos e valores universais que justificam a participação do Estado, enquanto formulador e regulador das políticas públicas, para facilitar a manutenção do poder hegemônico do capital, unindo-se a discussões internacionais. Ao analisar uma série de contextos ao redor do mundo, Miraftab (2009) documenta que a adoção de um discurso de inclusão em planos e projetos urbanos pode servir como uma forma de dominação, com o objetivo de apaziguar conflitos anteriores. Nesse sentido, em Freitas (2019), existe a argumentação de que a incorporação de tal estratégia neoliberal à prática de planejamento formal, que se baseia em uma noção fluida de inclusão, impede o desencadeamento de uma real transformação social no Brasil, considerando que o modelo de planejamento vigente tem demonstrado baixa capacidade de expandir os direitos dos grupos mais vulneráveis.

Nesta direção, argumentos como escassez ou ausência de políticas de planejamento vêm ganhando cada vez menos relevância na literatura nacional. Em vez disso, admite-se que, em alguma medida, a perpetuação continuada de desigualdades se associa ao fato de

que, no processo político, apenas os grupos dominantes tendem a dispor de recursos e influência, especialmente durante as tomadas de decisão relativas à produção do espaço (Vainer et al., 2016), relegando as necessidades dos grupos mais vulneráveis ao segundo plano. Assim, o neoliberalismo aplicado ao processo de planejamento urbano pode ser interpretado como um mecanismo que limita as manifestações de alteridade da ordem social vigente (Magalhães, 2015). Daí, a defesa de alguns teóricos e ativistas urbanos por práticas de planejamento popular que, ao se revelarem contestatórias e emancipatórias, conduzam à construção de futuros alternativos, desestabilizando a ordem dominante (Friedmann, 1987; Miraftab, 2009; Sandercock, 1998).

O desenvolvimento deste artigo é motivado pelo entendimento de que, em contextos onde o discurso participativo é utilizado intencionalmente para encobrir processos excludentes de produção espacial, os conflitos urbanos podem ser indispensáveis para promover uma ruptura com essa falsa percepção de planejamento inclusivo. A noção de ruptura, nesse contexto, simboliza a superação da própria inércia dos grupos dominados, que dificilmente dispõem de estrutura organizacional prévia, estando a coletividade de tais grupos condicionada à iminência de um conflito, assim como ao desencadeamento da ação (Tanaka, 2017). Já o conflito urbano se encontraria, por sua vez, associado à capacidade de transformar contendas latentes, que refletem a negação histórica do direito à cidade a grupos marginalizados, em disputas potentes, capazes de gerar transformação social por meio de ações autônomas e coletivas.

Em vista disso, reconhecendo que, na década de 2010, investimentos em transportes de alta capacidade marcaram uma rodada intensa de polarização e mercantilização do espaço no Brasil, incluindo inúmeras tentativas de remoções durante os preparativos para a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa) de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016 (Castro e Novaes, 2015; Rodrigues, 2015; Tanaka, 2017), este artigo busca refletir sobre as seguintes questões: *no contexto nacional, que práticas de resistência popular se mostram capazes de influenciar o planejamento formal da mobilidade urbana? Quais fatores potencializam ou apaziguam o poder de transformação social dessas práticas?* Em linhas gerais, o delineamento de tais questões reconhece que, frequentemente, os grandes projetos de transportes são capazes de induzir conflitos urbanos, especialmente em contextos de desenvolvimento informal, embora costumem ser justificados com base em conceitos como sustentabilidade e justiça social (Assis et al., 2024).

Para responder a tais perguntas, inicialmente, propomos uma breve discussão sobre planejamento popular, com o objetivo de compreender as características-chave que têm sido atribuídas pela literatura internacional às práticas insurgentes de resistência e contestação. Em seguida, situamos essa discussão no contexto brasileiro a partir do reconhecimento das práticas que foram adotadas pelas Comunidades dos Trilhos (Fortaleza/CE), implementadas em resposta à modernização do sistema metroferroviário, um dos projetos executados no contexto de preparação da cidade para os jogos da Copa do Mundo de 2014. Já na quarta seção, por meio de uma análise comparativa das

comunidades, buscamos evidências empíricas que sustentem associações entre os tipos de práticas que foram adotadas e os seus desdobramentos no desenho inicial do projeto, considerando a influência de fatores outros, tais como vantagens de localização e condicionantes de caráter técnico. Ao término do artigo, registramos comentários finais e recomendações para pesquisas futuras.

## Lutas e planejamento

Apesar de atual, a interpretação do espaço urbano como um “palco de lutas sociais” tem raízes imprecisas, já que os registros dos primeiros conflitos urbanos, envolvendo disputas entre classes sociais distintas, coincidem com o surgimento dos assentamentos populacionais mais complexos. De toda sorte, quando buscamos referências históricas sobre o rebatimento de lutas sociais em práticas de planejamento urbano, a década de 1960 aparece como um verdadeiro marco, com rápida alusão ao contexto norte-americano e, mais precisamente, às organizações comunitárias que se opunham a grandes projetos de reestruturação urbana e que, nesse sentido, representavam uma resposta às ameaças de despejo e demolição que vinham sendo postas como necessárias para garantir a exequibilidade dos projetos. Nesse contexto, o conceito de *community planning* foi desenvolvido a partir de um entrelaçamento da empiria com o debate acadêmico para se referir às ações de base comunitária que apresentavam caráter contestatório e criativo, voltadas ao desenvolvimento de planos alternativos, seguindo o caso do Plano Alternativo para Cooper Square, finalizado em 1961 (Angotti, 2008).

Como prática de planejamento, o *community planning* suscitou um amplo debate acadêmico sobre os tipos de planejamento que vinham sendo realizados, considerando seus objetivos, métodos e agentes, assim como seus alcances e suas limitações, de modo a impulsionar a teorização de modelos particulares de planejamento, verdadeiros desdobramentos do debate. Alguns exemplos são: os planejamentos advocatício, radical, transitivo, transformador e progressista. Após a experiência de Cooper Square, por exemplo, Davidoff (1965) publicou o artigo *Advocacy and pluralism in planning*, apresentando a noção de planejamento advocatício como uma prática de Estado para o planejamento da cidade a partir da apresentação e da consideração de múltiplos planos que representassem os interesses de grupos distintos. Daí a conexão entre os termos “advocacia” e “pluralismo”. O autor parte do entendimento de que, quando o poder público tem o monopólio da criação, o debate sobre as propostas fica limitado, não existindo espaço para que grupos com interesses distintos apresentem as suas próprias propostas de desenvolvimento, reprimindo, assim, a autonomia da atividade criativa.

Anos mais tarde, como um tipo particular de *community planning*, Friedmann (1987) nos apresenta a sua elaboração teórica para o *radical planning*, colocando-o como uma prática política, informada e guiada por um referencial teórico de transformação estrutural que aconteceria a partir de uma ruptura epistemológica com o passado na medida em que seria uma conexão entre teoria (conhecimento científico e técnico) e prática para a transformação social, considerando o curso de ações emancipatórias. Sem se ater ao planejamento urbano propriamente dito, Friedmann (ibid.)

fortalece a crítica ao modelo de planejamento racional-compreensivo, destacando a sua contribuição para perpetuar uma sociedade elitista e centralizadora.

Esse entendimento de Friedmann tem sido considerado por diversos autores do campo como uma compreensão geral a partir da qual seria possível avançar (Tanaka, 2017). Como resultado, novos tipos de planejamento – como o transformador, o insurgente e o conflitual – têm buscado alargar a teorização dessas práticas de planejamento, que se colocam como radicais, considerando a ruptura epistemológica pretendida. Sandercock (1998, 1999), por exemplo, expande o conceito de planejamento radical para incorporar as práticas comunitárias que não estão necessariamente vinculadas ao domínio técnico-profissional representado pelo papel do planejador. De forma semelhante, MirafTab (2009) entende que esse tipo de planejamento não deve ser definido a partir da presença de um ator específico (o planejador), mas sim por um conjunto de práticas insurgentes que criam seus próprios termos de engajamento.

Isso porque a autora questiona o mito da inclusão das condições de cidadania em processos que são conduzidos por profissionais isolados e externos às comunidades, seja por meio de práticas comunicativas, seja por ações redistributivas. Desse modo, MirafTab (ibid.) defende o radicalismo a partir do conceito de insurgência, entendendo o planejamento insurgente como uma prática que busca responder às formas específicas de dominação, características da cidade neoliberal, por meio de ações contra-hegemônicas, transgressivas e imaginativas. São ações *contra-hegemônicas* porque desestabilizam a ordem dominante; *transgressivas*, porque buscam romper barreiras

espaciais e temporais, além de transitarem entre diferentes espaços e arenas políticas (formais/informais); e; *imaginativas*, no sentido de que confrontam a ilusão do que a autora denomina “TINA – There Is No Alternative”, sendo, portanto, ações que incentivam o desenho de futuros alternativos.

Em consonância com esse avanço teórico, Vainer nos apresenta, no âmbito de uma perspectiva nacional, o conceito de planejamento urbano conflitual enquanto uma prática “que 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” (2010 apud Tanaka, 2017, p. 13). Em geral, parte-se do entendimento de que, no Brasil, os conflitos sociais urbanos, que, muitas vezes, decorrem da perversidade de grandes projetos de reestruturação urbana, têm gerado novas e autônomas organizações locais que se somam a movimentos sociais preexistentes para buscar novos caminhos de ação política.

A proposta de Vainer et al. (2016), que é fortemente baseada na experiência brasileira,<sup>1</sup> distingue-se das teorizações anteriores por enfatizar a importância do conflito urbano enquanto uma fonte propulsora e criativa para a construção de cidades justas e democráticas. Considera-se, assim, que através dos conflitos (e de seus conteúdos relativos à produção espacial) podem ser geradas identidades, projetos e práticas coletivas e autônomas que visem contestar a ordem dominante. Trata-se, portanto, de um tipo de planejamento alternativo essencialmente transformador e insurgente e que se baseia em práticas e estratégias contra-hegemônicas e imaginativas, podendo incorporar a dimensão transgressiva, definida por MirafTab (2009), de diferentes formas.

Este artigo busca analisar práticas e estratégias comunitárias que podem ser associadas à compreensão de planejamento urbano conflitual, vinculando-as às suas capacidades de influenciar (ou não) o planejamento dominante em benefício dos grupos dominados. Para isso, na próxima seção, utilizamos um estudo de caso que envolveu um conflito urbano entre o Estado, enquanto agente dominante, e 17 comunidades que foram impactadas por um grande projeto de transportes.

## Comunidades dos trilhos: enquadramento teórico-conceitual

A reestruturação urbana promovida sob a argumentação dos megaeventos esportivos, ancorada em discursos desenvolvimentistas mesclados à racionalidade neoliberal, catalisou movimentos sociais em diversas metrópoles brasileiras, especialmente ao longo da segunda década do século XXI (Iacovini, 2017). Frequentemente, os projetos de transportes vinculados a tais processos de reestruturação encontram-se amparados em justificativas relacionadas a melhorias nos deslocamentos (potencialmente atreladas a benefícios como a redução nos tempos de viagem, por exemplo) e/ou a melhorias no acesso aos distintos tipos de atividades dispostas no meio urbano (trabalho, educação, compras, lazer, etc.). Neste contexto, casos emblemáticos de planejamento conflitual ganharam força e notoriedade, tanto acadêmica como midiática, em decorrência das evidentes contradições que se faziam presentes nos discursos de legitimação e de convencimento envolvidos nesses grandes projetos de mobilidade

e acessibilidade urbanas. Alguns exemplos de destaque são: o caso da comunidade de Arroio Pavuna, ameaçada pelas obras do corredor de ônibus do tipo *Bus Rapid Transit* (BRT) Transcarioca, no Rio de Janeiro; o caso do bairro de Saramandaia, ameaçado para a implantação da Via Expressa Linha Viva, em Salvador; e o caso das Comunidades dos Trilhos, cuja ameaça de remoção se vincula à implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na cidade de Fortaleza (Tanaka, 2017).

Este artigo irá se concentrar especialmente no exemplo cearense, sob a justificativa de que esse caso reúne as estratégias e os níveis de organização, assim como de articulação, atinentes a cada uma das 17 comunidades que foram atingidas, permitindo, nesse sentido, uma análise comparativa entre os tipos de práticas contestatórias adotadas e os seus desdobramentos no planejamento formal da mobilidade urbana. Assim, as diferentes respostas das comunidades à introdução do VLT podem nos ajudar a endereçar a primeira pergunta de pesquisa apresentada na Introdução. Também entendemos que a opção por considerar comunidades que se encontram situadas em uma mesma cidade pode ser benéfica tanto em termos de análise metodológica quanto fenomenológica. Primeiro, porque parece favorecer o desenvolvimento de uma investigação menos enviesada, uma vez que se parte de um mesmo contexto geopolítico e, neste caso, de um mesmo indutor de conflitos. Em segundo lugar, defendemos que as diferenças socioespaciais observadas em um mesmo território podem facilitar a captação daqueles fatores e atributos que podem ter potencializado ou apaziguado o poder de transformação pretendido, foco da segunda questão de pesquisa, apresentada na Introdução.

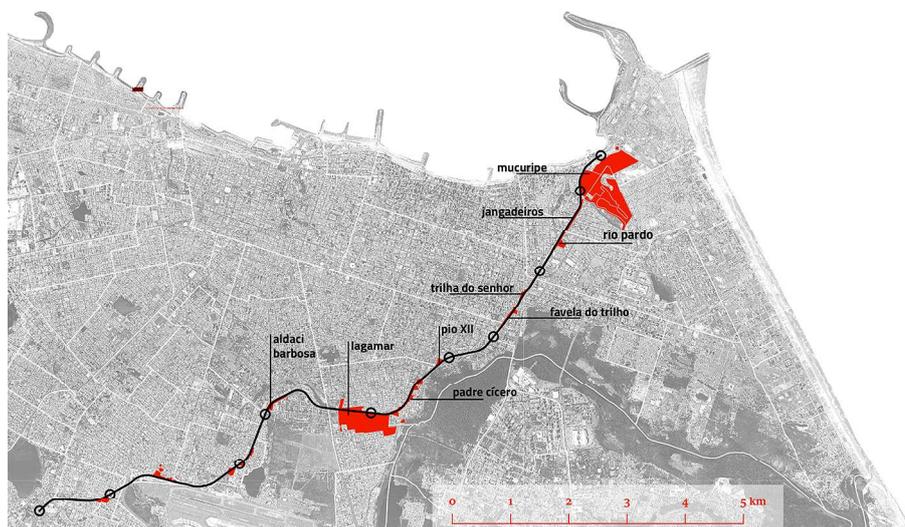
## Estabelecimento do conflito: mobilidade, informalidade, remoções

No Brasil, a proximidade de dois megaeventos esportivos na década de 2000, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, resultou na materialização de diversos projetos e iniciativas em cada uma das 12 metrópoles que estavam diretamente envolvidas. Em geral, o contexto de preparação para tais eventos foi marcado pela predominância de investimentos públicos em projetos estruturantes de mobilidade e acessibilidade urbana, como BRT, VLT, estações de metrô, além de obras de circulação e infraestrutura viária no entorno imediato das arenas que seriam palco das competições. Nesse cenário, enquanto diferentes setores da sociedade lançavam críticas severas ao montante investido, um grupo menor, composto substancialmente pela comunidade acadêmica e pelos movimentos sociais de base, denunciava as consequências de tais projetos para os grupos mais vulneráveis, com ênfase para as comunidades e os assentamentos informais que foram demarcados parcial ou totalmente como áreas de intervenção (Castro e Novaes, 2015). De forma geral, os relatos desses grupos são evidências que endossam a existência de uma interseção entre deslocamentos forçados e a informalidade urbana em cidades extremamente desiguais (Assis et al., 2024).

Essa foi a experiência compartilhada por 17 comunidades de Fortaleza que ocupavam, à época, a faixa de domínio do antigo sistema ferroviário da cidade, cujos fragmentos foram considerados necessários para viabilizar a implantação da linha VLT Parangaba-Mucuripe. De acordo com a proposta inicial, desenhada e apresentada pelo Governo do Estado do Ceará, as soluções do projeto estavam condicionadas à remoção de um número significativo de famílias ao longo de todo o seu eixo principal de intervenção (Oliveira, 2017), que possuía extensão total de 12,7 km, onde estariam distribuídas nove estações, atravessando 16 bairros. As comunidades ameaçadas pela implantação do projeto estavam espacialmente localizadas desde a extremidade superior do ramal, na zona litorânea e hoteleira do município (região do Mucuripe, próxima à principal centralidade da cidade), até o seu outro limite, no bairro Parangaba (região intensamente movimentada, dada a presença de comércios e serviços diversos, situada em uma faixa de transição entre a área central da cidade e as zonas periféricas) (Figura 1).

Em Fortaleza, o eixo do VLT conecta bairros predominantemente ocupados por famílias de média e alta renda. Conforme destacado por Iacovini (2017), a faixa de domínio do antigo Ramal Férreo Parangaba-Mucuripe que, até meados da década de 1970, correspondia ao limite da zona urbanizada de Fortaleza, transformou-se, nas últimas décadas, de “fronteira

Figura 1 – Distribuição das Comunidades dos Trilhos ao longo de todo o eixo do ramal do VLT Parangaba-Mucuripe

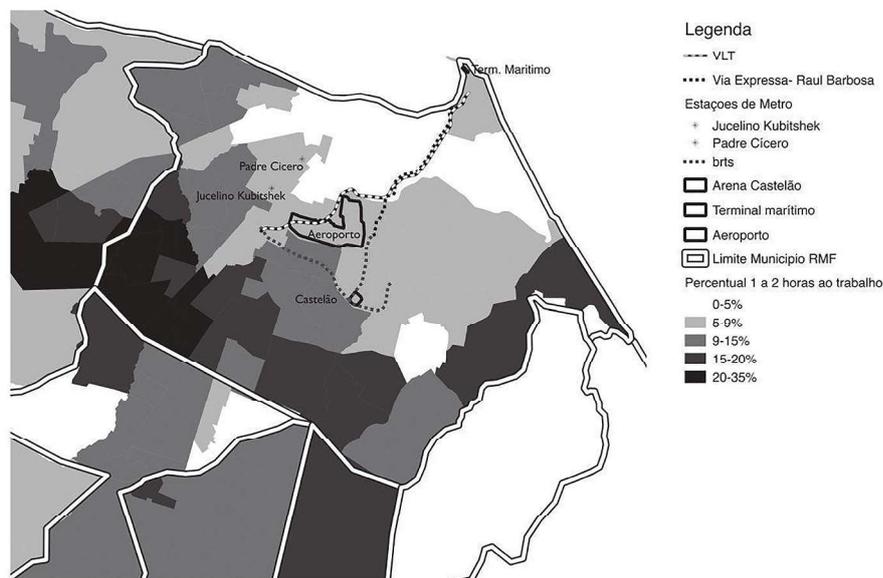


Fonte: Fernandes (2019).

externa” à “fronteira interna”, com um “filão” de assentamentos de baixa renda entre bairros de alta renda, bem localizados. Conforme observa-se na Figura 2, a população residente nos bairros atravessados pela infraestrutura do VLT também enfrenta deslocamentos menos onerosos (no que diz respeito aos tempos de viagem), atenuando discussões sobre justiça social, especialmente quando aspectos como a negação do direito à moradia e os reais benefícios gerados, em termos de acessibilidade, são postos na balança (Freitas, 2015). Além disso, é oportuno notar que a conectividade do ramal VLT com outros sistemas de transporte,

também implantados dentro do chamado “Pacote Copa”, sugere a intenção de favorecer os deslocamentos realizados entre a Arena Castelão e as principais portas de entrada da cidade (o aeroporto e o terminal marítimo). Ou seja: não se pode afirmar que se trata de projetos cujo objetivo de implantação está vinculado a reduções nas desigualdades na mobilidade e na acessibilidade urbanas – visto que, conforme evidenciado no mapa da Figura 2, as intervenções nem chegam até as regiões que vivenciam as situações mais críticas quando olhamos para os tempos de deslocamento ao trabalho (Freitas, 2017; Pinheiro et al., 2015).

Figura 2 – Obras da Copa do Mundo da Fifa de 2014 sobrepostas às regiões de Fortaleza, categorizadas de acordo com o tempo médio de deslocamento ao trabalho



Fonte: Pinheiro et al. (2015) e Freitas (2017).

Sobre o estopim do conflito, conforme Pinheiro et al. (2015), os investimentos que compunham o chamado “Projeto Copa” foram divulgados já em junho de 2009, em palestra ministrada por representantes da Secretaria de Planejamento do Estado. A autora observa que os primeiros momentos institucionais relacionados ao projeto foram caracterizados pela exposição e elucidação da proposta e já demonstravam um dos aspectos mais marcantes do conflito em questão: a escassez de transparência na disponibilização de informações por parte das instâncias governamentais. Em particular, as estimativas do número de domicílios que seria afetado ficaram por conta dos próprios moradores das Comunidades dos Trilhos,

variando de 7 mil a 2,7 mil. Nessa perspectiva, é oportuno notar que o poder público mantém, até então, não só o monopólio da criação em si mas também o domínio da informação e o controle decisório de quem seria beneficiado ou afetado negativamente pelo projeto, em um cenário de incertezas e vulnerabilidade, ambas as condições associadas a um contexto de desenvolvimento informal.

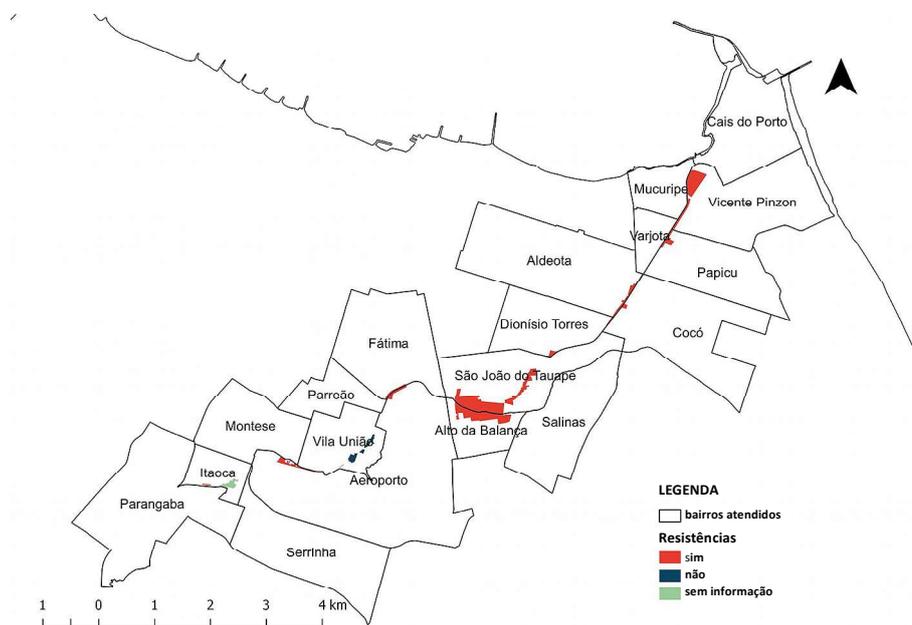
Além disso, é importante destacar que a tentativa de controle hegemônico do processo também pôde ser observada durante a comunicação aos moradores acerca das remoções. De forma geral, ela se deu por meio dos noticiários locais e, paulatinamente, pela realização de visitas por parte das equipes que foram

contratadas, pelo poder público, para realizar o cadastramento e a demarcação dos imóveis que seriam afetados. Nessas ocasiões, diversos moradores relatam que os profissionais tentavam coagir e induzir as famílias a fecharem acordos desvantajosos, tirando proveito de suas vulnerabilidades sociais e destacando, em seus discursos, a inexistência de documentos (como certidões, matrículas e escrituras) que fossem capazes de garantir o direito à posse e à propriedade dos imóveis (Iacovini, 2017; Menezes, 2013). Houve, nesse sentido, uma tentativa de manipulação exercida pela deturpação e ocultação dos direitos e procedimentos legais assegurados pela própria política urbana nacional.

## Do conflito emerge o Planejamento Conflitual

Como mencionado, 17 comunidades foram afetadas pelo projeto do VLT em Fortaleza. Contudo, desse total, Oliveira (2017) observa que não existem registros de manifestações de resistência por parte de seis comunidades, todas localizadas em bairros de classe baixa ou média, mais próximos à extremidade sudoeste do eixo do VLT (Figura 3) e, portanto, mais distantes da principal centralidade da capital cearense. Nessas comunidades, o relato dos moradores é de que, apesar do desejo de resistir, acabaram aceitando as negociações de reassentamento

Figura 3 – Comunidades afetadas e suas resistências



Fonte: Oliveira (2017).

que foram propostas pelo governo do Estado, pois não saberiam como pleitear outras alternativas. Nesses casos, os moradores foram transferidos para o Residencial Cidade Jardim, distante mais de 5 km do seu local residencial de origem (ibid.).

Já em relação às demais comunidades afetadas, não só existem registros de práticas autônomas realizadas em cada localidade como se sabe que houve uma verdadeira articulação entre os moradores, já que se organizaram em torno do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM). Trata-se das seguintes comunidades: Mucuripe, Jangadeiros, Rio Pardo, Trilha do Senhor, Dom Oscar Romero, São Vicente de Paula, João XXIII, Pio XII, Aldaci Barbosa, Lagamar e Lauro Vieira Chaves. Contudo, Oliveira (ibid.) observa que as formas de resistência ao projeto não foram homogêneas ao longo do território, tendo as estratégias e o nível de engajamento, assim como de articulação, variado bastante entre as comunidades.

Esta variação será analisada na seção seguinte, cabendo a esta seção identificar, no caso selecionado, tanto estratégias comuns – ou seja, adotadas por mais de uma comunidade – como estratégias isoladas, associadas a uma comunidade específica. Busca-se, inicialmente, compreender em que medida o conjunto de ações conduzidas pelas Comunidades dos Trilhos pode ser enquadrado como um exemplo brasileiro de planejamento insurgente ou conflitual, seguindo a proposta de Vainer et al. (2016) apresentada anteriormente. Para isso, partiu-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, fundamentada na leitura de teses, dissertações, artigos e capítulos de livros.

A seguir, trazemos a listagem das estratégias identificadas, enfatizando seu caráter comum ou particular, apresentando suas

associações com as dimensões que também foram previamente explicitadas na seção de revisão bibliográfica (contra-hegemonia; transgressão, imaginação):

- *Resistência ao processo inicial de cadastramento das famílias e levantamento dos imóveis*: prática adotada por algumas comunidades, sendo o primeiro evento de que se tem registro associado à comunidade Lauro Vieira Chaves, onde não só os cadastramentos e medições foram realizados com resistência como os baixos valores indenizatórios foram alvos de questionamentos (Iacovini, 2017). Tal prática se caracteriza, predominantemente, como uma estratégia contra-hegemônica, por representar um ato de insurgência contra um tipo de procedimento estabelecido e executado por um poder dominante.

- *Articulação intercomunitária*: estratégia adotada principalmente nos anos 2010 e 2011 e liderada por determinadas comunidades, que já possuíam um certo histórico de articulação comunitária (como Aldaci Barbosa, Trilha do Senhor e Dom Oscar Romero). Relatos trazidos por Iacovini (ibid.) apontam que a força da imagem de unidade construída e transmitida para o exterior foi capaz, inclusive, de encobrir fragilidades, divisões e divergências internas. Caracteriza-se, predominantemente, como uma prática transgressiva – especialmente no que tange às articulações intercomunitárias na medida em que os limites espaciais são flexibilizados em torno de interesses e necessidades comuns.

- *Criação, integração e articulação de/com movimentos populares, assim como com organismos públicos, como o Ministério Público do Estado do Ceará e a Defensoria Pública do Estado do Ceará*: prática que contou com a participação de moradores de várias comunidades, tendo contribuído fortemente para projetar

nacionalmente, e até internacionalmente, dado o contexto da Copa do Mundo de 2014, o caso de remoções forçadas das Comunidades dos Trilhos. Além disso, em seus respectivos campos de atuação, pode-se dizer que os órgãos públicos contribuíram positivamente para a pauta. Por exemplo: em 2013, o Ministério Público solicitou a suspensão de repasse de verbas para as obras do VLT devido à não apresentação de um plano de reassentamento para as famílias; o órgão também determinou a paralisação das marcações de casas e de cadastramento de famílias até que fosse concluído o licenciamento ambiental da obra. Já a Defensoria Pública foi participante ativa

de reuniões com as comunidades, promoveu audiências públicas com o Governo do Estado (mediando negociações), além de ajuizar ações e abrir processos em defesa dos direitos e interesses das comunidades (como alegação de usucapião, tentativa de regularização fundiária, denúncia de irregularidades no EIA/Rima,<sup>2</sup> solicitação de informações sobre o projeto, etc.). De forma geral, essa estratégia caracterizou-se, predominantemente, como transgressiva, uma vez que permitiu que as comunidades adentrassem nos chamados "espaços convidados", ao mesmo tempo que trouxe as instituições de poder para "espaços inventados" (Miraftab, 2009).

Figura 4 – Manifestação contra as remoções decorrentes do projeto do VLT – Faixa do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM)



Fonte: Viana, Mota e Bodenmüller (2014).

Figura 5 – Representantes da Comunidade Trilha do Senhor participando de manifestações em espaços políticos



Fonte: Menezes (2013).

• *Questionamento aos detalhes técnicos do projeto e formulação de alternativas de solução:* estratégias que se deram de diferentes maneiras para distintas comunidades. Em geral, os questionamentos foram realizados nos dois tipos de espaços delimitados por Miraftab (2009), exemplificando, mais uma vez, a dimensão da transgressão. É importante notar que tais questionamentos observavam desde o desenho de trilhos paralelos até os terrenos que haviam sido escolhidos inicialmente para a implantação das estações, que frequentemente coincidiam com áreas ocupadas por domicílios de baixa renda, mesmo nas ocasiões em

que existiam outras alternativas disponíveis. Também é importante considerar que, em muitos casos, coube às próprias comunidades – assessoradas por atores externos como o escritório modelo do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC), o Canto – pensar em alternativas de solução para a minimização das perdas. Esta prática tangencia, predominantemente, a dimensão imaginativa do processo de planejamento insurgente, em que novas realidades são coletivamente concebidas, permitindo mudanças de rota efetivas nos projetos oriundos do planejamento convencional.

Figura 6 – Exemplo de interferência bem-sucedida no projeto original, conduzida pela Comunidade Aldaci Barbosa, contribuindo diretamente para reduzir a quantidade de remoções originalmente previstas



Fonte: Fernandes (2019).

• *Resistência à presença de gestores públicos na ocasião de suas visitas:* estratégia observada nas comunidades Aldaci Barbosa e Jangadeiros durante as visitas do então Governador, realizadas nas noites dos dias 2/8/2011 e 10/4/2013, respectivamente. Houve forte resistência à sua presença no local (de residentes das comunidades visitadas e de outras comunidades, assim como de apoiadores), com a alegação de que as aguardadas negociações deveriam ocorrer em público, em centros comunitários, não

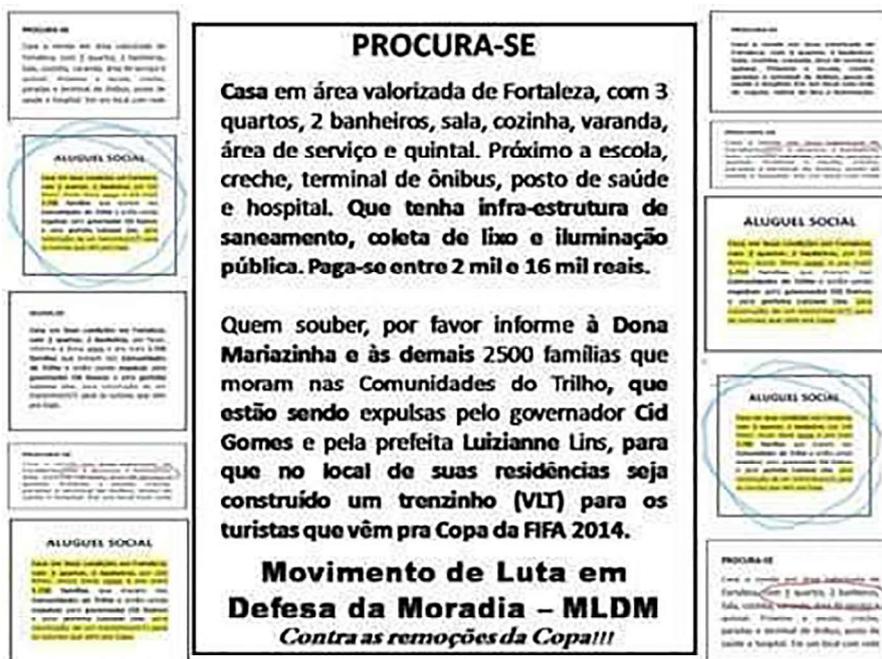
privativamente, de casa em casa; e de que o Governador não havia aparecido em determinadas reuniões marcadas. Sob vaias e muita resistência, ele foi “expulso” das comunidades em ambas as visitas, segundo consta em matérias do jornal nacional *O Globo* e do jornal local *O Povo* (Cid..., 2013). Essa prática contribuiu para fortalecer a integração dentro das comunidades visitadas e com outras comunidades, podendo ser predominantemente identificada como contra-hegemônica na medida em que

representa uma resistência ao poder dominante (Governador do Estado, que estava acompanhado de outros representantes do poder, como o comandante-geral da Polícia Militar, o Chefe da Casa Civil do Ceará e seguranças).

• *Utilização das mídias e do design off-line como ferramentas para fortalecer a luta comunitária:* iniciada em 2011 a partir de oficinas de audiovisual promovidas pelo Comitê Popular da Copa (nas comunidades Trilha do Senhor, Lauro Vieira Chaves, Aldaci Barbosa e Caminho das Flores), a prática de utilizar diversas mídias e design para fortalecer e disseminar a luta comunitária ganhou relevância especialmente na

Lauro Vieira Chaves, podendo ser identificada como uma prática individual. Nessa comunidade, foi produzido um blog (com o histórico de luta, avisos, galeria, etc.); houve o desenvolvimento de projetos com apoio do Varal (Laboratório de Iniciativas em Design Social da UFC); deu-se a produção do documentário *#COPAPARAQUEM? A comunidade que desviou o trem* (2014). Trata-se de uma estratégia caracterizada, predominantemente, como transgressiva na medida em que dissemina uma visão alternativa dos fatos, diferente da que é contada pela mídia tradicional e por outros setores dominantes.

Figura 7 – Panfleto elaborado pelo MLDM



Fonte: Pinheiro (2015).

Figura 8 – Site da Comunidade Lauro Vieira Chaves



Fonte: Comunidade Lauro Vieira Chaves (Matos, s.d.).

• *Publicação da “Carta Aberta ao Povo de Fortaleza”*: prática isolada, conduzida pela Comunidade Trilha do Senhor no ano de 2010. A apresentação da carta contribuiu simultaneamente para diversos objetivos: a disseminação da luta comunitária em relação à permanência no local de origem; a consolidação da ideia de união da comunidade sobre pautas convergentes, enfatizando seu conhecimento acerca dos seus direitos; a denúncia das violências praticadas pelo poder público contra essas famílias. Predominantemente, esta estratégia também pode ser caracterizada como transgressiva, uma vez que, assim como a prática previamente detalhada, também representa uma tentativa de levar ao conhecimento público uma versão alternativa dos fatos, distinta da propagada pelos meios dominantes de comunicação (Menezes, 2013).

## Planejamento conflitual: resistências, conquistas e perdas

Conforme mencionado, dentre as estratégias de insurgência mapeadas no caso das Comunidades dos Trilhos, identificamos tanto aquelas práticas que foram realizadas coletivamente como também as ações que foram executadas de forma isolada – isto é, adotadas apenas por comunidades específicas. Nesta seção, ainda com apoio em pesquisas documentais e bibliográficas, buscamos relacionar as formas de engajamento e de resistência popular, inerentes a cada comunidade ou grupo, aos seus desdobramentos no desenho inicial do projeto, considerando a interferência de outros fatores nessa dinâmica, tais como diferenças de localização (aspecto que poderia tornar os processos

de remoção das comunidades mais ou menos atrativos, sob o ponto de vista mercadológico) e empecilhos técnicos.

É importante frisar que são escassas as informações técnicas e acadêmicas que analisam as ações praticadas pelas comunidades de forma isolada, visto que, em geral, os estudos e as análises tendem a retratar o caso de Fortaleza como um movimento coletivo, documentando a luta e a resistência “das Comunidades dos Trilhos” – no plural. Como mencionado, também é oportuno lembrar que não existem registros de ações de resistência praticadas por todas as 17 comunidades afetadas pelo projeto, o que justifica a ausência de algumas delas na análise realizada. Este é o caso das seguintes comunidades: Caminho das Flores, Travessa Livino de Carvalho, Livreiro Gualter, Comunidade do Carvão e duas sem denominação.

No Quadro 1, apresentamos todas as informações que foram encontradas, de forma desagregada, isto é, intrínsecas a cada comunidade (Câmara, Freitas e Rufino, 2019; Freitas, 2015; Iacovini, 2017; Menezes, 2013; Oliveira, 2017; Pinheiro, 2015; Queiroz, 2020; Rocha, 2014; Viana, 2015). Nele, as comunidades se encontram listadas de modo a explicitar a distância entre elas e os bairros Centro e Aldeota, correspondentes à principal centralidade da cidade, onde estão majoritariamente concentrados os postos de trabalho dentro do município de Fortaleza. As comunidades se encontram, nessa perspectiva, listadas em ordem decrescente em relação às suas distâncias. A opção por esse critério de ordenamento buscou facilitar a incorporação da dimensão espacial na análise, especialmente por meio da noção de vantagens de localização (Harvey, 2019; Villaça 2001), aqui representadas pela proximidade das atividades urbanas.

Como pode ser observado, no que diz respeito às práticas adotadas, é possível citar como práticas coletivas: a integração com movimentos populares e com órgãos públicos; a participação em espaços formais (audiências) assim como as investidas em espaços inventados (manifestações). Trata-se de ações que estavam bastante vinculadas entre si na medida em que a presença nos chamados espaços convidados e inventados (Miraftab, 2009) se dava de forma articulada, considerando a integração entre grupos comunitários de origens distintas, assim como destes com outros tipos de organizações que compartilhavam da luta contra as remoções, a exemplo do próprio Comitê Popular da Copa de Fortaleza.<sup>3</sup>

Nesse contexto de luta comunitária articulada, é relevante destacar a expressividade baixa, ou mesmo inexistente, das três últimas comunidades que se encontram listadas no Quadro 1 e que, portanto, se encontram situadas em regiões mais distantes em relação ao principal núcleo urbano da cidade. O recorte dessas três comunidades (comunidades do Carvão, Livreiro Gualter e Caminho das Flores) nos chamou a atenção porque, quando contrapomos os atributos de localização, o nível de engajamento e as conquistas alcançadas, notamos algo bastante intrigante: apesar do baixo protagonismo das comunidades mais afastadas, mudanças expressivas foram realizadas no último trecho. Vale notar que essas comunidades também compartilhavam entre si a característica de serem menos populosas do que as demais. Em contraponto, no que se refere às áreas de ocupação das seis primeiras comunidades listadas, que seriam mais atrativas do ponto de vista da localização espacial, nota-se que não foram encontradas evidências de influências diretas (ou seja, de mudanças concretas) no projeto original.

Especialmente em alguns casos, nota-se que o engajamento comunitário levou à incorporação da dimensão imaginativa apresentada por Miraftab (2009) através da apresentação de soluções alternativas. Este foi o caso das comunidades Trilha do Senhor, João XXIII, Lagamar, Aldaci Barbosa e Lauro Vieira Chaves, sendo pertinente enfatizar que a última comunidade adotou como estratégia a apropriação do conhecimento técnico no discurso popular por meio da reivindicação de que as famílias removidas fossem reassentadas em uma Zona Especial de Interesse Social (Zeis) de vazio<sup>4</sup> próxima ao local de origem. Das cinco comunidades mencionadas, três obtiveram ganhos significativos, em especial no que tange à redução das remoções originalmente previstas no projeto do Governo do Estado. Além disso, cabe salientar que as comunidades Aldaci Barbosa e Lauro Vieira Chaves, que figuraram como duas das mais ativas na luta em questão, conquistaram também o compromisso do executivo estatal em construir conjuntos habitacionais nas proximidades de suas respectivas áreas,<sup>5</sup> destinados prioritariamente às famílias de cada comunidade, que, mesmo com todas as estratégias adotadas, foram involuntariamente removidas de seus locais originais de residência.

Já a comunidade Trilha do Senhor, de acordo com a pesquisa documental e bibliográfica realizada, foi uma das mais atingidas, em termos de perdas, apesar de toda a articulação no MLDM, da participação ativa em manifestações, das audiências públicas e reuniões com representantes do poder público, etc. e da formulação de alternativas às remoções impostas. Dentre as comunidades analisadas, a Trilha do Senhor é a que ocupa a posição mais central. Além disso, sabe-se que a região recebeu outros projetos de infraestrutura viária

além do VLT – por exemplo, o túnel da avenida Padre Antônio Tomás. Ou seja: as remoções na referida comunidade serviriam para viabilizar mais de um projeto de “melhoria de oferta viária” no município. É possível, assim, que as associações, entre esses múltiplos fatores, tenham contribuído para que as práticas adotadas pelos moradores da referida comunidade não tenham repercutido em ganhos substanciais no que diz respeito à sua manutenção no local de origem.

Tanto a comunidade Trilha do Senhor como a Lauro Vieira Chaves se destacam por terem explorado canais e ferramentas de comunicação para ampliar e fortalecer suas lutas contra as remoções e os despejos, ultrapassando, assim, seus limites territoriais ao atingirem não só a população fortalezense que residia em outros bairros da cidade como também a comunidade internacional, em um momento em que as cidades-sede da Copa, como um todo, estavam recebendo notória atenção da mídia, em decorrência dos movimentos e manifestações contrários ao megaevento.<sup>6</sup> Além da criação de blogs e da publicação de cartas abertas, conforme apontado no Quadro 1, a contribuição das famílias e de moradores, em geral, em documentários e entrevistas indicam a relevância e repercussão da pauta.

No cenário nacional, a experiência de elaboração do *Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza* (CE) também contribuiu para a divulgação da causa (Tanaka, 2017). Seguindo o exemplo de outros municípios, os moradores das 12 comunidades mais articuladas optaram por desenvolver o roteiro do documento, entregando grande parte do conteúdo ao Laboratório de Estudos de Políticas Públicas (LEPP/UFC), que ficou responsável por consolidar o dossiê.

Quadro 1 – Práticas de resistência e seus desdobramentos

Continua

Comunidades ordenadas conforme proximidade ao Centro	Práticas de resistência*												Influência no projeto e outras conquistas
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
1. Trilha do Senhor (Bairro Aldeota)	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-	X	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
2. Dom Oscar Romero (Bairro Aldeota)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
3. Rio Pardo (Bairro Papicu)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
2. Jangadeiros (Bairro Vicente Pinzón)	X	X	X	-	X	X	-	-	-	-	-	-	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
3. Mucuripe (Bairro Vicente Pinzón)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
4. São Vicente de Paula (Bairros Aldeota e Dionísio Torres)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
5. João XXIII (Bairro Dionísio Torres)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	- Com a mudança da localização prevista para uma das estações, o número de desapropriações reduziu para 10 edificações; - Em paralelo, a comunidade conseguiu que os processos de indenização fossem reconhecidos por decreto (Lei Estadual 15.194, 19 de julho de 2012) e que os valores de aluguel social aumentassem de R\$200,00 para R\$400,00).
6. Pio XII (Bairro São João do Tauape)	X	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
7. Lagamar (Bairro São João do Tauape)	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	- O número de desapropriações reduziu (não foi possível encontrar registros do quantitativo de reduções); - Em paralelo, a comunidade conseguiu angariar bolsas de aluguel sociais, enquanto aguardam o reassentamento prometido pelo Estado.

Quadro 1 – Práticas de resistência e seus desdobramentos

Conclusão

Comunidades ordenadas conforme proximidade ao Centro	Práticas de resistência*												Influência no projeto e outras conquistas	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L		
8. Aldaci Barbosa (Bairro de Fátima)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	- Com a mudança na localização da Estação Rodoviária Borges de Melo, houve a redução do número de desapropriações (de 250, apenas 20 edificações foram removidas); - Em paralelo, o Governo do Estado se comprometeu a construir um Conjunto Habitacional nas proximidades
9. Lauro Vieira Chaves (Bairro Montese)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	- Com a mudança do trajeto do VLT, o número de desapropriações diminuiu de 203 para 53 edificações; - Em paralelo, o Governo do Estado se comprometeu a construir um Conjunto Habitacional em terreno localizado na ZEIS identificada.
10. Comunidade do Carvão (Bairro Vila União)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- Com a mudança no traçado do VLT, os 300 imóveis que seriam desapropriados permaneceram.
11. Livreiro Gualter (Bairro Vila União)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- Com a mudança da localização prevista para a estação, 100 edificações foram realocadas
12. Caminho das Flores (Bairro Itaoca)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	- Com a mudança da localização prevista para uma das estações, o número de desapropriações reduziu (não foi possível encontrar registros do quantitativo de reduções); - Em paralelo, a comunidade conseguiu que os valores de aluguel social aumentassem de R\$200,00 para R\$ 400,00.

\*LEGENDA

- A- Integração com movimentos populares e com órgãos públicos;
- B- Participação em espaços formais (audiências);
- C- Investidas em espaços inventados (manifestações);
- D- Apresentação de alternativas;
- E- Publicação da “Carta Aberta ao Povo de Fortaleza” (transgressão de barreiras);
- F- Participação na elaboração do Dossiê;
- G- Reprodução da resistência à presença do Governo na ocasião da sua visita;
- H- Resistência ao cadastramento físico;
- I- Ações internas para garantir a unanimidade da resistência;
- J- Apoio no discurso formal para fortalecimento da luta (identificação de ZEIS de vazio);
- K- Utilização de mídias para propagação da luta (criação de blog);
- L- Resistência dos moradores em sair das edificações.

Fonte: os autores.

## Considerações finais

Embora, no Brasil, a prática de planejamento urbano formal enquanto atividade pública seja regulada por uma legislação de base democrática e inclusiva, até hoje, as cidades brasileiras não experimentaram o desencadeamento de transformações sociais profundo, isto é, ancorado na real expansão dos direitos dos grupos mais vulneráveis (Freitas, 2019). Na verdade, tem-se assistido a uma reprodução das desigualdades socioespaciais em decorrência não só do desenvolvimento de planos que desconSIDERAM as necessidades dos grupos não hegemônicos (Vainer et al., 2016) como, sobretudo, da execução de projetos urbanos contraditórios, repletos de implicações negativas para esses grupos (Freitas, 2017). Embora perversos e danosos, tais projetos são interpretados, neste artigo, como indutores da participação comunitária, já que, ao estabelecerem conflitos entre grupos dominantes e grupos dominados, dissolvem a sensação de inclusão e cidadania que velam a dinâmica excludente de produção do espaço (Miraftab, 2019).

O conceito de planejamento conflitual surge, assim, para designar um tipo de planejamento popular que é recorrente no contexto brasileiro (Tanaka, 2017; Vainer et al., 2016), o qual se desenvolve a partir do conflito e reverbera aspectos já conhecidos pela comunidade internacional. É, pois, um planejamento contra-hegemônico por natureza; e transgressivo e imaginativo por necessidade. Diante disso, neste artigo, buscamos compreender como as práticas contestatórias podem se desdobrar no território brasileiro, analisando a capacidade que tais práticas têm de produzir futuros alternativos, em contraponto ao planejamento tecnocrata. Adicionalmente, também analisamos

a existência de outros fatores que podem ser capazes de potencializar ou reprimir essa capacidade, tais como vantagens de localização e justificativas de natureza técnica relacionadas tanto a especificidades dos projetos como a impedimentos legais ou outros tipos de condicionantes, como relevo e topografia.

Para isso, escolhemos o contexto das Comunidades dos Trilhos como estudo de caso, selecionado justamente pela pluralidade que o permeia, envolvendo comunidades com níveis de engajamento e características distintas. A esse respeito, embora os nossos resultados não permitam associar diretamente os avanços obtidos de acordo com o nível de engajamento das comunidades, é importante notar que, nas diversas análises secundárias que foram consideradas durante o desenvolvimento deste artigo, a articulação entre as comunidades atingidas é posta como um dos aspectos que mais potencializou as transformações obtidas. Isso porque, apesar dos ganhos e das perdas não terem sido homogêneos entre todas as comunidades, conforme detalhado na quarta seção, os movimentos transgressivos de integração, coesão e união são descritos como fatores determinantes para a obtenção de conquistas, tendo em vista a promoção do engajamento e a circulação de informações que proporcionaram.

Em geral, os casos analisados apontam algumas evidências que se mostram bastante oportunas ao fortalecimento das lutas populares urbanas. Para além da articulação intracomunitária e intercomunitária, também é possível destacar a importância de estratégias como: (1) a presença expressiva de grupos não hegemônicos em espaços formais (audiências); (2) as investidas em espaços inventados (manifestações); (3) a utilização de mídias para propagação da luta, o que favoreceu o rompimento de

barreiras, inclusive geográficas; (4) a integração com movimentos populares e órgãos públicos; e (5) a aproximação das comunidades a instituições acadêmicas e governamentais. Vale notar que estas duas últimas estratégias garantiram não só o apoio na formulação e na apresentação de alternativas como também a incorporação do discurso formal na luta, assim como o acesso à informação, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia.

Isto posto, é importante salientar que seria ingênuo analisar apenas as práticas propriamente ditas, descoladas do contexto espacial e temporal no qual o caso se desenha. Em alguns casos, as estratégias insurgentes adotadas por determinadas comunidades, apesar de bastante similares, repercutem em ganhos distintos, uma vez que o cenário de mercado em que cada uma se insere pode ser decisivo para a tomada de decisão do poder público. No caso em questão, um exemplo que ilustra bem essa ideia é o das comunidades Aldaci Barbosa, Lauro Vieira Chaves e Trilha do Senhor. As três comunidades exerceram papéis relevantes na luta contra as remoções acarretadas pela implantação do VLT, e, nesse sentido, adotaram estratégias semelhantes e articuladas. Entretanto, conforme previamente detalhado, enquanto as duas primeiras obtiveram conquistas relevantes, a Trilha do Senhor (a única, entre as três, ameaçada por mais de um projeto de mobilidade urbana simultaneamente) foi a que mais sofreu com as remoções.

De forma geral, o caso das Comunidades dos Trilhos também nos permite analisar como se dá o tensionamento das relações entre o poder dominante e os moradores socioeconomicamente vulneráveis. Chamou bastante a nossa atenção as conquistas obtidas pelas duas comunidades situadas no bairro Vila União,

que, de acordo com Oliveira (2017), não apresentaram resistência. Entretanto, em ambas, há registros documentais e bibliográficos de que as remoções inicialmente previstas no projeto foram reduzidas. Enquanto isso, comunidades como a Trilha do Senhor, apesar de suas tentativas várias de resistência, não obtiveram ganhos equivalentes. De forma similar, conforme observado na quarta seção, entre as seis primeiras comunidades do Quadro 1 – que, de acordo com o critério de organização escolhido, são as mais próximas da região central da cidade –, não foi possível identificar ganhos diretos no que se refere a mudanças significativas no projeto original do VLT. Neste artigo, interpretamos tais ocorrências como tentativas do poder público de conceder alterações projetuais em regiões menos valorizadas pelo mercado imobiliário local, como forma de apaziguamento do conflito e distensionamento das relações.

Também é importante mencionar que, enquanto algumas comunidades (como a Aldaci Barbosa e a Lauro Vieira Chaves) são extensamente analisadas em documentos e publicações oficiais, há comunidades, dentre as 17 diretamente atingidas pelo projeto, que não são nominalmente mencionadas, nem mesmo nas referências acadêmicas utilizadas. Sabemos de suas existências pelo quantitativo levantado, assim como pela publicação de mapas como o da Figura 3. Diante de tudo que foi exposto, entendemos que algumas questões podem ser elaboradas, a partir dos nossos resultados, para nortear trabalhos futuros. São elas:

- No Brasil, até onde o planejamento conflitual exercido na forma de práticas contestatórias é capaz de romper com as intenções dos grupos hegemônicos? Que contextos socioespaciais tornam a condução do conflito favorável aos grupos dominados?

- Em que medida as noções de identidade e pertencimento social influenciam as lutas contra projetos excludentes?

- Em uma perspectiva nacional, qual tem sido o papel dos projetos de transportes como indutores de conflitos urbanos?

- Tratando-se de projetos de transporte que afetam diretamente comunidades pobres, quais os reais benefícios gerados para os moradores que permanecem? Quais resultados são gerados para as famílias removidas, sobretudo, em termos de acessibilidade?

- Como as avaliações ex-ante desses projetos têm considerado os ganhos e as perdas associados a cada grupo social? Como as remoções

e as realocações são consideradas? De que forma essas avaliações têm sido debatidas na escala local?

- Quais são os caminhos para um planejamento verdadeiramente participativo no campo dos transportes?

Entendemos que as respostas a essas perguntas são imprescindíveis para a formulação de projetos e políticas que se apoiem verdadeiramente em princípios de justiça, equidade e inclusão social, considerando não os efeitos e resultados pretendidos e estimados, mas, sobretudo, os efeitos e resultados que ocorrem durante todo o processo de planejamento.

**[I] <http://orcid.org/0000-0002-0065-0084>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes. Fortaleza, CE/Brasil.  
rebeca@det.ufc.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-6656-072X>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes. Fortaleza, CE/Brasil.  
isabela@det.ufc.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0001-9268-5745>**

Universidade Federal do Ceará, Instituto de Arquitetura, Urbanismo e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design. Fortaleza, CE/Brasil.  
clarissa@arquitetura.ufc.br

## Notas

- (1) Cf. Freitas et al. (2021) e Tanaka (2017).
- (2) Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.
- (3) Em 2011, foi constituído o Comitê Popular da Copa de Fortaleza, que tinha como uma de suas principais bandeiras a luta contra a remoção e a denúncia de violações de direitos relacionados aos jogos. O Comitê buscou formas de aproximação com os moradores e de dar apoio às suas iniciativas.
- (4) Trata-se de um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), Lei n. 10.257/2001, e pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009), Lei n. 062/2009, cujos objetivos consistem em demarcar porções territoriais com terrenos ociosos em regiões dotadas de infraestrutura adequada, os quais passam ser utilizados para fins de construção de habitação social.
- (5) Cabe mencionar que, enquanto aguardam a consolidação dos conjuntos habitacionais prometidos, os moradores removidos dessas comunidades seguem recebendo aluguel social (<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/paywall-7.100?wall=0&ald=1.2096815>).
- (6) Nesse sentido, é válido destacar a visita da urbanista Raquel Rolnik, à época, relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, ocorrida nos dias 15/6/2012 e 16/6/2012. Na ocasião, a urbanista visitou quatro das comunidades ameaçadas de remoção pelo projeto do VLT. Além de discursos incisivos a favor do direito à cidade pelas populações socioeconomicamente vulneráveis, Rolnik também descreveu as visitas em seu blog, fazendo disso um poderoso instrumento de denúncia social.

## Referências

- #COPAPARAQUEM? (2014). *A comunidade que desviou o trem. Produção de Nigéria Filmes*. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hi4G0jPpIA&t=627s>. Acesso em: 17 jan 2025.
- ANGOTTI, T. (2008). *New York for sale: community planning confronts global real estate*. Cambridge, The MIT Press.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ASSIS, R. F. et al. (2024). Transport-induced gentrification in Latin America: An urban conflict arising from accessibility improvements. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, v. 134, DOI: 10.1016/j.trd.2024.104352. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1361920924003092?via%3Dihub>. Acesso em: 11 set 2024.
- BRUNO, E. (2011). *População reage à visita do governador Cid Gomes em Fortaleza*. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/2011/08/cid-gomes-negocia-desapropriacao-de-moradores-em-fortaleza.html>. Acesso em: 25 mar 2023.

- CÂMARA, G.; FREITAS, C.; RUFINO, B. (2019). "Fortaleza: Informal Urbanization versus Modernization – Popular Resistance in Fortaleza, Brazil". In: ROCCO, R.; BALLEGOIJEN, J. van (org.). *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*. Abingdon, Routledge.
- CASTRO, D. G.; NOVAES, P. R. (2015). "Copa do Mundo 2014 e os impactos no direito à moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras". In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, pp. 79-104. Rio de Janeiro, E-papers.
- CID Gomes vai à Comunidade Jangadeiro conversar com moradores (2013). *O Povo*. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2013/04/cid-gomes-vai-a-comunidade-jangadeiro-conversar-com-moradores-sobre-vl.html>. Acesso em: 25 mar 2023.
- #COPAPARAQUEM? A comunidade que desviou o trem. Produção de Nigéria Filmes (2014). Publicado pelo canal Nigéria Filmes. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hi4G0jPpIA&t=627s>. Acesso em: 6 mar 2025.
- DAVIDOFF, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 31, n. 4, pp. 331-338.
- FERNANDES, J. B. (2019). *Além do muro: a reação como caminho para desenhar uma solução*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- FIX, M. A. (2001). *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2004). "A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo". In: SCHICCI, M. C; BENFATTI, D. (org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro, PUC/Prourb.
- FREITAS, C. F. S. (2015). 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, Belo Horizonte. *Anais*. v. 16, n. 1, pp. 1-17.
- \_\_\_\_\_. (2017). Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, v. 39, n. 7, pp. 953-969. DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974.
- \_\_\_\_\_. (2019). Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. *City*. Londres, v. 23, n. 3, pp. 285-305.
- FREITAS, C. S. et al. (2021). Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 1. DOI: 10.12957/rdc.2021.44166.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. New Jersey, Princeton University Press.
- HARVEY, D. (2019). *Spaces of global capitalism: a theory of uneven geographical development*. Londres, Verso.
- IACOVINI, V. (2017). *Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- MAGALHÃES, F. N. C. (2015). A dimensão simbólica na cidade neoliberal: notas sobre a construção de subjetividades na produção social do espaço do neoliberalismo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 11-23.
- MATOS, Gabriel (s.d.). *Luta do Lauro. Comunidade Lauro Vieira Chaves*. Disponível em: <https://comunidadelvc.wordpress.com/lutadolauro/>. Acesso em: 25 mar 2023.
- MENEZES, L. B. S. (2013). *O circo é bem-sucedido mesmo se falta pão: avaliação do Veículo Leve sobre Trilhos na percepção da população atingida: Comunidade Trilha do Senhor*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28612>. Acesso em: 25 mar 2023.
- MIRAFETAB, F. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the Global South. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50.
- OLIVEIRA, S. F. C. (2017). *Direito à cidade e a produção do espaço urbano: o Veículo Leve sobre Trilhos e a segregação urbana em Fortaleza*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- PINHEIRO, V. (2015). “A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do Projeto Copa em Fortaleza”. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. (org.). *Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Fortaleza, Expressão Gráfica Editora.
- PINHEIRO, V. et al. (2015). “Os impactos da Copa do Mundo da FIFA 2014 em Fortaleza”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Expressão Gráfica Editora.
- QUEIROZ, A. C. de L. (2020). *Mídia radical: design como estratégia de ação coletiva no contexto da população em situação de rua de Fortaleza*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- ROCHA, L. S. A. D. (2014). *Desocupações forçadas de Assentamentos Urbanos Informais em Fortaleza: o passado se reflete no contexto da Copa do Mundo de 2014 – Estudo sobre o caso das Comunidades dos Trilhos*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- RODRIGUES, J. C. (2015). “Mobilidade urbana nos megaeventos esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. de Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, E-papers.
- SANDERCOCK, L. (1998). “Framing Insurgent Historiographies for Planning”. In: SANDERCOCK, L. (org.). *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*. Los Angeles, University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Planning’s Radical Project What’s the Pedagogy? In Progressive Planning Magazine*. Disponível em: <http://www.plannersnetwork.org/1999/01/plannings-radical-project-whats-the-pedagogy/>. Acesso em: mar 2023.
- SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- TANAKA, G. (2017). “Planejar para lutar e lutar para planejar”: possibilidades e limites de planejamento alternativo. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- VAINER, C. et al (2016). "O plano popular da vila autódromo: uma experiência de planejamento conflitual". In: OLIVEIRA, F. L. de; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. (org.). *Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- VIANA, L. de A. (2015). Copa do Mundo Fifa 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza-CE. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 345-373.
- VIANA, N.; MOTA, J.; BODENMÜLLER, L. (2024). *Cinco histórias de vitórias populares contra violações aos direitos à cidade, à moradia, ao trabalho, à cultura e ao esporte durante os preparativos da Copa*. Disponível em: <https://apublica.org/2014/02/legado-para-quem/>.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp; Massachusetts, Lincoln Institute.
- VAN DER ZWAN, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, n. 1, pp. 99-129.

Texto recebido em 15/ago/2023  
Texto aprovado em 23/nov/2023