

# **Para quem são estruturadas as cidades? Reflexões sobre o impacto do urbanismo neoliberal na materialização do direito à cidade**

*Who are cities structured for?  
Reflections on the impact of neoliberal urbanism on  
the materialization of the right to the city*

**Juliany Siqueira Rhein<sup>1</sup>**

1. Coordenadora de Controle Interno e Ouvidoria da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. Assistente Social graduada e especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). <https://orcid.org/0009-0000-2306-2667> [julyrhein@yahoo.com.br](mailto:julyrhein@yahoo.com.br)

**Resumo:** O presente artigo objetiva discutir conceitualmente o impacto do urbanismo neoliberal na materialização do direito à cidade a partir da análise da obra de recuperação ambiental e urbanização do bairro Seminário, no município do Crato/CE, financiada com recursos de empréstimo celebrado entre o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria das Cidades e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Traça como caminho metodológico a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e dialoga com autores que se fundamentam na teoria social e crítica para analisar diretamente as categorias urbanismo neoliberal, direito à cidade e financiamento internacional de políticas públicas, bem como transversalmente a categoria reassentamento involuntário. Entende que as discussões são embrionárias e que novos diálogos plurais deverão ser viabilizados para o alcance da essência do objeto, mas vislumbra-se que as cidades contemporâneas tem-se estruturadas

para o escoamento de mercadorias e acomodação do capital, impedindo, muitas vezes, que o cidadão usufrua, de forma igualitária, dos espaços socialmente construídos com recursos públicos, havendo, portanto, uma desigualdade de acesso ao direito à cidade.

**Palavras-chaves:** Direito à Cidade. Urbanismo Neoliberal. Financiamento Internacional de Políticas Públicas.

**Abstract:** This article aims to conceptually discuss the impact of neoliberal urbanism on the materialization of the right to the city based on the analysis of the work of environmental recovery and urbanization of the Seminary neighborhood, in the municipality of Crato/CE, financed with resources from a loan entered into between the State Government of Ceará, through the Secretariat of Cities and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). It outlines bibliographic research and documentary research as a methodological path and dialogues with authors who are based on social and critical theory to directly analyze the categories neoliberal urbanism, right to the city and international financing of public policies, as well as transversally the category involuntary resettlement. It understands that the discussions are embryonic and that new plural dialogues should be made possible to reach the essence of the object, but it is seen that contemporary cities have been structured for the flow of goods and accommodation of capital, often preventing the citizen enjoys, equally, the spaces socially constructed with public resources, therefore, there is an unequal access to the right to the city.

**Keywords:** Right to the City. Neoliberal Urbanism. International Public Policy Financing.

## Introdução

Este artigo traz reflexões teórico-conceituais sobre a execução da obra de Recuperação Ambiental e Urbanização do bairro Seminário, no Crato/CE, para a materialização do direito à cidade aos seus habitantes. Isto, considerando que a referida intervenção ocorreu no âmbito de um Projeto de Desenvolvimento Econômico e Regional, financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e executado pelo poder público estadual do Ceará.

A principal motivação para esse estudo consiste em compreender a reorganização das cidades urbanas, a partir da ótica do urbanismo neoliberal, especificamente nos casos de financiamento por meio de tratados firmados com os organismos internacionais, bem como as repercussões e os efeitos desta reorganização na materialização do direito à cidade. Para tanto, faz-se uma revisão bibliográfica, analisa dados e documentos referentes ao Projeto paradigma de reflexão, delimitando à discussão quanto aos aspectos sociais, notadamente sobre o deslocamento involuntário ou reassentamento involuntário das famílias afetadas diretamente pela obra diante da garantia do direito à cidade.

Inicia-se o debate com a premissa de que os países de capitalismo periférico para manterem-se participantes da economia mundial, subordinam-se aos países de economia central, perpetuando uma relação de dependência, originária do período de expansão do capital, promovida pelos europeu através da imposição do processo de colonização regida pela exploração econômica e cultural, além da dominância imposta pelo colonizador afetas ao modo de vida colonial. Essa sujeição dos país amolda-se aos tempos contemporâneos pelo emprego de celebração de tratados, contratos, convênios e congêneres, tendo como elementos norteadores os princípios neoliberais, o que se torna comum a realização de acordos de empréstimo entre governos nacionais e agentes financeiros internacionais.

Analisa-se a tendência nacional e histórica de celebração de empréstimos e cooperações técnicas com agentes internacionais, com foco no Governo do Estado do Ceará, que por meio da Secretaria das Cidades<sup>1</sup>, celebrou com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD<sup>2</sup> um financiamento externo para execução de projeto de desenvolvimento econômico e regional com vistas a promover o fortalecimento econômico, regional e social da Região Metropolitana do Cariri.

---

1. A concepção do Projeto foi formatada na Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional – SDLR. Este órgão foi extinto no ano de 2007, permitindo o surgimento da Secretaria das Cidades desde então.

2. Instituição também denominada como Banco Mundial

A ideia central do Projeto em discussão era direcionar os investimentos anteriormente voltados prioritariamente para a capital do Estado, para os nove municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri.

Nesse contexto, estuda-se o Projeto de Desenvolvimento Econômico e Regional Cidades do Ceará – Cariri Central<sup>3</sup> que teve por objetivos: i) a qualificação territorial através de investimentos em infraestrutura, ii) o impulsionamento da economia local com ênfase nos arranjos produtivos locais (APLs) do ramo calçadista e de turismo e iii) o fortalecimento institucional dos municípios da região do Cariri.

Esse projeto, implementado entre os anos de 2010 a 2017, alocou investimentos, principalmente nas ações de requalificação e reabilitação territorial da região, com a intervenção de execução de obras viárias, de requalificação urbana e recuperação ambiental situadas nos nove municípios pertencentes à Região Metropolitana do Cariri, dentre outras obras de nível e impacto regional.

Consideram-se que essas intervenções físicas, em territórios já constituídos e habitados, geram impactos sociais, que podem resultar em benefícios coletivos e também efeitos negativos, sobretudo quando há necessidade de retirada da população local, por meio de ações de reassentamento involuntário.

Essa modalidade de intervenção – reassentamento involuntário – ocorre quando há risco a permanência das comunidades em áreas degradadas, nas quais a recuperação ambiental não é suficiente para possibilitar condições dignas de habitabilidade, ou quando o (a) equipamento/infraestrutura a ser instalado (a) impossibilita a coexistência de residências e/ou comércios nas imediações.

Desse modo, para subsidiar e materializar essa análise, selecionou-se as ações realizadas ao longo do Projeto da obra de Recuperação Ambiental e Urbanização do bairro Seminário, Crato/CE, tendo em vista que nesta intervenção, além da revitalização dos espaços públicos<sup>4</sup>, houve ações de saneamento

---

**3.** Também denominado Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central, ou, para efeito de entendimento neste estudo, simplesmente Projeto.

**4.** Revitalização: o que está “deteriorado” está, implicitamente, também “sem vida” ao menos do ponto de vista estético, cultural e econômico das elites (SOUZA, 2020, p. 152).

básico e intervenções na área habitacional e ainda pelo fato das medidas compensatórias e do trabalho social referentes ao reassentamento involuntário terem sido desenvolvidos pelo Governo do Estado, mutuário do acordo de empréstimo, através da Secretaria das Cidades, diferentemente das outras intervenções<sup>5</sup>, às quais os municípios responsabilizaram-se pelas ações compensatórias com o aporte de contrapartida financeira em relação ao investimento estatal.

Para fundamentar a discussão, expõe-se conceitos, pensamentos e ideias referentes ao direito à cidade, ao urbanismo neoliberal, financiamento internacional de políticas públicas e reassentamento involuntário.

Entende-se que não há, neste recorte crítico, uma conclusão precisa sobre as discussões levantadas, mas, sim o início de várias possibilidades de análises e discussões plurais, que poderão contribuir, sobremaneira, para a execução de ações públicas efetivas, eficazes e eficientes para a garantia ao direito à cidade.

## **Celebração de acordos de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD: execução do projeto piloto da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará.**

Desde sua fundação, em 1944, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD atua em iniciativas de recuperação de países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial por meio da concessão de empréstimos, doações e consultorias para diversos países, autointitulado como a maior Instituição de desenvolvimento do mundo, em razão da diversidade de sua atuação nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento urbano, mudanças climáticas, conflitos e segurança alimentar, educação, agricultura, finanças e comércio (WORLD BANK, 2017).

---

5. Além das intervenções citadas nesta problematização, ocorreram outras que não demandaram reassentamento involuntário, mas que exigiram ações mínimas compensatórias, sendo elaborados Planos de Reassentamento Involuntário, tendo em vista os impactos causados aos comerciantes, ambulantes, trabalhadores de transportes públicos alternativos, dentre outras categorias, cujos poderes públicos municipais responsabilizaram-se em atender.

Em 1956, com a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento, o BIRD passou a enfatizar o atendimento aos países mais pobres, o que levou a traçar seus objetivos atuais em acabar com a pobreza extrema até 2030 e aumentar a prosperidade compartilhada dos 40% mais pobres da população em todos os países (Idem).

Essa ênfase, segundo FONSECA (1998), atribuiu ao BIRD o papel de articulador da relação econômica entre os países periféricos, que em conjunto com o Fundo Monetário Internacional – FMI atuam na condução dos ajustes estruturais para a reforma dos Estados-membros rumo ao globalismo econômico.

Para a referida autora, estes dois organismos, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, atuam de modo dual, no âmbito da economia e política internacional, cabendo a cada um, papel específico:

(...) ao FMI cabe a concessão de empréstimos de curto prazo para questões macroeconômicas, a fixação de códigos de conduta política para os países credores e a definição de pré-condições para os créditos do Banco. O BIRD atua como agência de financiamento a longo prazo e de assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos (FONSECA, 1998, p.3).

Desde a década de 1980, o BIRD tem ampliado sua atuação enquanto órgão político, conduzindo sua influência para os países em desenvolvimento na implementação de suas políticas sociais. Essa expansão é decorrente da preocupação do agravamento da pobreza nestas nações e pelas crescentes questões ambientais e de esgotamento dos recursos naturais, em virtude da industrialização desses países, que comprometeria a qualidade de vida das nações desenvolvidas, instigando a necessidade de um planejamento para o desenvolvimento mundial, como preleciona a autora:

Assim, o enfoque integrado – crescimento, demografia, sustentabilidade – passou a constituir o principal argumento no debate sobre o progresso e, também, o principal fundamento político da interação entre organismos internacionais e países em desenvolvimento. Pode-se considerar que esse

argumento permite ao primeiro mundo impor novas condições aos países menos avançados, inclusive no que se refere à delimitação dos padrões de desenvolvimento, sob o argumento de que os problemas que afetam um país – na área econômica, demográfica ou ambiental – afetam o sistema como um todo. (IDEM, IBIDEM).

Esse cuidado do Banco com a erradicação da pobreza, através da execução das políticas sociais é ilustrada através o discurso de seu ex presidente, McNamara, ainda em 1972, conforme pesquisa da estudiosa Fonseca (1998):

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, **só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião**. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, **é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político**. (McNamara, 1972, p.1070 *apud* Fonseca, 1998. p. 4). (grifos nossos)

Observa-se que o Banco entende o enfrentamento da pobreza nos países em desenvolvimento como uma questão de prudência e como forma de amortização de possíveis rebeliões, sendo claramente perceptível a necessidade de intervenção para manutenção do sistema capitalista e continuação da influência dos países de capitalismo desenvolvido sobre os países de capitalismo periférico.

Percebe-se que o desenvolvimento de políticas sociais para o Banco Mundial aparece como uma consequência da estabilidade macroeconômica, tornando o mercado como prioritário no contexto das relações socioeconômicas (TEIXEIRA, 2010). Também na década de 1980 intensifica-se a tendência acerca do desenvolvimento do ideário neoliberal, que passa a nortear as ações

políticas e econômicas do mundo ocidental, tendo o Banco Mundial como um de seus maiores propulsores, o que, conseqüentemente, influenciará o papel do próprio Banco no contexto internacional e a concepção de políticas sociais nos anos subseqüentes.

Esse ideário, que retoma os preceitos liberais disseminados na fase do capitalismo concorrencial e intensificados na fase monopolista estabelece a minimização da intervenção estatal para enfrentamento das questões sociais, dando ênfase na lógica mercantilista de regulação das relações sociais, que para Harvey (1993), se trata de movimento de acumulação flexível, de padrão hegemônico de produção no sistema capitalista surgido na década de 1970, em razão do declínio do padrão hegemônico antecessor - Fordismo e do modo Keynesiano de atender as demandas sociais, mediante a viabilização de políticas públicas, o que proporcionou nas décadas de 1950 e 1960 o chamado período de *Welfare State*.

A acumulação flexível caracterizou-se pela flexibilidade nos processos de trabalho, nos mercados, na criação dos produtos, nas inovações tecnológicas e comerciais e nos padrões de consumo, através dos investimentos em novidades de setores de produção e de mercados. Ampliou-se o setor de serviço e expandiu-se geograficamente a produção e o consumo, globalizando as informações, contrapondo-se à rigidez e a padronização, características peculiares do Fordismo (HARVEY, 1993).

Esse novo padrão requereu uma produção baseada na demanda com a diversificação de mercadorias, diminuição do tempo de giro produtivo, inserção de tecnologias produtivas e técnicas de organização, aliada a minimização da vida do produto. Para tanto, estimulou a criação de necessidades humanas, com ênfase a questão da moda instável, da mercadificação dos desejos e da cultura, associando a felicidade ao poder de consumo. Paralelamente, fortaleceu a financeirização do capital.

Sinteticamente, a financeirização do capital ocorre quando ao invés de reinvestir os lucros da produção em outro circuito produtivo, o capitalista utiliza o montante de capital para valorizar-se enquanto capital fictício, ou seja, aplica em “ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívidas públicas” (NETTO e BRAZ, 2006, p. 232).

Atrelado à financeirização, ocorreu o endividamento e subordinação de países periféricos a países de capitalismo central, que através da aquisição dos títulos da dívida pública dos primeiros, vieram a cobrar taxas de juros exorbitantes aumentando significativamente o valor inicial da dívida. Esse processo, apesar de antigo, tomou grandes proporções, pois à medida que os devedores não conseguem cumprir pontualmente com os custos dos juros estabelecidos pelos credores são pressionados a realizarem reformas e ajustes de acordo com os ditames do capital.

No Brasil, o ideário neoliberal associado ao padrão de acumulação flexível ganhou espaço devido as várias condicionalidades impostas pelos credores internacionais para a concessão de empréstimos. Assim, difundiu-se a ideia de que o atraso econômico da década de 1980<sup>6</sup> deveria ser solucionado por via de várias reformas econômicas, resultando numa simbiose do processo de reestruturação produtiva com o padrão Fordista.

Essas reformas também foram corporificadas por meio de um tratado denominado de Consenso de Washington, que consistia num “programa político centrado na liberalização econômica mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e na reorientação do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a lucratividade dos negócios privados” (WADE *apud* PEREIRA, 2015).

Esse decálogo, cujo objetivo era impulsionar a liberalização econômica, teve quatro coordenadas estratégicas, a saber:

(...) a) a difusão de um modelo de política social centrado no alívio da pobreza coerente com o ajuste macroeconômico; b) a mudança do papel do Estado na economia; c) a incorporação da questão ambiental no programa político dominante; d) a ampliação do escopo e o manejo das reformas, a partir da entronização da ideia de governança. (PEREIRA, 2015, p. 464).

Dessa forma, o Brasil, assim como os demais países devedores, subordinou-se aos ditames do capital neoliberal, promovendo as modificações

---

**6.** A década de 1980 no Brasil foi considerada a década perdida, pois o país, assim como outros da América Latina, contraiu dívidas altíssimas devido à crise internacional que se alastrou em 1982.

impostas, o que gerou consequências de complexa magnitude. As regras desse tratado seguidas pelos países subordinados foram: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e direito à propriedade intelectual.

Para disseminar o referido Consenso, Maricato (2002) informa que em 1994 o *Institute for International Economics* realizou Seminário com mais de 100 (cem) especialistas (entre representantes da Ásia, África, América Latina, bancos, empresas privadas e alguns acadêmicos) para formular ideias e escrever orientações para os países periféricos, objetivando a implementação bem-sucedida das propostas políticas do Decálogo. E destacou:

Uma grande e custosa campanha publicitária busca popularizar essas ideias. A construção da ideia da privatização dos serviços públicos como virtude e única saída utilizou, no Brasil, líderes de programas populares da auditório (Hebe Camargo, Ratinho, Ana Maria Braga) sem que os telespectadores soubessem que o apresentador estava sendo regidamente recompensado para disseminar tais valores. (MARICATO, 2002, p. 134)

O Estado que na lógica liberal deveria ter mínima intervenção no mercado, a partir do ideário neoliberal e, principalmente a partir do Consenso de Washington passa a ter um papel complementar ao mercado, mediante ações legítimas de apoiar, fortalecer e complementar o setor privado, desenvolvendo ações que garantissem: i) estabilidade econômica, ii) ordem pública, iii) investimento em capital humano, iv) infraestrutura produtiva, v) proteção ao meio ambiental, vi) controle da natalidade e vii) gerenciamento da previdência social (PEREIRA, 2015).

Dentre as novas ações exigidas ao Estado, a garantia de infraestrutura produtiva é entendida aqui como os investimentos públicos necessários para viabilizar a expansão do capital, seja através de políticas como a política educacional e/ou de saúde, agindo direto na reprodução da classe trabalhadora,

com ações de desenvolvimento urbano, objetivando tornar as cidades aptas ao desenvolvimento do capital e a gerar maior lucratividade.

Nessa perspectiva, insere-se nosso objeto de estudo, uma vez que consiste num Projeto de financiamento internacional para “desenvolver econômica e regionalmente” a Região Metropolitana do Cariri, localizada no semiárido nordestino, cuja capacidade de receber investimentos e potencializá-los motivou o Governo do Estado do Ceará firmar acordo de empréstimo com o BIRD no valor de us\$ 66 milhões, sendo us\$ 46 milhões financiados pelo Bird e us\$ 20 milhões como contrapartida estadual.

Segundo dados do próprio Projeto, seu objetivo geral foi:

(...) constituir um polo estratégico de desenvolvimento socioeconômico e ambiental na região do Cariri Central, com base em suas potencialidades e mediante a execução de ações de incentivo às atividades econômicas mais competitivas, voltadas para a criação de novas oportunidades de geração de emprego e renda e para a redução das desigualdades interregionais. (CEARÁ, 2017, p.24).

Enquanto os objetivos específicos consistiam em:

(...) (a) melhorar a infraestrutura urbana; (b) promover o desenvolvimento econômico; e (c) ampliar a capacidade de gestão regional do Cariri Central (idem).

Identifica-se a correlação entre os objetivos do Projeto e a lógica disseminada no referido Decálogo, através do objetivo de garantir a infraestrutura para a expansão do capital, tendo em vista que neste há tendência de transformar os municípios em “cidades empresas” e “cidades mercadorias” (VAINER, 2002), priorizando projetos urbanos voltados para o atendimento do capital, em detrimento ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, que, por sua vez, nesta referida lógica, já não são considerados sujeitos de direitos, questionadores e politizados, mas pessoas alheias as discussões políticas e

ideológicas (VAINER, 2002, p. 96).

O posicionamento de Vainer (Idem) perpassa pela compreensão do planejamento estratégico como modelo para o planejamento urbano, o qual foi difundido mundialmente após aplicabilidade de “sucesso”<sup>7</sup> na cidade de Barcelona. Os principais vetores dessa propagação foram as agências multilaterais (como o próprio BIRD), que disseminam o planejamento como o grande trunfo para a competitividade das cidades.

A lógica da estruturação do planejamento estratégico dar-se a partir da “paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa e a cidade é uma *pátria*.” (Idem, p. 77). Em síntese:

(...) este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania. (VAINER, 2002, p.78)

A ideia de cada analogia pode ser sintetizada como: i) a cidade enquanto bem de consumo de um público com perfil específico e qualificado, notadamente ao mercado internacional, por isso caracterizada enquanto *mercadoria*; ii) a cidade gerenciada por princípios/diretrizes/orientações empresariais, havendo a referência de gestão das grandes multinacionais, reduzindo os dilemas urbanos a processos operacionais, táticos e estratégicos, havendo a caracterização de cidade *empresa*; e iii) e definição de administração local como unidade e a produtividade é o que interesse e impera, partindo de consensos, onde há a abdicação de interesses de muitos para inibição de conflitos internos e, portanto, a estruturação de uma cidade despolitizada, apartidária e livre de ideologias, tornando-se o que o autor nomeia como cidade *pátria*.

Nesse sentido, a ideia do Projeto em estudo busca incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas mais competitivas converge para a lógica de tornar a região mais competitiva e, portanto, mais atraente a investimentos

---

7. Assim como no título deste artigo pergunta-se para quem são construídas as cidades, na mesma conotação indaga-se: sucesso para quem?

e consumo turístico. Logo, a localidade passa a ser caracterizada como mercadoria a ser vendida de acordo com sua “vocação original”.

A competitividade das cidades   entendida por Vainer (2002) como a necessidade de competir, em nível mundial, com outras cidades para se vender no mercado externo numa abertura seletiva aos consumidores com poder aquisitivo suficiente para pagar pela mercadoria (a própria cidade).

Adentrando um pouco mais no Projeto Cidades do Ceará, especificamente em seu segundo objetivo específico “promover o desenvolvimento econômico” observa-se a lógica neoliberal através dos investimentos realizados nos arranjos produtivos locais – APLs que na referida região têm como foco o ramo calçadista e no turismo religioso. Nesse sentido, o Estado passa a ser o propulsor do desenvolvimento e da estabilidade econômica, direcionando recursos públicos para o incentivo   produ o capitalista.

Também se identifica a influência de outra estratégia do Consenso de Washington ligada a entroniza o da ideia de governança no projeto em estudo, quando em seu objetivo específico “ampliar a capacidade de gestão regional do Cariri Central”, adota a ideia de que a empresa capitalista   modelo de organiza o racional e eficiente para a Administra o Pública e passa a capacitar e orientar as Administra es Públicas Municipais nessa perspectiva.

Tal situa o   também explicada por Vainer (Idem), pois transformar a gestão urbana em uma gestão empresarial garante que pessoas tenham qualifica o para tal e estejam na liderança das cidades. Portanto, “ (...) se de empresa se trata, convoquem-se os empresários” (p. 87).

O âmbito da ideia de cidade-empresa entende-se que o urbanismo modernista se relaciona com o Taylorismo, em razão de suas características de racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandardizados.

A Região do Cariri foi selecionada para receber investimentos com base nas seguintes características:

Os critérios utilizados para sele o dessa Região levaram em considera o, entre outros: os investimentos públicos já existentes na região; a existência de atividades produtivas competitivas para o Estado, notadamente as

relacionadas ao turismo e à indústria calçadista; o elevado poder de atração de investimentos e de geração de empregos formais na região; a capacidade das citadas atividades em alavancar o desenvolvimento da região e o processo de polarização regional constituído por mais de um município (CEARÁ, 2017, p.25)

Dentre as ações do Projeto, informa-se:

Ao longo do Projeto foi constituída uma carteira com 109 (cento e nove) ações, distribuídas na estrutura operacional formada por três Componentes assim distribuídos:

- Qualificação Territorial: 31 (trinta e uma) ações, dentre elas consultoria, obras e aquisição de bens;
- Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais: 37 (trinta e sete) ações, dentre elas consultoria, obras e aquisições de bens;
- Fortalecimento Institucional e Gestão Regional: 40 (quarenta) ações, dentre elas consultoria, gestão, serviços e aquisição de bens. (IDEM, IBDEM)

Contudo, o foco deste artigo consiste na perspectiva de entender os impactos sociais no urbanismo neoliberal a partir de um estudo de caso sobre uma obra específica executada pelo Projeto no município do Crato para a materialização do direito à cidade, cabendo a análise de todo o Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central para outros desbravamentos teórico-metodológicos.

## **O impacto do urbanismo neoliberal na materialização do direito à cidade: considerações acerca da obra de Recuperação Ambiental e Urbanização do bairro Seminário, Crato/CE.**

É no seio das cidades que as vidas passam, as pessoas estabelecem as relações sociais e os fatos históricos são construídos. Por isso, a relevância de entender as configurações dessas cidades que se formam e se deformam a partir da lógica do capital.

O marco da construção das cidades dá-se a partir da fixação do homem no solo, quando ele deixa de ser nômade e passa a ser agricultor, obtendo o excedente que o torna capaz de realizar outras atividades além da agricultura. Especificamente, as cidades capitalistas surgem junto com o desenvolvimento do comércio, o que gerou uma estrutura diferenciada das demais cidades das civilizações antigas, pois seu espaço interno e circundante foi organizado para o mercado atraindo grandes populações.

Para Rodrigues (2007), deve-se atribuir para Cidade uma definição, enquanto para o Urbano um conceito. A cidade é compreendida como “forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, edificações, população, consumo de bens e serviços” (RODRIGUES, 2007, p.79), ou seja, um centro de decisões políticas. Enquanto o Urbano deve ser entendido como um modo de vida que ultrapassa as fronteiras da cidade, atingindo as zonas rurais, já que é fruto do processo de industrialização/urbanização que atinge a toda sociedade capitalista.

O urbanismo como modo de vida, na compreensão de Rodrigues (2017) fundamenta-se no teórico Wirth, da Escola de Chicago, que introduz essa discussão no início do século xx na ambiência da Sociologia. Egresso da Ecologia, o referido autor apresenta a necessidade sobre o conhecimento da natureza do urbanismo e do processo de urbanização, entendendo que a cidade é o local característico do urbanismo, mas este transcende os limites da cidade, sendo a comunicação e o transporte os principais propulsores dessa expansão do urbano para as áreas rurais.

Em suma, enquanto definição sociológica da cidade, entende (Wirth, 1967, p.104), como:

(...) um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” e “como centro iniciador e controlador da vida econômica, política e cultural que atraiu as localidades mais remotas do mundo para dentro de sua órbita e interligou as diversas áreas, os diversos povos e as diversas atividades num universo (WIRTH, 1967, p. 104).

Nesse contexto, a cidade é fruto do crescimento e não surge de forma instantânea, logo os modos de vida que coexistem na cidade não são capazes de eliminar os modos de vida anteriormente vividos, havendo na vida social contemporânea marcas de modos característicos da vila, fazenda, etc. Assim, não se deve esperar uma variação abrupta e descontínua entre personalidades urbanas e rurais. Ademais, a população da cidade é na maioria das vezes recrutada no campo o que reitera a afirmação anterior.

Enquanto teoria sobre o urbanismo Wirth refere-se à relação entre i) quantidade da população; ii) densidade da população e iii) heterogeneidade.

Em relação a quantidade da população defende que esse elemento *per se* não é suficiente para caracterizar um núcleo como urbano, haja vista que não será satisfatória a definição de urbanismo tomando apenas números como referência.

Contudo, explica que os grandes números são causadores da impessoalidade, anonimato e superficialidade das relações sociais nas cidades e da segmentação dos papéis, pois cada vez mais se precisa de uma maior quantidade de pessoas para a satisfação das necessidades pessoais de vida da população urbana em relação à população rural. Em síntese, a cidade caracteriza-se mais por contatos secundários do que por contatos primários. Dessa forma, a comunicação entre os cidadãos ocorre por meios indiretos e os interesses expressos por meio de representação.

Em relação à densidade da população disserta sobre as funções especializadas em cada parte da cidade, desembocando num “mosaico de mundos sociais” que desenvolve um mundo de concorrências e exploração mútua.

Sobre a heterogeneidade, infere-se que essa característica tende a romper com estruturas sociais rígidas como castas e produzir maior mobilidade, mas também instabilidade e insegurança dos indivíduos.

Além disso, reforça que o urbanismo não pode ser confundido com o capitalismo moderno ou o industrialismo, pois em que pese o processo de industrialização e as tecnologias que o acompanha terem sido responsáveis pelo aparecimento das cidades modernas, as cidades anteriores a esse período, apesar de terem outras formas, eram cidades também.

Tomando como referência Rolnik (1998), a cidade enquanto local permanente de moradia e trabalho se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantia de produtos para além das necessidades de consumo imediato. Já para Carlos (2001), conceitualmente:

A cidade aparece como materialidade, produto do processo de trabalho, de sua divisão técnica, mas também da divisão social. É materialização de relações da história dos homens, normatizadas por ideologias; é forma de pensar, sentir, consumir, é modo de vida, de uma vida contraditória (CARLOS, 2001, p. 26).

De tal maneira, as cidades capitalistas surgem com o esgotamento do sistema de produção feudal e a emergência da classe burguesa e complexificam-se com o aumento da população e da divisão social e técnica do trabalho, desencadeando a mercantilização do espaço urbano e, por conseguinte, numa organização urbana marcada pela separação das classes sociais.

A urbanização capitalista baseia-se, segundo BARBOSA e SÁ (2002), a partir de referências infraestruturais, que garantam a produção e a reprodução do modo de produção capitalista, construindo as redes intercidades, nas quais ocorrem, por interesse do capital, a subsunção das cidades dos países periféricos às grandes economias centrais.

O tecido urbano passa a concentrar o movimento da produção de mercadorias e do trabalho humano, determinado sob o domínio das necessidades dos prazeres a partir de crescente aglomeração. Assim, regiões mais “atrasadas” são arrastadas, de uma forma ou de outra, para o movimento de valorização do capital. (BARBOSA e SÁ, 2002, p.8)

Dessa forma, os modelos de ocupação e planejamento urbano, segundo as supracitadas autoras, são pensados com o direcionamento voltado às novas formas de acumulação do capital. Carlos (2001, p.12), complementa que “ (...) no caso da cidade é a subjugação do homem às necessidades de reprodução

do capital: onde o homem se vê capturado pelas necessidades de consumo e de lazer.”

No âmbito da reestruturação produtiva, há horizontalização da produção capitalista, com a flexibilidade gerada pelas inovações tecnológicas, de modo a proporcionar processos de “desindustrialização” (BARBOSA E SÁ, 2002), com a produção fragmentada em várias linhas de produção, que não mais se adensam no mesmo espaço físico. Isto gera a redução da distância entre as cidades e suas conexões, mas também favorece o processo de subsunção entre os lugares.

Na busca de novos mercados e espaços propícios para o barateamento da produção, o capital avança para diversos lugares requerendo para sua instalação a infraestrutura necessária para sua expansão que por sua vez é implantada com recursos públicos, pois o próprio capital não arca com esta despesa.

Nesse cenário, o primeiro investimento é sempre realizado pela esfera pública por meio de ações governamentais e a decisão sobre o deslocamento empresarial e financeiro prioriza os espaços com maior concentração possível dos meios necessários à lucratividade (IDEM, IBDEM).

A fisionomia dessas cidades é, portanto, reconfigurada para torná-las atrativas para as novas relações socioeconômicas e culturais. A lógica prevalente é a do modelo de planejamento estratégico, assentado em conceitos e técnicas do planejamento empresarial. (CFESS, 2014, p.13)

Esta análise se articula com o pensamento exposto por Pereira (2015), tendo em vista a orientação dos agentes internacionais, por meio do Consenso de Washington de que compete ao Estado garantir a infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico.

Nessa lógica, observa-se a tendência à priorização de projetos de interesses de grandes corporações, ampliando a inclusão social marginalizada e o deslocamento físico e social de variados grupos também marginalizados, desencadeando num urbanismo neoliberal.

Arantes (2002), ao discutir o tema disserta que governantes, burocratas e urbanistas apresentam um “(...) teorema-padrão: que as cidades só se tornarão

protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (...)” (ARANTES, 2002, p. 13), acrescentando que esse novo planejamento estratégico mantém o foco na dimensão cultural, tornando a própria cultura local como mercadoria e isca para a apropriação da cidade. Logo, o produto é a própria cidade “ (...) que não se vende, (...) se não se fizer acompanhar por uma adequada política de *image-making*” (ARANTES, 2002, p.17)

Informa que na década de 1970 os preceitos liberais tomaram o planejamento urbano como alvo e o que antes tinha como objetivo o controle da expansão urbana passou a tornar-se obsessão pelo encorajamento ao crescimento urbano, tendo como berço os Estados Unidos, que disseminou o conceito de revitalização urbana:

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja – como mostrou à exaustão Lefèbvre e depois toda a geografia humana recente – uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, como estamos vendo, há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias. (ARANTES et al, 2002, p.26)

A Cidade passa a ser central para a lógica mercadológica sendo-lhe dado o papel de mercadoria e a sua configuração é determinada pelo conflito entre seu valor de uso para os habitantes e valor de troca para os empreendedores:

A cidade-negócio está ancorada numa pseudomercadoria, o solo, um outro nome para a natureza, que aliás não foi produzida pelo homem, muito menos para ser vendida num mercado (...). Que a cidade tenha outra finalidade que não a de atrair o comércio, incrementar o valor dos imóveis e, portanto, pura e simplesmente crescer, é uma coisa que jamais passou pela cabeça dos próceres da nação (...). (IDEM, IBDEM, p.26.)

Essa lógica se atrela, segundo a autora, à compreensão da população que é persuadida a entender as cidades como necessariamente “competitivas” dado as crises econômicas vivenciadas nos últimos vinte anos do século xx. Logo, a fábula de aumento de empregos gera expectativas nos cidadãos e também apoio por parte dos atores das cidades. E assim, a identidade do lugar, seu solo e natureza, dentre outros, passa a compor um cardápio de possibilidades para expansão do capital.

Observa-se no Projeto em análise que a lógica da geração de emprego e renda a partir da ideia de reformulação dos espaços urbanos, bem como a apropriação das tradições culturais da região como atrativo para o fomento das atividades turísticas rentáveis, demonstrando empiricamente o que discute Arantes (Idem) quando cita o culturalismo de mercado e sua relação como as cidades-mercadorias.

Essa ideia também é analisada por Vainer (2002), o qual explica que a percepção de crise de modo generalizado propicia uma trégua nos conflitos internos, gerando espaço fértil para a entronização dos preceitos do planejamento estratégico e as ideias de cidade-mercadoria, cidade-empresa e cidade-pátria. Ainda reforça que apenas a percepção de crise já é suficiente para essa retração dos atores sociais da cidade quanto aos seus interesses, mas que a durabilidade dessa abdicação das necessidades se daria a partir de um sentimento de patriotismo de cidade, quando (...) a promoção sistemática e planejada do patriotismo de cidade constitui vetor estratégico da reprodução das condições da paz social no contexto de cidade-empresa e, agora também, da cidade-pátria. (2002, p. 95)

Assim, os atores sociais urbanos estão “se convencendo” que a superação da crise econômica e social se dará a partir da reformulação do modo de se conceber e gerir as cidades, de forma apolítica e gerencial, pois não cabe neste modelo imposto pelo planejamento estratégico a *polis*, com suas possibilidades de discussões e enfrentamentos e sim a *city* com funcionalidade gerencial e estratégica para o capital, cujas decisões sobre o futuro não são debatidas coletivamente e sim decididas por um gestor, geralmente carismático e de preferência *bloguerinho*.

Em paralelo, Souza (2018) conceitua que o objetivo das experiências do urbanismo neoliberal é mobilizar os espaços da cidade e o crescimento orientado tanto para o mercado, quanto para as práticas de consumo das elites, garantindo, ao mesmo tempo, a ordem e o controle de populações marginalizadas. E, a fim de explicar os novos arranjos do urbanismo neoliberal, elenca as principais premissas:

- a) definições segmentadas, que incidem nas áreas mais valorizadas da cidade e nas áreas de expansão; b) planejamento empresarial de mercado e ausência de discussão sobre a definição de projetos de âmbito local e regional; c) empreendimentos direcionados para a recepção de visitantes e de público local de consumo solvável, de rendas média e alta; d) grande aporte de recursos públicos direcionado a empresas e mercado; e) administração e operação de serviços, equipamentos e áreas públicas associadas a uma crescente gestão empresarial, por um longo período, sem aquisição desses bens, que permanecem de propriedade pública e sem riscos de investimento; f) eficácia incerta, diante da complexidade urbana em que são inseridos nas cidades brasileiras.

Desta feita, as cidades contemporâneas são expressões da forma capitalista de produção e reprodução social. Contudo, em seu seio não há apenas uma forma de se gestar, tendo em vista as lutas e resistências das classes sociais existentes neste sistema. Portanto, ao tempo que o capital se expande, com a interveniência do Estado, produzindo o desenho urbano e todo o complexo infraestrutural que o constitui, existem vários movimentos de resistência que requerem o acesso ao direito à cidade.

Mas no que consiste esse direito à cidade? Participar da sua vida pública e política, transcendendo a condição de morador e expectador das decisões que regulam a vida urbana? Consiste também em utilizar-se dos espaços urbanos de forma justa e equânime? Essas perguntas, que não demandam respostas corretas, mas apenas suscitam a reflexão, trazem em si, em seu próprio enunciado, a noção que o direito à cidade é o direito ao usufruto do espaço construído

socialmente e que, na maioria das vezes, é apropriado por poucos, limitando o acesso e gerando desigualdades.

Ainda nos questionamentos sobre esse direito à cidade, coloca-se na discussão as perguntas de Levefbre (2001) que trazem em si ainda mais reflexões do que respostas pragmáticas:

As necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio, pelo lucro? Não seria também a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas? (LEVEFBRE, 2001, p. 106)

Levefbre em meados da década de 60 do século xx apresenta a sociedade seu livro O Direito à Cidade (*Le Droit à la ville*) cuja referência são os princípios marxistas. No qual expõe:

O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (...) Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização. (LEVEFBRE, 2001, p. 118)

O autor indica que há dois grupos de questões que ocultaram os problemas da cidade e da sociedade urbana, sendo eles a questão da moradia/habitat e as questões da organização industrial e planificação global, tendo em vista que ambas, cada uma ao seu modo, produziram uma explosão da estrutura das cidades e que foram gestadas pelo crescimento econômico e industrial.

Esclarece que o crescimento econômico pode dar-se sem o desenvolvimento

social, pois o fetichismo e a ideologia da modernidade mascaram a estagnação das relações sociais. Mas, o desenvolvimento da sociedade, por sua vez, só pode ser concebido na vida urbana, através da sociedade urbana.

Reflete que a industrialização fornece meios e condições para a sociedade urbana, mas aquela por si não é suficiente, pois produz a urbanização de modo negativo. Logo, o processo de industrialização e urbanização perde seu sentido se não tiver a sociedade urbana como objetivo e finalidade. Assim, o centro de decisão entra para os meios de produção e exploração do trabalho social pelos que detém os poderes de decisão e “só uma teoria permite utilizar os dados práticos e realizar efetivamente a sociedade urbana” (IDEM, IBIDEM)

Orienta que “para a realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais (IDEM, IBIDEM)”. Para tanto, faz-se mister uma ciência da cidade e que a classe trabalhadora, que sofre as consequências da explosão das cidades como a segregação, a miséria do habitat e do habitante que está submetido a lógica da cidade dirigida para o consumo, possui a força social e política para operar uma transformação revolucionária da sociedade. Assim, a Reforma Urbana se impõe como uma estratégia oposta a estratégia vigente.

Logo, pensar no direito à cidade para Lefebvre é entender que haverá o valor de uso da cidade e não seu valor de troca, haverá a realização de uma cidade renovada, utilizada para encontros e trocas, ritmando a vida de todos de forma plena e não voltada ao ritmo do cotidiano produtivista do capital. Sobre o direito à cidade:

Para a classe operária, rejeitada dos centros para as periferias, despojada da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito tem um alcance e uma significação particulares. Representa para ela ao mesmo tempo um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte; mas essa ação virtual da classe operária representa também os interesses gerais da civilização e os interesses particulares de todas as camadas sociais de “habitantes”, para os quais a integração e a participação se tornam obsessivas sem que cheguem a tornar eficazes essas obsessões. (IDEM IBIDEM).

Desse modo, sintetizando as discussões apresentadas até aqui infere-se que numa sociedade movida pelo capital os espaços privilegiados estão em propriedade das classes sociais mais abastardas, logo as classes trabalhadoras não acessam as localidades bem estruturadas, muitas vezes não possuem moradias próprias ou regularizadas havendo, portanto desigualdades na utilização do solo urbano. Sobre a desigualdade nas cidades Nabil Bonduki (*apud* BRASIL, 2007) afirma:

(...) a desigualdade social nas cidades brasileiras tem suas causas nas formas com que se organiza a sociedade, marcada pelo patrimonialismo, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana (*apud* BRASIL, 2007, p.76)

À vista disso, tem-se gerado disparidades de acesso ao direito à cidade, de forma que se encontram várias estruturas urbanas dentro de uma mesma cidade, ou seja, a paisagem urbana, a infraestrutura e condições de habitabilidade divergem de acordo com a localidade/comunidade e com o perfil financeiro dos moradores, gerando assim a cidade formal e a cidade informal.

As cidades ocidentais apresentam os extremos de pobreza e privação de aspectos infraestruturais em detrimento a concentração de equipamentos, pavimentação e arborização, além de outras oportunidades geradas pela urbanização. Dessa forma, as classes mais pobres acessam, devido ao alto custo de se viver nas cidades, as regiões mais periféricas, que são mais baratas por não possuírem infraestrutura e por estarem, muitas vezes, desconectadas com as demais regiões da cidade, bem como acessam as áreas de risco ambiental, que traz inúmeros malefícios para toda a coletividade. Tal fator faz com que a cidade se estenda infinitamente para as margens, diminuindo um maior aproveitamento dos espaços vazios centrais.

A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental

configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. (MARICATO, 2003, p. 152.)

Esse processo gera o que Rolnik (2002) denomina de “urbanismo de risco”, pois atinge toda a cidade, já que quando se concentra um urbanismo de qualidade em determinada região provoca-se um problema na mobilidade urbana, pois diariamente multidões se deslocam a essas áreas e voltam para os seus bairros; além do que essas áreas se tornam objetos de disputas e cobiças imobiliárias, fazendo com que aumente também o valor dos terrenos nas áreas periféricas. Outro fator componente do urbanismo de risco é a ocupação em áreas ambientalmente frágeis que ao provocar enchentes/erosão/desmoronamento/contaminação de rios atinge toda a cidade.

Trazendo um pouco do registro histórico do lócus de intervenção, a cidade do Crato foi uma das primeiras localidades do Cariri que teve formado seu núcleo urbano. Anteriormente denominada de Missão do Miranda, a cidade do Crato foi colonizada por missionários capuchinhos italianos que tentavam pacificar a relação com os índios Kariri, mediante a catequese. Sua emancipação para condição de Vila ocorreu em 1764:

Em 21 de junho de 1764, a Missão do Miranda foi elevada à categoria de Vila, tendo seu nome mudado para Vila Real do Crato, em homenagem à cidade homônima existente na região do Alentejo português. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2012, p. 20)

Desta feita, trazemos para a discussão sobre o direito à cidade a condição das famílias moradoras na encosta do bairro Seminário, no município do Crato – CE que foram impactadas pela execução de uma obra de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria das Cidades, cujo financiamento deu-se mediante celebração de acordo de empréstimo com o Banco Mundial.

A referida obra, segundo dados da Secretaria das Cidades (CEARÁ, 2008) emergiu como uma demanda da Prefeitura Municipal do Crato ao Governo do Estado do Ceará, sendo entendida como uma dívida da Administração

## Pública Municipal com a comunidade local:

Interessada em resgatar a dívida com o bairro do Seminário, localizado na parte alta da cidade e muito sujeito a erosões, a Prefeitura Municipal do Crato indicou esta área para a carteira de intervenções do Projeto Cidades do Ceará. A proposta inclui o restauro e a recuperação da infra-estrutura existente; a instalação de equipamentos urbanos; a expansão da área pública de lazer; e a recuperação da área da voçoroca, através de intervenções de contenção da erosão ali identificada e de reflorestamento. Enfim, a idéia é que o conjunto de ações propostas permita resgatar a qualidade ambiental do bairro para os seus habitantes, bem como projetá-lo do ponto de vista de uma área potencial para o turismo e para o lazer. (*sic*) (CEARÁ, 2008, p.119)

A área em questão consistia numa encosta desestabilizada com ocupação irregular de moradias de famílias com baixo poder aquisitivo e com uma grande voçoroca, popularmente denominada como “buraco do vulcão”, que servia de escoamento de lixo e esgoto para os moradores locais, tornando-se uma região ambientalmente frágil.

Em diálogo com Maricato (2002), entende-se que as áreas das cidades sob essas condições são usualmente ocupadas por famílias vulneráveis, haja vista ser a única opção de moradia por uma condição estrutural e institucional no Brasil, dado a ausência de políticas sociais e a formatação excludente do mercado imobiliário. Ademais, o custo da moradia não é contabilizado no custo da reprodução do trabalho e “os moradores já instalados nessas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos (...) são vistos como inimigos da qualidade de vida do meio ambiente.” (MARICATO, 2002, p. 163)

Sobre o tema a autora disserta:

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado

legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias. (MARICATO, 2002, p. 163)

Nos aspectos sociais, segundo dados do Projeto, identificou-se “carência de áreas de lazer para a população habitante do local da intervenção e de seu entorno; (...) alta incidência de desemprego e informalidade, bem como de doenças de veiculação hídrica e de vetores de doenças infecto-contagiosas” [sic] (CEARÁ, 2008, p.119).

Sobre algumas questões sociais em bairros periféricos e em áreas de risco, Maricato (2002) também aborda que a violência é uma característica marcante relacionando-a com a existência da cidade informal, que é destituída de legalidade em vários aspectos, bem como de atendimento às suas necessidades, não sendo assistida nem pelo poder público e nem pelo mercado:

Além da predação do ambiente construído, outra característica dos bairros de moradia pobre são os altos índices de violência, medido pelo número de homicídios. Estes se referem especialmente aos jovens e, entre estes, aos pardos e negros. Diferentemente do conceito da opinião pública, não é nos bairros de mais alta renda que a violência mostra sua face mais cruel. (...) A frequente morte de jovens nas ruas pode ser constatada exatamente em bairros que apresentam os mais baixos níveis de renda e escolaridade. Não por coincidência, esses bairros constituem regiões marcadas pela ilegalidade (na ocupação do solo e na resolução dos conflitos) e pela precariedade de serviços públicos e privados. (MARICATO, 2002, p.164)

A partir deste contexto, a Secretaria das Cidades, no ano de 2013, iniciou a obra que objetivou a “recuperação ambiental das áreas em estágio avançado de erosão da encosta, a remoção de famílias de áreas de risco, dotação de infraestrutura de drenagem e esgotamento sanitário, implantação de via paisagística e urbanização das áreas lindeiras” (CEARÁ, 2017, p.90), sendo esta concluída no ano de 2017.

Para tanto, o Estado, com recursos advindos do acordo de empréstimo com o Banco Mundial, aportou R\$ 35.053.378,27 (trinta e cinco milhões, cinquenta e três mil, trezentos e setenta e oito reais e vinte e sete centavos) na execução da referida intervenção pública, segundo dados do Projeto (IDEM, p. 27).

Para realização da obra, num período anterior a sua execução, ainda no ano de 2012, realizou-se a divulgação do projeto básico para a população moradora da encosta, sendo realizado também o congelamento da área para identificar os moradores e os imóveis que seriam afetados diretamente para fins de reassentamento involuntário.

O reassentamento involuntário ocorre quando há risco para a permanência das comunidades em áreas degradadas, cuja recuperação ambiental não é suficiente para possibilitar condições dignas de habitabilidade, ou quando o equipamento/infraestrutura a ser instalado (a) impossibilita a coexistência de residências e ou comércios nas imediações.

Conforme preconizado pelo Banco Mundial em sua Política Operacional OP 4.12 Involuntary Resettlement (Reassentamento Involuntário), o reassentamento involuntário:

(...) deve ser evitado sempre que possível, ou então minimizado, explorando-se todas as alternativas viáveis para o design do projeto.

Quando não for possível evitar o reassentamento involuntário, as atividades de reassentamento deverão ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo-se recursos para investimento suficiente para que as pessoas deslocadas pelo projeto possam participar dos benefícios providos pelo mesmo projeto. Pessoas deslocadas deverão ser consultadas extensivamente e deverão ter oportunidades para participar do planejamento e implementação de programas de reassentamento.

Pessoas deslocadas deverão ser assistidas nos seus esforços para melhorarem o modo e condições de vida ou pelo menos para restaurar, em termos reais, as condições previamente ao reassentamento ou ao início da implementação do projeto, prevalecendo o qual for mais elevado. (BIRD, 2001)

No âmbito da obra foram geradas 157 (cento e cinquenta sete) afetações diretas a moradores da encosta, nas quais 16 (dezesseis) consistiram em famílias que foram retiradas da área de risco e reassentadas em unidades habitacionais do programa habitacional do próprio município do Crato, 31 (trinta e um) imóveis que foram demolidos e cujas benfeitorias foram indenizadas pelo Governo do Ceará, 43 (quarenta e três) famílias que foram reassentadas em unidades habitacionais no Programa Federal Minha Casa Minha Vida e 67 (sessenta e sete) famílias que temporariamente saíram da área de intervenção para moradias provisórias recebendo, pela prefeitura do Crato, indenização mensal a título de aluguel temporário. Para melhor compreensão, seguem dados no quadro abaixo:

**Quadro 1:** Total de Afetações.

<b>Política de Atendimento</b>	<b>Total de Afetações por Política de Atendimento</b>	<b>Total de Afetações</b>
<i>Afetação Irreversível</i>		
Reassentamento no Programa Habitacional do Município do Crato	16	90
Pagamento de indenização	31	
Reassentamento no Programa Federal Minha Casa Minha Vida	43	
<i>Afetação Reversível</i>		
Pagamento de aluguel	67	67

**Fonte:** Secretaria das Cidades, 2017. Elaborado pela autora.

Seguindo as recomendações do agente financeiro, essas políticas de atendimento foram estabelecidas como forma de minimizar os transtornos gerados

pela execução da obra. Para tanto, estabeleceu-se parceria entre o mutuário do empréstimo, no caso do Governo do Ceará, através da Secretaria das Cidades, e o beneficiário direto, município do Crato/CE, que realizou algumas das ações acima elencadas.

Essas políticas foram materializadas no Plano de Reassentamento involuntário (PRI) que consistia num instrumento de planejamento com base nas diretrizes estabelecidas pelo BIRD. Esse documento foi elaborado no ano de 2012 e teve atualizações no ano de 2013 e 2014 quando a realidade financeira do município do Crato sofreu alterações. Num primeiro momento o próprio município ficaria responsável pela realização de todo o processo de reassentamento involuntário, e posteriormente alegou incapacidade financeira, passando o Estado a assumir esta responsabilidade.

Para execução das ações e procedimentos referentes ao processo de reassentamento, a Secretaria das Cidades montou uma equipe multidisciplinar formada por assistentes sociais, engenheiros civis e advogados, que eram lotados tanto na sede da Secretaria das Cidades em Fortaleza, quanto na Região do Cariri Central. Além da equipe técnica estadual, articulou-se com os municípios beneficiados a formação de equipe técnica multidisciplinar para o acompanhamento dos reassentamentos, tendo em vista a celebração de Termo de Cooperação entre Estado e Municípios para a implementação do Projeto Cidades do Ceará.

Contudo, identificou-se fragilidades no processo de reassentamento no âmbito da obra do Seminário, já que até o final do projeto, no mês de março de 2017, as 43 (quarenta e três) famílias que deveriam ter sido reassentadas por conta do Programa Minha Casa Minha Vida não haviam recebido a unidade habitacional, devido ao atraso na entrega do empreendimento, segundo registrou a própria Secretaria das Cidades.

Segundo Partridge (*apud* CASTRO, 2016), o BIRD foi a primeira agência internacional a elaborar orientações para os reassentamentos involuntários. Contudo, questiona-se a efetividade destes procedimentos quanto a garantia de uma alteração positiva no cotidiano da população afetada, tendo em vista as perdas dos laços afetivos, as perdas materiais e das redes sociais tecidas.

Além da contrariedade da gestão democrática da cidade, conforme preconiza a Lei Federal Nº 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE), uma vez que esses projetos elaborados sem a ampla participação popular são impostos às comunidades vulneráveis como forma de solução da problemática urbana ou ambiental, retirando-as das áreas de intervenção, que apesar da realização de consultas públicas antes da execução dos projetos executivos, as sugestões populares são acatadas de acordo com a conveniência financeira, técnica e temporal<sup>8</sup> do Projeto, cuja decisão final compete ao governo executor e ao agente financeiro.

Ademais, ocorre que muitos planejadores e pesquisadores sobre o espaço têm analisado as sociedades e seus respectivos territórios de modo à distância, sem adentrar em suas questões de forma mais profunda, ouvindo e entendendo os produtores desses espaços através de métodos de pesquisa cuja interação possibilite mergulhar na realidade social. Esse raciocínio advindo de Souza (2020) contribui para as análises desse objeto, permitindo o entendimento de que houve no bairro Seminário uma “visão de sobrevoos” através da adoção da perspectiva típica do Estado (Idem, p. 148).

De sua parte, ao planejarem intervenções no espaço, os planejadores profissionais frequentemente agem como se não tomassem conhecimento do fato de que não estão planejando somente a organização espacial (como se essa se resumisse a uma relação de coisas), mas também, e sobretudo, relações e práticas sociais, o que exigiria que levassem em conta muito mais homens e mulheres concretos, suas expectativas, seus valores, seus temores. E, claro, suas palavras. (SOUZA, 2020, p. 149)

O autor também reforça que a capacidade de se auto planejar e gestar da sociedade civil não é levada em consideração no âmbito do planejamento urbano, havendo, de modo mais usual a condição estadocêntrica, como se apenas o Estado ou os profissionais ao seu serviço sejam capazes de planejar

---

**8.** Temporal no sentido dos prazos estabelecidos para execução das obras e da vigência do acordo de empréstimo.

intervenções no espaço urbano. No âmbito da execução da obra do bairro Seminário, apesar de expressivo trabalho social<sup>9</sup>, não houve a instituição de mecanismos que possibilitassem a troca entre o poder público e sociedade civil, de modo a adentrar nas questões que refletissem a necessidade da comunidade.

Quanto ao remanejamento das famílias das áreas afetadas, na maioria das vezes, o novo local de moradia ocorre em região distante ao local original de moradia, em programas habitacionais cujo período de entrega não condiz com o prazo necessário para retirada das famílias, havendo um descompasso entre os programas, gerando transtorno a vida do cidadão afetado.

Para Castro (Idem), os reassentamentos involuntários:

(...) impõem uma mudança total de vida (CERNEA, 1989, p.21), pois, na maioria dos casos, não cabe à população o direito de decidir ficar (WET, 2005). Dentre os problemas relacionados com os RI, encontram-se: os riscos de perda das atividades se subsistência e o empobrecimento (MATOS & MEDEIROS, 2015; PERERA, 2014; ESPEJEL, 2013; RODRIGUES, 2013; BARTOLOME, 2000; SANTOS, 2007), a dificuldade no planejamento da prevenção destes (VANDERGEEST, 2003) e a perda das redes de relações de moradores (DELLA NOCE, 2013). (CASTRO, 2016, p. 5)

E complementa (IDEM, IBIDEM):

Existem casos em que as famílias aprovam os programas e seus respectivos RI, os quais têm seu andamento acompanhado pelo BIRD e BID<sup>10</sup>. Mas não se pode deixar de destacar que os problemas citados pelos pesquisadores e pelas famílias reassentadas ocorrem reiteradamente. (CASTRO, 2016, p. 5)

Especificamente, no caso das famílias do bairro Seminário, parte do reassentamento deu-se em localização divergente da área de intervenção como é

---

**9.** A análise desse trabalho caberia um estudo a parte também.

**10.** Neste estudo, o autor também menciona a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

o caso do Empreendimento Habitacional Filemon Limaverde que fica cerca de quase 5 km da encosta do bairro Seminário.

Nos casos de pagamento de indenização, identificou-se que os poderes públicos estadual e municipal não viabilizaram para os reassentados a aquisição de uma nova moradia na área recuperada, havendo, portanto a retirada da família moradora da sua área de origem.

Assim, dialoga-se com a Arantes (2002) sobre o conceito de gentrificação, que denota o sentido de invasão e reconquista relativo ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades, cujos eufemismos à gentrificação são as chamadas: revitalizações, recuperações, reabilitação, entre outros.

No bairro Seminário, o processo de reassentamento involuntário culminou num processo de gentrificação, quando as famílias moradoras da área, por não mais “cabem no local” foram transferidas para outra área menos urbanizada e, conseqüentemente, menos valorizada cultural, social e economicamente, pois a recuperação que pretendia melhorar o espaço coletivo tornou-se o motivo para a retirada dos atores sociais de sua região de origem, não aproveitando os referidos atores das melhorias na condição do uso do solo.

Para Arantes (idem), no âmbito do planejamento urbano estratégico é esperada a ocorrência da gentrificação, pois uma cidade planejada de modo estratégico nada mais seria que uma cidade gentrificada com outra denominação. Dessa forma, o bairro Seminário tornou-se mercadoria para consumo de um público qualificado e solúvel (VAINER, 2002) que possa pagar pelo uso do solo o seu valor especulado.

## **Considerações finais**

Quando se analisa os caminhos percorridos para viabilizar a execução da obra em comento, a priori, identifica-se inúmeras fragilidades no que tange o reassentamento das famílias moradoras da área e a garantia do direito à cidade. Contudo, é evidente que houve o atendimento das várias necessidades básicas da comunidade em geral, como saneamento básico, estabilidade do solo, limpeza pública e criação de área de lazer e esporte.

Contudo, ainda assim se questiona: para quem estão sendo estruturadas as cidades?

Pode-se receber como contra-argumentação a ideia exposta que o número de famílias reassentadas é ínfimo quando comparado ao número de famílias beneficiadas pela execução da obra em comento.

Entretanto, entende-se que o direito à cidade, ao usufruto dos espaços públicos, o acesso ao lazer, ao trabalho e ao direito à mobilidade urbana restaram prejudicados para as pessoas que foram retiradas da nova área urbanizada, considerando que suas redes sociais foram embaralhadas, seus ambientes familiares desconstruídos, seu trajeto ao trabalho ou a escola com necessidade de refazimento. O sentimento de pertencimento ao lar deverá ser reinventado.

Ademais, o valor do solo passa a ser valorizado e taxado e a permanência de famílias em condições de pobreza é substituída por especuladores imobiliários que veem na área recém-estruturada oportunidades de negócios, havendo, portanto a expulsão dos moradores originais que passam a não poder arcar com moradia numa área monetariamente valorizada.

A crítica também pode questionar que as famílias, antes moradoras de uma área de risco, foram realocadas num empreendimento habitacional com infraestrutura básica para o morar bem e para sempre. Mas, aqui também cabe uma réplica que reassentamento em conjuntos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida possui variadas questões que motivam um estudo a parte.

Porém, adianta-se que a distância dos centros urbanos a parca infraestrutura aos arredores dos empreendimentos, bem como os conflitos sociais ocorridos pela dominância de facções criminosas nesses espaços motivada pela ausência de políticas públicas eficazes em diversas áreas, geram na vida das famílias reassentadas problemáticas antes não enfrentadas.

Desta feita, entende-se que a superação destes desafios para a intervenção pública é elaborar e executar metodologias que incluam todos na urbanização e que para isso a articulação entre os conhecimentos técnicos e sociais deverão dialogar, sem sobreposição de interesses, mas numa convergência para o bem coletivo.

Para tanto, considerar, desde a elaboração e durante a implementação dos programas e projetos, que o direito à cidade deve ser garantido a todos

os cidadãos e traçar como metas e objetivos a serem alcançados os ganhos sociais e ambientais para a comunidade originária em detrimento apenas às ações de execução de obra, poderão minimizar os efeitos da lógica do urbanismo neoliberal.

Mediante as inquietações teóricas já expostas e as considerações de caráter preliminar, entende-se que adentrar nas reflexões acerca dos impactos sociais da obra de Recuperação Ambiental e Urbanização do bairro Seminário na materialização do direito à cidade é uma seara, na qual muitas mediações necessitam serem feitas para buscar a essência do objeto e para tanto o caminho a ser percorrido é longo, mas cheio de novas descobertas teóricas, políticas e históricas, além das discussões plurais.

Isto tomando como entendimento que é preciso dialogar com vários pesquisadores/teóricos/atores sociais e aprofundar o entendimento das categorias analíticas, de modo a fundamentar coerentemente as reflexões postas e contribuir efetivamente para a compreensão do objeto estudado.

Mas, mesmo assim, considerando longos percursos ainda a serem feitos, obtém-se como a resposta que as cidades estão sendo estruturadas para o mercado onde elas mesmas tornam-se mercadorias a serem disputadas por vários consumidores ao tempo que disputam entre si a atenção de quem possa investir nelas.

Por fim, parafraseando Lefebvre, “atualmente, alguns acreditam que os homens só levantam problemas insolúveis. Esses desmentem a razão. Todavia, talvez existam problemas fáceis a serem resolvidos, cuja solução está aí, bem perto, e que as pessoas não levantam (LEFEBVRE, 2008, p. 141).

## Referências

ARANTES, Otília. **Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas.** In: ARANTES, Otília *et al.* **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

BRASIL. **Curso à distância: trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CASTRO, Rainfran A de. Os reassentamentos involuntários em programas de

urbanização e de saneamento: os casos Promaben, Prosamim e Probacanga. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v.8, n.3, p.23-26, jun. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v8n3/2175-3369-urbe-2175-3369008003AO010.pdf>>. Acesso em: 20 ago.2018.

CEARÁ, Secretaria das Cidades. **Plano de Reassentamento Involuntário da Avenida do Contorno de Juazeiro do Norte**. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano de Reassentamento Involuntário da Obra de Recuperação Ambiental e Urbanização do Bairro Seminário, Crato/CE**. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará Cidades do Ceará - Cariri Central Acordo de Empréstimo – Nº IBRD 76540-BR**. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão Socioambiental**. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v.24, n.1, p.12-16, set.1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010225551998000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010225551998000100004)>. Acesso em:30 ago.2018.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v.17, n.48, p.56-59, ago.2003. Disponível em: < HYPERLINK "hielo.br >. Acesso em: 21 out.2013.

\_\_\_\_\_. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, *et al.* A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Continuidade, ruptura ou reciclagem? uma análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.58, n.2, p.11-15, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S00112582015000200461&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S00112582015000200461&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 30 ago. 2018.

QUEIROZ, Danielle Teixeira *et al.* **Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007.

RHEIN, Juliany Siqueira. **A Centralidade da pesquisa na formação profissional: análise crítica da compreensão do (as) graduandos (as) do Serviço Social da UECE**. 2011. 131f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e Definição de Cidades. In: RIBEIRO, L.C de Q.; JUNIOR, O. A. dos S. (Org.) **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ROLNIK, Raquel. Exclusão territorial e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.4, p.30-38, out./dez.1999. Disponível em: < [hyperlink "hielo.br](#) >. Acesso em: 23 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SÁ, Maria. E. R de; BARBOSA, Maria. J. de S. A cidade, reestruturação produtiva e a nova ordem mundial. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.23, n.72, p. 7-21, nov.2002.

SOUZA, Angela M. G. Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 245-265, abr. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v20n41/2236-9996-cm-20-41-0245.pdf>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano**. In: CARLOS, A. F. A. et al (orgs). *A produção do espaço urbano: agentes e processos*,

escalas e desafios. São Paulo: Editora Contexto, 2020.

TEIXEIRA, Rafael V. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.34, n.104, p.23-27, set. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010166282010000400005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282010000400005)> Acesso em: 02 de maio de 2018.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, *et al.* A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida**. In: VELHO, Otávio G (org). O fenômeno Urbano. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6513850/mod\\_resource/content/0/WIRTH%2C%20Louis%20-%20Urbanismo%20como%20forma%20de%20vida.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6513850/mod_resource/content/0/WIRTH%2C%20Louis%20-%20Urbanismo%20como%20forma%20de%20vida.pdf). Acesso em: 10 de abril de 2023.

**Recebido:** 02/01/2023

**Aceito:** 01/03/2023