

## **INSURGÊNCIAS NO COMBATE À PANDEMIA EM FORTALEZA: AS RESPOSTAS POPULARES FRENTE A PROBLEMAS (INFRA)ESTRUTURAIS**

INSURGENCIES CONFRONTING COVID-19 PANDEMIC IN FORTALEZA: POPULAR  
RESPONSES IN FACE OF (INFRA)STRUCTURAL PROBLEMS

**Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas**

Universidade Federal do Ceará

[clarissa@arquitetura.ufc.br](mailto:clarissa@arquitetura.ufc.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9268-5745>

**Juliana De Boni Fernandes**

Universidade Federal do Ceará

[julianadeboni@arquitetura.ufc.br](mailto:julianadeboni@arquitetura.ufc.br)

**Luísa Fernandes Vieira da Ponte**

Universidade Federal do Ceará

[luisafvponte@arquitetura.ufc.br](mailto:luisafvponte@arquitetura.ufc.br)



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

### **RESUMO**

Diante da sistemática de um planejamento urbano institucionalizado frequentemente submetido a *lobbys* políticos e elitistas, o cenário das cidades brasileiras na pandemia da Covid-19 evidenciou os abismos estruturais entre as classes sociais. Neste contexto, este artigo argumenta que o agravamento da situação sanitária em regiões marginalizadas durante a pandemia está diretamente relacionado à lógica histórica de investimento e provimento de infraestruturas - abordando o conceito de Planejamento Insurgente de Miraftab (2009) e o relacionando com as práticas organizadas pelas comunidades do Grande Bom Jardim, em Fortaleza. Os procedimentos metodológicos revelam como tais práticas são capazes de amenizar impactos e, ao mesmo tempo, confrontar politicamente a (in)ação do Estado, em busca da garantia de direitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** planejamento insurgente. pandemia. saúde pública. desigualdade urbana. Fortaleza.

## ABSTRACT

Produced by institutionalized urban planning policies almost exclusively accountable to the demands of political and elitist lobbies, the scenario of Brazilian cities during the Covid-19 pandemic has highlighted the structural imbalances among social classes. In this context, this article claims that the aggravation of the sanitary crises in marginalized neighborhoods during the pandemic is closely related to the historical logic of urban investment and infrastructure provision - using Miraftab's (2009) concept of Insurgent Planning, to interpret practices conducted by "Grande Bom Jardim" residents, in Fortaleza. The case demonstrates how such actions are capable of softening the impacts of the crises while confronting the State politically, in search of the guarantee of civil rights.

**KEYWORDS:** insurgent planning. pandemic. public health. urban inequalities. Fortaleza.

## INTRODUÇÃO

Regido sob a lógica da urbanização capitalista, o planejamento urbano nos países emergentes têm se provado um mecanismo capaz de reproduzir a segregação no espaço da cidade contemporânea mais do que alcançar o bem comum da sociedade civil (Miraftab, 2016b). Frequentemente tendo o Estado como um único agente promovedor de tal tarefa, o planejar institucionalizado acaba aderindo a uma dinâmica política que privilegia grupos mais poderosos (Souza, 2006) capazes de interferir material e espacialmente na cidade por meio de processos de gentrificação e higienização, resultando em remoções, violência, marginalização, segregação de grupos menos privilegiados (Rebouças, Manzi e Mourad, 2019) e crescente privatização de espaços públicos (Holston, 1998).

Segundo Miraftab (2016b), ao mesmo tempo em que tal dinâmica de planejamento é estabelecida e cria um novo contrato social - onde o Estado vai ao poucos se desresponsabilizando e privatizando a garantia de direitos - a prática de construção de cidadania pela população excluída de tais direitos, confrontando direta ou indiretamente o papel do Estado, tem o potencial de elucidar, questionar e transformar as ações do Estado. Ações essas que resultam no que Miraftab (2009) define como planejamento insurgente. Considerado pela

autora como o conjunto de práticas realizadas por pessoas não necessariamente profissionalizadas e que se organizam através de espaços não-institucionalizados (espaços inventados ou *invented spaces*) contrapondo, muitas vezes, a lógica hegemônica que se impõe e desconsidera grupos específicos, o planejamento insurgente vêm em oposição a uma prática considerada oficial, que merece ser questionada.

Apesar de não poder ser entendido como necessariamente a melhor alternativa para o planejamento urbano<sup>1</sup>, é importante entender a capacidade de tais ações de transformarem e confrontarem o Estado e a forma como se pensa e se faz a cidade. Além disso, o planejamento insurgente é capaz de trazer contribuições para a prática institucional de planejamento a partir da desconstrução de papéis como o do planejador técnico e o do morador que usufrui o espaço, traçando perspectivas para a construção de um outro planejar, menos tecnocrata, mais emancipatório e decolonial (Miraftab, 2016a; Sandercock, 1999).

Este artigo se apoiará nesta nova abordagem teórica para relacionar o contexto do planejamento urbano pré-pandemia com as práticas insurgentes dos moradores durante a pandemia da Covid-19. Terá como objeto empírico a disputa em torno do acesso à infraestrutura urbana básica de uma região periférica de Fortaleza. Nesse sentido, durante um longo percurso de aproximação e contribuição com as demandas dos moradores desta região, surgiram questões como: Qual o impacto do planejamento urbano promovido pelo Poder Público nos territórios vulneráveis atingidos pela Covid-19? Ações comunitárias e insurgentes são capazes de amenizar impactos e melhorar a realidade urbana de assentamentos precários? Que tipo de ações são essas e qual o caráter que elas têm?

Para além do histórico de vários anos de contribuição das autoras com as reivindicações urbanas dos movimentos sociais desta região periférica, que permitiu captar a realidade a partir da perspectiva dos moradores, esta investigação está também informada por um trabalho realizado pela Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza, sistematizado em uma publicação do Observatório das Metrôpoles intitulada “Dossiê Nacional: As metrôpoles e a covid-19: Núcleo Fortaleza”<sup>2</sup>. Tal documento foi elaborado a partir de questionários aplicados nos meses de maio e junho de 2020 em comunidades vulneráveis para entender como tais territórios estavam sendo atingidos pela pandemia, visto que os boletins epidemiológicos elaborados pelo Poder Público possuem caráter extremamente técnico e excluem possíveis

<sup>1</sup> Ver Rebouças, Manzi e Mourad, 2019, p. 862-863.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/2020/08/09/dossie-nacional-da-atuacao-do-poder-publico-na-pandemia-do-covid-19/>.

relatos etnográficos que descrevem a mudança de vida dessa população, as questões sanitárias e o acesso a recursos e políticas públicas ofertadas pelo Estado.

O artigo se estrutura em três principais partes. A primeira se concentra em uma breve contextualização sobre a pandemia em Fortaleza, descrição esta que não pode ser feita sem uma mínima análise sobre o território em um cenário pré-pandêmico, evidenciando dinâmicas importantes entre o planejamento urbano e a produção de desigualdades espaciais e sociais. O segundo tópico se refere ao recorte territorial, que foi escolhido através da experiência e a relação em campo das autoras com o território do Grande Bom Jardim, descrevendo os resultados obtidos no dossiê sobre a área e a maneira como os moradores têm agido no enfrentamento da pandemia. Por fim, o artigo reúne as conclusões que interpretam as políticas urbanas institucionais em Fortaleza e as práticas dos moradores com a teoria do planejamento insurgente, buscando responder os questionamentos feitos.

## **FORTALEZA: ABISMOS ANTES E DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

Nas cidades brasileiras, segundo dados do IBGE de 2018, problemas estruturais de atendimento de necessidades básicas previstas na Constituição Federal (como o acesso à água potável, alimentação, moradia, saneamento básico e educação) têm se agravado e a desigualdade social só têm aumentado<sup>3</sup>.

Desigualdade esta que se reflete diretamente no espaço urbano e é agravada com a pandemia da Covid-19. A crise econômica, política e urbana causada pelo novo coronavírus no Brasil acentua os abismos estruturais criados por um planejamento urbano oficial que deixa à margem populações vulneráveis. Ao mesmo tempo, a crise atual elucida ações que vão de encontro com a negligência do Estado - o que chamaremos aqui de práticas insurgentes.

Fortaleza está inserida nessa mesma lógica de crescimento e produção das desigualdades do espaço urbano das cidades brasileiras. Para entender o impacto que a Covid-19 teve neste território, é importante analisar como esse contexto urbano se dá. Este tópico se dividirá em duas partes, onde a primeira falará sobre o contexto urbano da capital cearense e a

---

<sup>3</sup> Em 2018, 40% da renda do país estava concentrada no equivalente a 10% de toda a população brasileira. A população que vive abaixo da linha da pobreza, percentual de 5%, ganharam 3% a menos no mesmo ano em que a classe A, que representa 1% da população total, teve valorização de 8% em seus rendimentos. No mesmo ano, o mesmo Instituto confirma a reentrada do país no Mapa da Fome, mostrando que em 5 anos, aumentou em 3 milhões o número de pessoas sem acesso regular a alimentação básica.

segunda irá se ater aos dados publicados oficialmente sobre a pandemia, principalmente nos meses de maio e junho de 2020. Ambos estão profundamente baseados na contextualização já descrita no Dossiê elaborado.

## DE QUE CIDADE ESTAMOS FALANDO?

Entendida a nível estadual como um grande pólo de circulação, para onde convergem pessoas e mercadorias através das rodovias estaduais e federais, Fortaleza se destaca das cidades médias e centros regionais do Ceará, criando, desde aí, disparidades econômicas e sociais. Também de forma centralizada se dá o planejamento e gestão urbana, sem nenhum intermédio regional entre as prefeituras e o governo estadual.

Com cerca de 2,6 milhões de habitantes, segundo estimativa do IBGE de 2018, Fortaleza se configura como a capital mais densa do Brasil. Seguindo a mesma lógica segregacionista das cidades brasileiras, a capital possui mais de 800 assentamentos precários espalhados pelo território e é marcada pela presença cerca de 75,7% dos bairros com o IDH-B (Índice de Desenvolvimento por Bairro) menor que 0,5 segundo o relatório das Nações Unidas ‘State of the World Cities’ de 2010/2011, sendo assim considerada uma das cidades mais desiguais do mundo.

Quanto às divisões administrativas e de gestão, a cidade pode ser entendida através dos seus 121 bairros que se agrupam em sete Secretarias Regionais<sup>4</sup>, entendidas como unidades de planejamento urbano da cidade. É importante entender que a relação entre bairros vizinhos pode ser muito diversa, com a presença de bairros mais heterogêneos que outros, apresentando multiplicidade de condições sociais, habitacionais e econômicas. A escolha da Prefeitura por não utilizar os bairros como unidades de planejamento pode refletir a generalização de demandas e o não aprofundamento de questões infraestruturais.

Ao observar um panorama sobre a implementação do planejamento urbano em Fortaleza no século XX, é possível perceber uma sistemática de ações que não contribuem para a implementação do direito à cidade e a redução das desigualdades sociais e urbanas (Freitas,

---

<sup>4</sup> Desde dezembro de 2019, a Prefeitura Municipal de Fortaleza oficializou uma nova divisão territorial, criando mais 5 regionais, que são divididas em territórios. Essa divisão não foi considerada aqui porque a distribuição de recursos foi distribuída para 2020 ainda na divisão territorial antiga. Ver a Lei Orçamentária Anual de 2020 - LOA 2020 (nº 10.984).

2019a). Segundo Pequeno e Freitas (2012), aspectos negativos comuns ao planejamento urbano aplicado na capital ao longo dos anos são:

sua realização por consultores externos ao corpo funcional do município, desperdiçando oportunidades de promover a formação de recursos humanos municipais; a elaboração de diagnósticos superficiais, os quais induziram soluções inadequadas à realidade local; as proposições com caráter generalista, predominando diretrizes de planejamento sob a forma de recomendações em linguagem jurídica e índices paramétricos homogeneizantes que desconsideraram a diversidade sociocultural com a qual o espaço intraurbano vem sendo produzido; a exclusão da cidade informal, inexistindo ações voltadas para seu enfrentamento, indicando a dissociação entre a política urbana e habitacional, apesar do ritmo acelerado com que se deu o crescimento da favelização na cidade. (PEQUENO; FREITAS, 2012, p. 490-491).

A fim de representar a desigualdade social e espacial em Fortaleza, resultado de um planejamento urbano baseado na especulação e que não combate tais disparidades, elaboramos dois mapas (Figura 1 e 2) que se destacam sobre duas realidades da cidade: a carência habitacional e a precariedade do entorno<sup>5</sup>.

O Índice de Carência Habitacional (ICH) é determinado a partir da oferta de infraestruturas como água, esgoto e lixo segundo os dados do censo IBGE 2010. Ele tenta medir, de forma sintetizada, a qualidade do entorno em que habitações estão localizadas na cidade de acordo com a oferta destas infraestruturas. É possível perceber pela Figura 1 que o ICH classificado como “muito bom” ocupa a parte central da cidade, enquanto que classificações como “ruim” e “muito ruim” estão nas regiões periféricas e na Região Metropolitana, respectivamente. Também chama atenção que as Regionais II e VI, comumente alvo de uma produção imobiliária com alto teor especulativo e de vetores de crescimento atuais, tenham bastante setores classificados como “ruim”, o que se deve a grande quantidade de terrenos vazios e com acesso satisfatório de serviços urbanos caracterizando uma retenção especulativa de propriedades.

---

<sup>5</sup> Para a elaboração dos mapas, foram usados os Índice de Carência Habitacional (ICH) e o Índice de Qualidade do Entorno (IQE). Tais índices foram elaborados pelo Laboratório de Estudos da Habitação - LEHAB, sob a coordenação do Professor Luiz Renato Bezerra Pequeno para a pesquisa de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, no projeto do edital CNPq Ministério das Cidades, 2012. Ver PEQUENO e ROSA, 2015.

É possível inclusive perceber que a área que será tratada no próximo tópico, o território do Grande Bom Jardim - GBJ, tem em sua grande maioria um ICH ruim de atendimento relacionado às infraestruturas como disponibilização de água, esgoto e coleta de lixo, confirmando que os setores periféricos são mais negligenciados em relação ao provimento desses serviços.

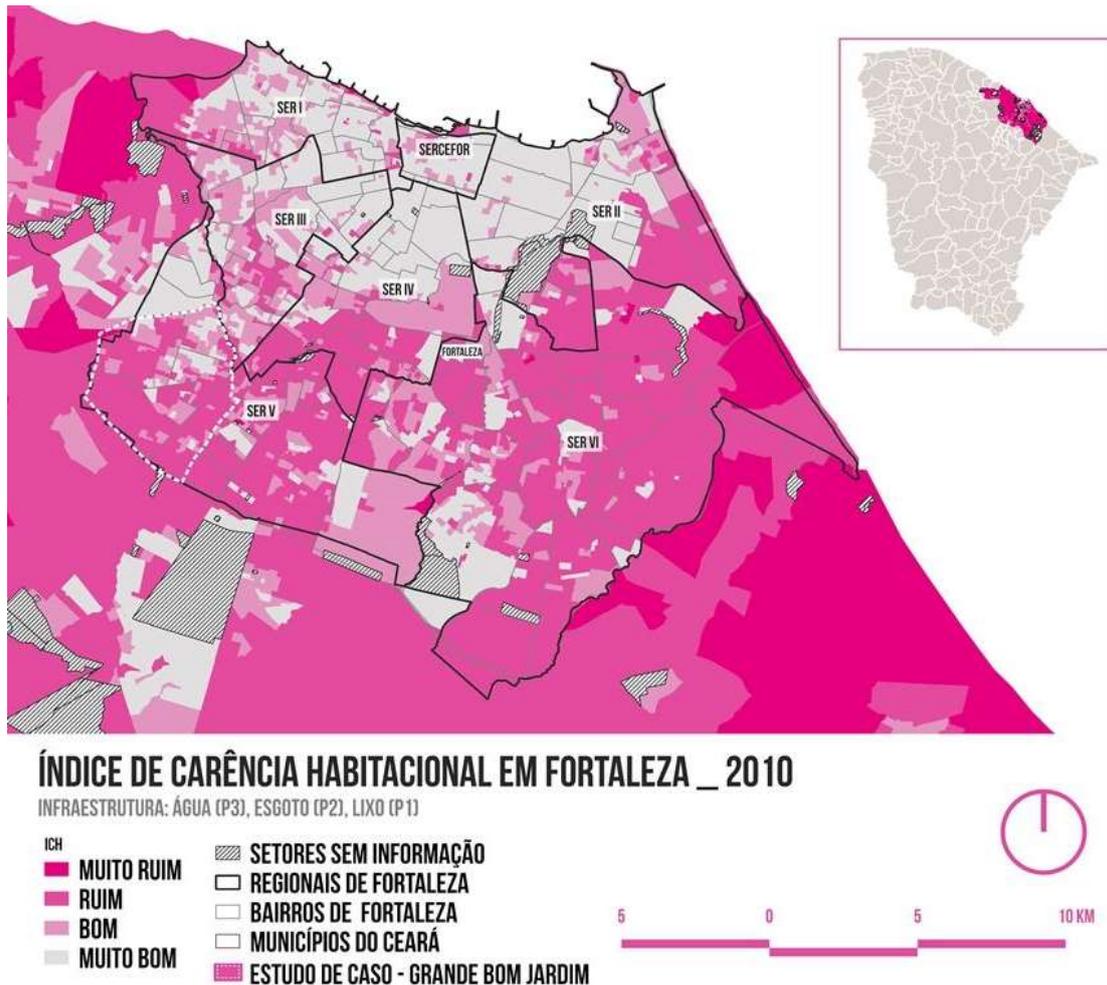


Figura 1: Mapa sobre a carência habitacional em Fortaleza. Fonte: Elaboração autoral a partir dos dados de setores censitários do IBGE (2010) e da metodologia de informação do LEHAB (2012).

A outra questão que merece ser apresentada quanto ao território de Fortaleza é a precariedade do entorno das habitações, ou seja, a qualidade ambiental urbana de seu bairro. Para estabelecer esta classificação foi utilizado o Índice de Qualidade do Entorno (IQE), que utiliza informações sobre as condições urbanas em que os domicílios da cidade estão inseridos. O IQE utiliza dados do censo de 2010 do IBGE e para a sua elaboração foram observadas 10 (dez) variáveis, que consideram o total de domicílios de cada setor censitário, e se referem as

seguintes informações das ruas onde estão inseridos estes domicílios: 1) sem identificação do logradouro, 2) sem iluminação pública, 3) sem pavimentação, 4) sem arborização, 5) sem calçada, 6) sem bueiro/boca de lobo, 7) sem meio-fio guia, 8) sem rampa para cadeirante, 9) com esgoto a céu aberto e 10) com lixo na rua.

Observando o mapa abaixo é possível perceber que grande parte da classificação considerada como “muito bom” se concentra no centro da cidade ao mesmo tempo que setores considerados com um IQE “ruim” se concentram na região periférica, formando uma espécie de borda e se ligando com os municípios vizinhos, onde aparecem junto à classificações de IQE “muito ruim”. Mais uma vez, o território que irá ser apresentado como estudo de caso - GBJ, tracejado em branco no mapa - possui grande presença de setores com o IQE “ruim”, o que indica que a região sofre não só com o não provimento de infraestruturas básicas, como água, esgoto e lixo, mas possui uma qualidade precária do entorno, reforçando a falta de garantia do direito à cidade nestas áreas da cidade.

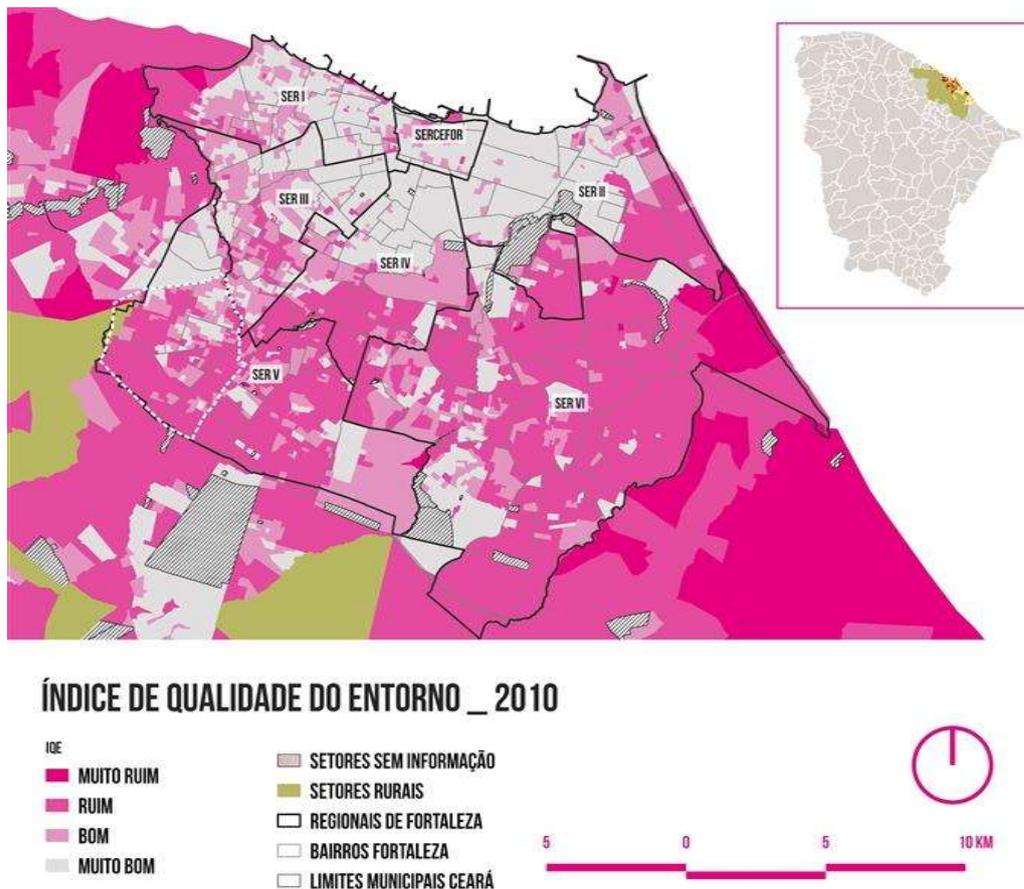


Figura 2: Mapa sobre a qualidade do entorno em Fortaleza. Fonte: Elaboração autoral a partir dos dados de setores censitários do IBGE (2010) e da metodologia de informação do LEHAB (2012).

Os dois mapas apresentados falam sobre a falta de qualidade do domicílio e do entorno em que estes se inserem, onde, em ambos, regiões periféricas aparecem classificadas com indicações “ruins”. Tal representação e análise confirma a hipótese de que a cidade é moldada e planejada para atender melhor às regiões centrais, melhor equipadas e alvos prioritários de investimentos imobiliários privados.

Representantes do Poder Público se colocam constantemente como incapazes de atender todas as demandas infraestruturais da cidade, subsidiando muitas obras através de Parcerias Público-Privadas - PPPs. Fortaleza, por exemplo, é a cidade que mais possui Operações Urbanas Consorciadas - OUCs, instrumento previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que têm a intenção de suprir a falta de capacidade do Estado e prever contrapartidas para o setor privado. Contrapartidas estas, que deveriam servir para equilibrar e democratizar o direito à cidade, o que no contexto do planejamento urbano estratégico, aplicado na capital cearense, não acontece (Holanda; Rosa, 2017). Muitas PPPs se concentram na Regional II (Figura 3), área da cidade que concentra os investimentos e é constantemente tratada como mercadoria urbana. Quando comparada aos investimentos de caráter público-privado na Regional V, onde se encontra a área analisada, a situação é altamente discrepante. Desde 2013, foram 13 obras provindas de OUCs ou empréstimos internacionais anunciadas e realizadas pela Prefeitura de Fortaleza na Regional II, enquanto que na Regional V, só é possível identificar duas obras: uma resultante da OUC Osório de Paiva e a Requalificação do Riacho Maranguapinho.

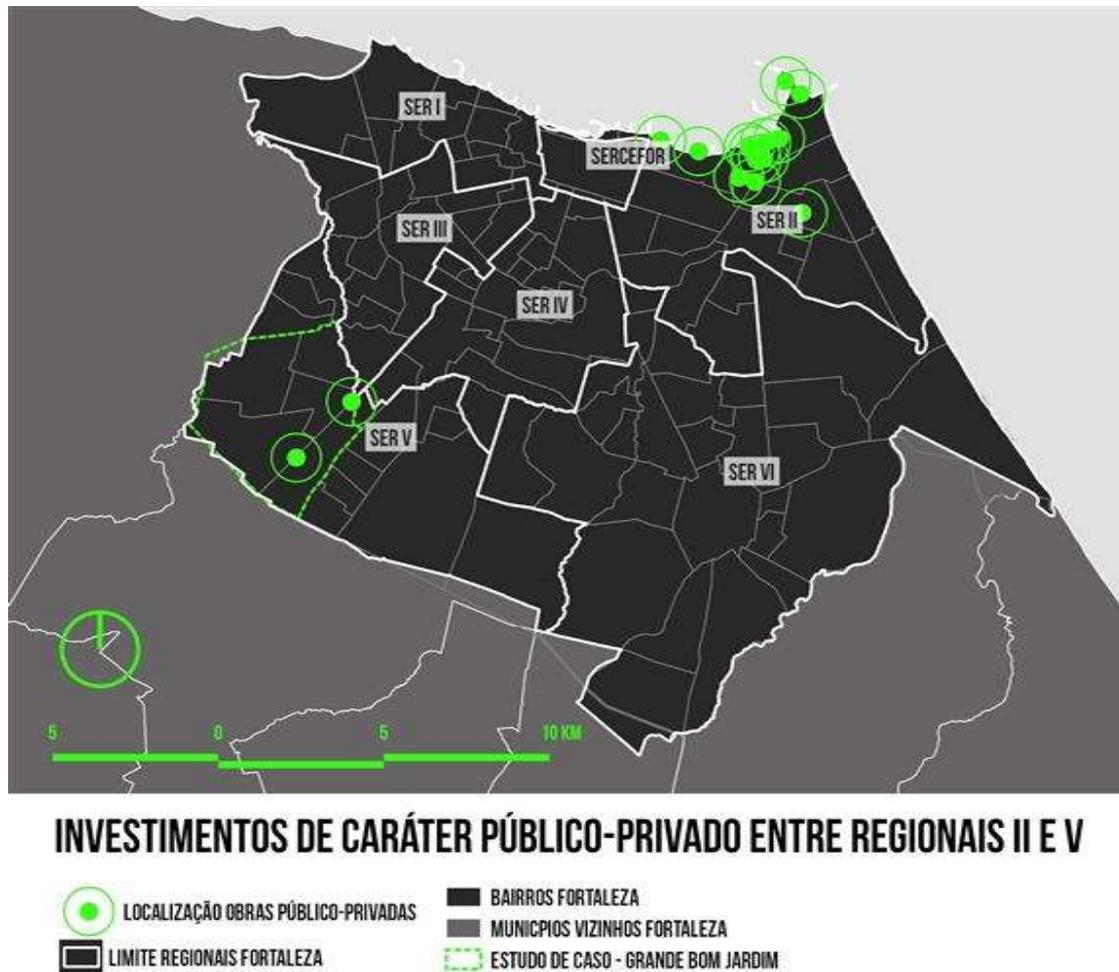


Figura 3: Mapeamento dos investimentos público-privados nas Regionais II e V de Fortaleza. Fonte: Elaboração autoral (2020) a partir dos dados da PMF (2018).

Diante disto, é possível entender que os negócios urbanos se concentram em localizações ditadas pelos interesses do mercado, deixando o restante do território à margem da disponibilização de orçamento público, sem muitas vezes conseguir atender a demandas reais dos moradores, que lutam e pedem há anos pela visibilização de seus problemas e da cidade real.

## A COVID-19 DE ACORDO COM OS RELATÓRIOS TÉCNICOS

Depois de apresentado o contexto urbano em que se encontra Fortaleza, é possível analisar melhor como a pandemia impactou o território em termos urbanísticos e sanitários. O

período analisado corresponde ao começo da pandemia até o seu pico e a diminuição de casos, se atendo principalmente aos meses de maio e junho – período em que as entrevistas para a elaboração do Dossiê (2020) foram realizadas. Os dados utilizados são dos Boletins Epidemiológicos da Covid-19 publicados pela Secretaria de Saúde da PMF, assim como do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará e da plataforma SOMAR do ArqPET/UFC<sup>6</sup>.

A pandemia chega em Fortaleza em março de 2020, e se alastra primeiramente em bairros que concentram maior renda per capita<sup>7</sup>, providos dos fluxos de viagens aéreas internacionais, na qual a cidade representa um grande hub. Na segunda quinzena da pandemia, os casos já chegam em regiões mais periféricas, confirmando um contágio em massa em regiões mais precarizadas e vulneráveis (ver Figura 4).

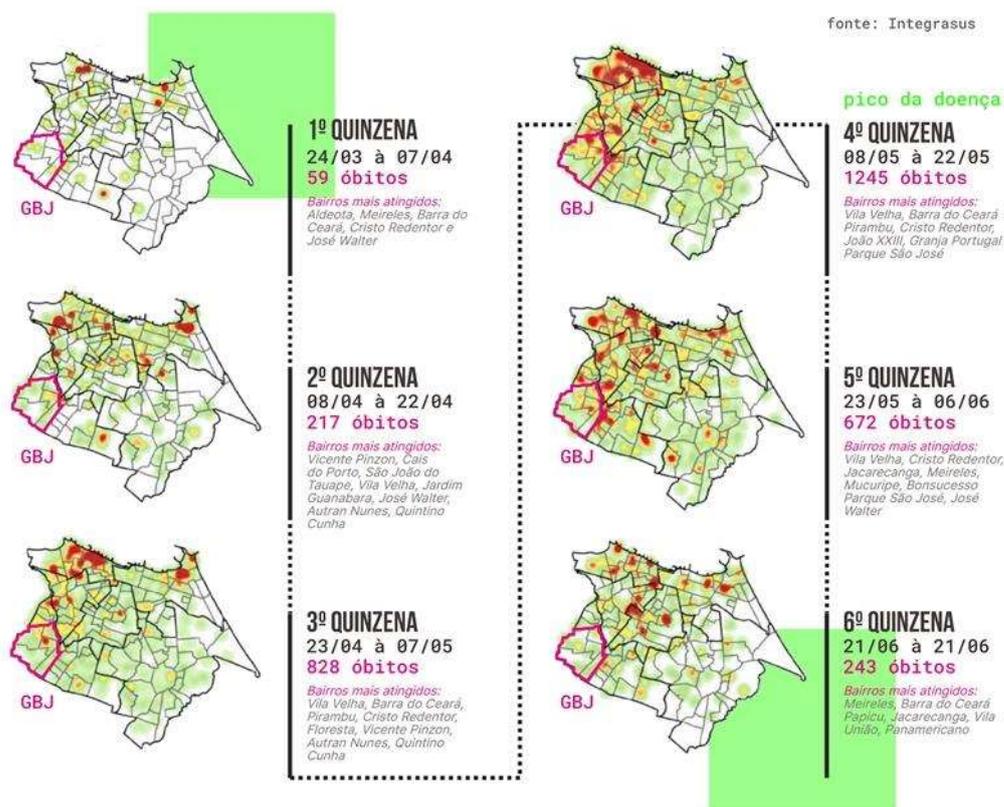


Figura 4: Evolução dos casos de Covid-19 em Fortaleza até 21 de junho de 2020. Fonte: Elaboração autoral (2020) a partir dos dados do Integrasus (2020).

<sup>6</sup> Link de acesso para a plataforma: <https://www.somarqpet.org/>.

<sup>7</sup> Ver Dossiê, p. 62-66.

Com a disseminação da doença, apesar das dificuldades de especializar os casos na periferia devido a um contexto de desinformação urbanística dos assentamentos informais (Costa Lima et al, 2019), ficou claro que os habitantes que tinham melhor acesso à infraestrutura, seja pública ou privada, sobreviviam mais. Durante o pico da doença na capital em maio, embora os bairros nobres concentrassem uma grande quantidade de casos, os bairros ao oeste periférico concentravam o maior número de mortes. Analisando o mesmo período, a semana epidemiológica de 26 de junho, enquanto na Regional II morriam 437 pessoas pela Covid-19, na Regional V, foram 726 mortos. Indo para um recorte menor, enquanto no bairro Aldeota morreram 41 pessoas, na Granja Lisboa morreram 80, praticamente o dobro de cidadãos (ver Figura 5).

Ao analisar a média do tamanho da edificação de cada bairro, é possível observar que a edificação média na Aldeota, 125 metros quadrados, representa mais que o dobro da edificação média da Granja Lisboa, de 59 metros quadrados. E ainda, de acordo com os dados do censo IBGE, a média de moradores por domicílio é menor na Aldeota, sendo de 3,08, que na Granja Lisboa – 3,64 de acordo com os dados, que é um bairro periférico e marginalizado, e pode ser considerado mais afetado pelo fenômeno da coabitação do que no bairro nobre analisado, tendo assim, mais pessoas por domicílio do que o dado de 2010 aponta. Estes números, somados à informação sobre a qualidade das edificações e a qualidade do entorno já apresentada nas Figuras 1 e 2, revelam como a qualidade da moradia e do espaço urbano são uma questão sanitária e de saúde para seus habitantes. Desse modo, a má distribuição dessa qualidade na cidade de Fortaleza causa mais mortes em locais que concentram pessoas mais vulneráveis do que em locais com infraestrutura urbana e moradias dignas bem estabelecidas.

## ÓBITOS POR COVID-19 + características sobre a moradia

na semana epidemiológica de 26/06/2020

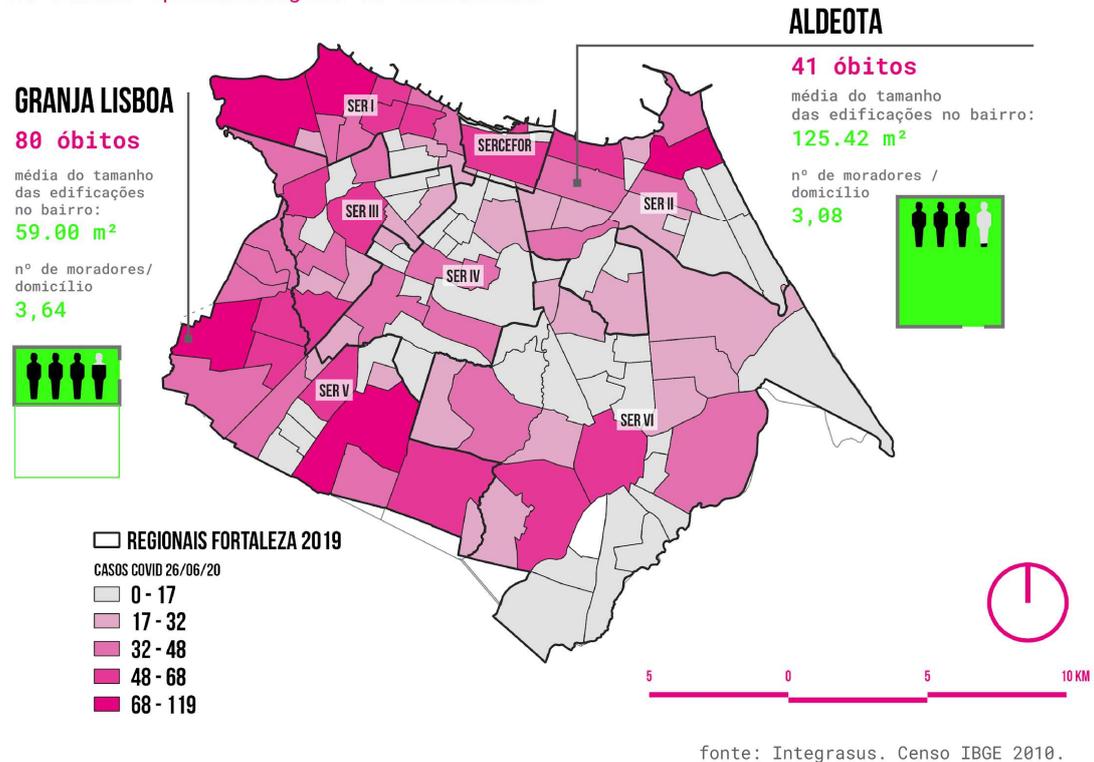


Figura 5: Relação entre os óbitos localizados em Regionais diferentes na semana epidemiológica do dia 26 de junho de 2020. Fonte: Elaboração autoral (2020) a partir dos dados do Integrasmus (2020).

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) e o Governo do Estado decretaram uma quarentena no começo de maio que foi até o início de julho, onde somente os serviços essenciais poderiam funcionar e supostamente haveria fiscalização e multa para quem descumprisse o decreto. Medidas como essa não passaram por um estudo para áreas mais vulneráveis, que são mais densas populacionalmente e possuem uma precariedade habitacional maior. Como se isolar adequadamente em uma casa com poucas aberturas e com alto índice de coabitação? Como conseguir se isolar corretamente quando a maioria das pessoas que executam os serviços essenciais fazem parte da classe trabalhadora de renda mais baixa? É por esse e outros fatores que populações vulneráveis nas cidades brasileiras são mais atingidas pela pandemia da Covid-19.

O investimento em infraestrutura para toda a população é também investimento direto em qualidade de vida e saúde pública. Mesmo com todas as ações emergenciais promovidas

pelo Poder Público, a lógica sistemática de exclusão e negligência para com populações vulneráveis perpetua uma política que mata menos privilegiados enquanto o setor privado dita a produção da cidade.

Dessa forma, a pandemia da Covid-19 expõe uma realidade já conhecida pelos grupos urbanos excluídos: os abismos econômicos, sociais e espaciais entre a área central e a periferia de Fortaleza não apenas diminuem a qualidade de vida, como também ameaçam a própria vida dos moradores em situação de vulnerabilidade. Em última análise, a política urbana oficial, dessa forma, ao manter uma lógica de planejamento que reforça a desigualdade, escolhe quem tem direito de viver.

## **ESTUDO DE CASO : A INSURGÊNCIA NO GRANDE BOM JARDIM**

O Grande Bom Jardim<sup>8</sup> é um território localizado na área periférica de Fortaleza, na zona sudoeste da cidade, que, segundo os indicadores levantados pelo IBGE (2010), é uma das que têm menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>9</sup>. Tal território é compreendido por 5 bairros, todos pertencentes ao limite administrativo da Secretaria Regional V: Siqueira, Granja Lisboa, Granja Portugal, Canindezinho e Bom Jardim, dentro dos quais existem diversas comunidades distintas. Historicamente, esta região recebeu pouco investimento em infraestrutura urbana por parte das gestões públicas, e, portanto, são carentes desse tipo de serviço. Durante o processo de elaboração do Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim (Freitas et al, 2019b), os moradores escolheram saneamento básico e rede de drenagem como prioridade máxima de intervenção no território, seguido por pavimentação das ruas. Isso se deve pelo fato da maioria das comunidades não serem atendidas – ou atendidas apenas parcialmente – por estas redes, contrapondo-se ao cenário dos bairros centrais de renda média-alta da cidade, como a Aldeota e o Meireles, nos quais a cobertura é quase total. Em bairros como o Siqueira e o Canindezinho, por exemplo, em mais da metade da área há ausência completa de esgotamento sanitário (IBGE, 2010), criando situações de esgoto a céu aberto em que a proliferação de doenças é facilitada (Figura 6).

---

<sup>8</sup> O território está representado nos mapas acima.

<sup>9</sup> Segundo o relatório “Desenvolvimento Humano por Bairro de Fortaleza” publicado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, o IDH-B dos bairros que compõem o Bom Jardim são aproximadamente: IDH Siqueira: 0,149 / IDH Granja Lisboa: 0,170 / IDH Granja Portugal: 0,190 / IDH Canindezinho: 0,136 / Bom Jardim: 0,195.

Ainda segundo dados publicados pelo Censo IBGE (2010), dentro da Zona Especial de Interesse Social do Bom Jardim (ZEIS do Bom Jardim), que engloba os assentamentos em situação de maior vulnerabilidade no território, apenas 30% dos domicílios possuem banheiros de uso exclusivo dos moradores, ou sanitário e esgotamento sanitário ligados à rede geral. Em relação ao abastecimento de água, mais de 97% dos domicílios particulares são providos pela rede geral – mas, ainda assim, como apresentado na Figura 1 deste artigo, o Índice de Carência Habitacional (ICH) da região é classificado, em geral, como “ruim”.



Figura 6: Situação de esgoto a céu aberto na comunidade do Marrocos (Grande Bom Jardim). Fonte: acervo pessoal, 2020.

Além da grande área desprovida destes serviços, a população convive com as deficiências da rede de água e saneamento já instaladas no território. Muitas das instalações existentes estão em estado degradado e sem funcionar, como a Estação de Tratamento de Esgoto do Tatumundé (Figura 7), desativada por falta de manutenção. Segundo relatos dos moradores, existe um “jogo de empurra empurra” entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) e a Cagece, empresa de abastecimento de água e coleta de esgoto do estado do Ceará, no qual nenhuma das duas se responsabiliza. A área abandonada, inclusive, foi tomada por mosquitos

em seus tanques a céu aberto, podendo também se tornar foco de doenças como a dengue. Além disso, há trechos com obras inacabadas, se tornando também focos de doenças.



Figura 7: ETE do Tatumundé, localizada no Grande Bom Jardim e abandonada pela gestão pública. Fonte: acervo pessoal, 2020.

O que já é uma situação extremamente delicada, que afeta diretamente a qualidade de vida dos moradores da região, se torna ainda mais alarmante no contexto atual da pandemia da Covid-19. Para além de questões como o aumento do desemprego, a redução da renda das famílias - considerando também a grande parcela da população que trabalha informalmente - e a falta de acesso a Equipamentos de Proteção Individual (EPI), assim como produtos de higiene, questões estruturais, frutos de décadas de negligência por parte do Poder Público, contribuem para o agravamento da situação. Diante da necessidade de isolamento social e higienização constante, aspectos como as precariedades habitacionais e deficiências nas redes de abastecimento de água e de saneamento básico são um obstáculo a mais no enfrentamento do vírus para grupos em situação de vulnerabilidade.

Segundo os relatos coletados pelo Dossiê, durante a pandemia, houve aumento do desemprego dentre a população do Grande Bom Jardim, e de doenças, para além da Covid-19, como a depressão e a dengue. Houve também conflitos armados entre grupos rivais nas comunidades, forçando algumas famílias a abandonarem suas casas, aumentando, assim, o número de ocupações informais neste período. Operações policiais aconteceram, e foram mal avaliadas pelos moradores. Um dos entrevistados, ativista local e morador do bairro Granja Lisboa, respondeu no questionário que “os policiais não transmitem confiança para a comunidade”. Foi relatada, também, dificuldade de acesso ao teste de Covid-19 nos postos de saúde, e superlotação nos transportes públicos. Em relação às ações da Prefeitura, poucos moradores foram beneficiados com a distribuição de alimentos e materiais de higiene, e, por parte do Governo do Estado, os moradores dizem não terem sido beneficiados por nenhuma ação. Comparada a de outros bairros da cidade, mais bem providos de infraestrutura urbana, a alta taxa de mortalidade pelo vírus na região do Grande Bom Jardim é reflexo de um processo histórico de falta de priorização das demandas dos moradores da periferia (ver Figuras 4 e 5).

Apesar do cenário preocupante, algo que foi bastante destacado nas respostas ao questionário foram as ações de solidariedade auto-organizadas no território, que foram de grande apoio para os moradores nesse momento de crise.

Diante de todas essas omissões por parte do Poder Público, os moradores do Grande Bom Jardim historicamente se organizam entre si, de forma a minimizar os impactos sofridos pelo território frente a tamanho abandono (Freitas, 2019a). Dois espaços que promovem estas articulações comunitárias merecem destaque para esse estudo de caso. Em primeiro, temos a Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS do GBJ), que existe desde 2003 e é composta por 24 movimentos e organizações comunitárias dos 5 bairros do Grande Bom Jardim, que atuam em diferentes áreas, como direitos da criança, do adolescente e das juventudes, orçamento público e moradia digna, encontrando nesse espaço oportunidades de partilhar experiências comuns, somar lutas e conquistar direitos negligenciados, de modo a “afirmar os direitos humanos como estratégia de luta por políticas públicas com participação popular para o desenvolvimento local”<sup>10</sup>.

O segundo espaço de articulação que merece destaque é o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), outro importante fomentador das organizações locais. ONG criada em 1994 como resultado de um processo de mobilização das Comunidades Eclesiais de Base

---

<sup>10</sup> Trecho retirado da página da Rede DLIS no Facebook. Link: <https://www.facebook.com/rededlis/>.

(CEBs) da Área Pastoral do Grande Bom Jardim, o CDVHS surgiu de processos de reivindicação locais, que aconteciam desde os anos 1980, e exigiam moradia, transporte público, educação, saúde, saneamento básico e emprego e renda para os grupos periféricos da cidade. Hoje, o Centro é um importante ponto de apoio para o desenvolvimento das atividades das organizações comunitárias locais, estando sua identidade

intimamente ligada ao empoderamento dos setores populares no sentido de incorporá-los no processo de organização, mobilização e negociação de políticas públicas, em situações de participação política ativa, para denúncia e formulação de alternativas aos contextos de violação.<sup>11</sup>

Diante da invisibilização do território no contexto do planejamento urbano, essas entidades têm pautado, há anos, a luta pelo direito à cidade no território do Grande Bom Jardim. A elaboração do Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, realizado em parceria com o ArqPET - UFC, grupo universitário que promove ações de extensão universitária no território desde 2013, é um exemplo que elucida a importância de ações mediadas por essas organizações populares, que se desenvolvem em torno do planejamento insurgente. Nesse sentido, a delimitação da Zona Especial de Interesse Social do Bom Jardim (ZEIS do Bom Jardim) no Plano Diretor Participativo de 2009 e a sua definição como ZEIS prioritária pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em 2018, bem como a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)<sup>12</sup>, que regulamenta a ZEIS, são exemplos de importantes conquistas junto ao Poder Público, resultado da insurgência, luta e pressão política<sup>13</sup>.

No contexto da pandemia, essas e outras entidades comunitárias se organizaram no sentido de dar apoio aos moradores, cuja situação de vulnerabilidade foi agravada. O CDVHS criou o Comitê de Crise, para pensar estratégias de mitigação dos efeitos do coronavírus no território. A Rede DLIS, por sua vez, se organizou em torno da campanha “Adote Uma Comunidade”, que arrecadou alimentos não perecíveis, produtos de higiene e doações de dinheiro para distribuir entre as famílias cadastradas de diversas comunidades do Grande Bom Jardim. Além dessas, outras campanhas como a “Bom Jardim na Luta”, e a organizada pela

<sup>11</sup> Trecho retirado do site do CDVHS. Link: <https://cdvhs.org.br/quem-somos/historia>.

<sup>12</sup> Os produtos do PIRF estão disponíveis em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeisp/9#pirfs/>.

<sup>13</sup> Esse processo está parcialmente descrito em Freitas, 2015.

Associação Espírita de Umbanda São Miguel – AEUSM, incidiram no território, dando apoio aos moradores, e chegando onde, muitas vezes, o Estado não chega.

Ainda no período de pandemia, lideranças comunitárias iniciaram a campanha “Saneamento Já!” (Figura 8), que, diferente das citadas anteriormente, com caráter mais emergencial, tem como objetivo pressionar o Poder Público para a implementação da infraestrutura de saneamento básico no território. Essa movimentação já acontece desde 2015, quando os moradores fizeram um levantamento de campo para avaliar as condições do serviço de esgotamento sanitário nas comunidades, relacionando com os dados obtidos pelo IBGE no censo de 2010. Por pressão popular, foi realizada uma audiência pública sobre saneamento<sup>14</sup> no território, com a presença de vereadores e de entidades responsáveis, na qual foi deliberado a formação de um grupo de trabalho para trabalhar os encaminhamentos da audiência, e foi citada, por um membro da Cagece, a existência de um “projeto grande de saneamento básico para o Grande Bom Jardim”. Desde então, entretanto, a situação permanece a mesma.



Figura 8: Cartaz da campanha “Saneamento Já!” do GBJ. Fonte: Página da Rede DLIS no Instagram. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CCpJyNKlOHj/?igshid=lihoq7d73qm4>.

<sup>14</sup> Ver reportagem: <https://www.ceara noticia.com.br/2016/04/comunidades-do-grande-bom-jardim.html>.

Diante deste cenário, e frente ao agravamento das consequências da questão sanitária durante a pandemia, a campanha surgiu. Com apoio do ArqPET<sup>15</sup>, os moradores têm produzido conteúdos de conscientização, relacionando o saneamento com questões como a saúde e o meio ambiente, tratando disso também no contexto da pandemia, e realizado lives<sup>16</sup>, com a presença de técnicos e de moradores, para abrir o debate na comunidade e para além dela. A intenção principal da campanha é de jogar luz sobre essa questão, mesmo quando não parece ser uma prioridade, atualizando os dados anteriormente coletados, envolvendo a comunidade e pressionando as instituições públicas responsáveis pelo provimento desse serviço, que ganhou mais visibilidade e atenção com a pandemia.

Nesse sentido, destaca-se que as práticas insurgentes descritas não têm intenção de se colocar como substitutas da ação do Estado, ou minimizar a importância de seu papel como agente produtor da cidade, mas, na verdade, tentam, como forma de sobrevivência, suprir ausências que geram lacunas estruturais, ao mesmo tempo que buscam reivindicar direitos básicos junto ao planejamento urbano oficial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia evidenciou, além das profundas desigualdades econômicas e sociais do país, problemas infraestruturais que atingem os espaços periféricos dos centros urbanos brasileiros. Direitos básicos previstos pela Constituição de 1988, como o direito à moradia e à saúde, têm sido historicamente desrespeitados e negados a estes grupos vulneráveis, que estão sofrendo, durante a pandemia, as consequências das omissões do Poder Público.

O abastecimento de água e o saneamento básico, como observado por meio do estudo de caso do Grande Bom Jardim, são infraestruturas urbanas diretamente ligadas à saúde pública, de forma que sua ausência, ou estado de precariedade, reflete diretamente nos efeitos da pandemia dentre a população, agravando a situação e corroborando com a fatalidade do vírus nos territórios em estado de maior vulnerabilidade.

Assim, observa-se que o planejamento urbano oficial acaba, muitas vezes, reproduzindo e cristalizando as desigualdades, ao invés de procurar mitigá-las. Isso, potencializado pelo

---

<sup>15</sup> Ver: <http://pet.arquitetura.ufc.br/>.

<sup>16</sup> As lives realizadas na campanha estão disponíveis na página da Rede DLIS no facebook: <https://www.facebook.com/rededlis/>.

contexto da pandemia, caminha no sentido do que Mbembe define como necropolítica (2018), ou o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer.

Na contramão, ações comunitárias, como as observadas no território do Grande Bom Jardim, têm demonstrado potencial de amenizar os impactos dessas políticas desiguais nos territórios periféricos, tanto numa perspectiva estrutural, pautando questões de infraestrutura urbana e invisibilização desses espaços, quanto no contexto emergencial da pandemia. Desse modo, a campanha "Saneamento Já!", realizada pela comunidade do Grande Bom Jardim, representa essa ação que vai na contramão da imobilidade do Estado, demonstrando que os moradores conhecem não só o que está previsto no planejamento urbano oficial, mas o que precisa ser priorizado como uma questão de saúde pública e de garantia do direito à cidade.

Consideramos tais ações como Planejamento Insurgente (Miraftab, 2009) e como uma possibilidade que tem se mostrado viável para a democratização das políticas públicas urbanas - que não se trata de substituir o Estado, mas de fazê-lo em casos urgentes, sem deixar de evidenciar a lacuna estrutural. Enquanto o planejamento oficial não souber incorporar ações mais eficientes para fins de justiça social, o planejamento insurgente se mostra como oportunidade de um caminho transformador, no qual é necessário dar atenção e aprender com as práticas sistematizadas pelas comunidades.

## REFERÊNCIAS

COSTA LIMA, Mariana Quezado; FREITAS, Clarissa F. Sampaio; CARDOSO, Daniel Ribeiro. Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S.l.], v. 11, maio 2019. ISSN 2175-3369. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/25797>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil In: *City*, 23:3, 2019a, p. 285-305. DOI: [10.1080/13604813.2019.1648030](https://doi.org/10.1080/13604813.2019.1648030)

FREITAS, Clarissa F. Sampaio et al. *Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim*. 1 ed. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2019b.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Fighting for Planning for the First Time, in Fortaleza, Brazil.. *Progressive Planning*, v. 204, p. 11-14, 2015. Disponível em: [http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/PPM\\_Sum2015\\_Freitas.pdf](http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/PPM_Sum2015_Freitas.pdf) Acesso em: 29 jan. 2021.

HOLANDA, Breno; ROSA, Sara Vieira. 16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo.

XVII ENANPUR: Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional?. São Paulo: FAUUSP, 2017. 22 p.

HOLSTON, James. Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1 ed. [S. l.]: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (2001). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgent planning: situating radical planning in the Global South. In: Planning Theory, v. 8, n. 1, 2009, p. 32-50

MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Online). Recife, V.18, N.3, Set-Dez 2016a, p. 363-377.

MIRAFETAB, Faranak. Planning and Citizenship. In: Rachel Weber and Randall Crane (ed.) Oxford Handbook of Urban Planning. Oxford University Press. Chapter 38, 2016b, p. 1180-1204.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. Cadernos Metrôpole (PUCSP), v. 14, p. 485-506, 2012.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 131-164.

REBOUÇAS, Thais de Miranda; MANZI, Maya; MOURAD, Laila Nazem. Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade. In: Caderno Metrôpole. São Paulo, v. 21, n. 46, 2019, p. 855-878.

SANDERCOCK, Leonie (Ed.). Making the invisible visible: A multicultural planning history. Berkeley: University of California Press, 1998.

SOUZA, Marcelo L. de. Together with the state, despite the state, against the state: Social movements as 'critical urban planning' agents. In: City, Vol. 10, No. 3. 2006, p. 327-342.

Submetido em 18/12/2020.

Aprovado em 26/01/2021.