

XV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA
28 a 31 de julho de 2009, Rio de Janeiro (RJ)

Grupo de trabalho: QUESTÃO URBANA

A POLÍTICA HABITACIONAL DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE:
O CASO DA FAVELA DA LAGOA DO PAPICU (FORTALEZA)

Linda Maria de Pontes Gondim
Universidade Federal do Ceará (UFC)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Heloísa Maria Alves de Oliveira
Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em
Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)

1. Introdução

Um problema afigura-se como uma espécie de síntese das contradições da urbanização brasileira: a formação, permanência e multiplicação de áreas ocupadas irregularmente pela população pobre. Segundo estudo patrocinado pelo Ministério das Cidades (MARQUES, 2007, p. 314), realizado a partir de dados do censo de 2000, há mais de 12 milhões de famílias residindo em assentamentos precários, nos quais se localizam mais de três milhões de domicílios. Esses assentamentos compreendem favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços e conjuntos habitacionais – muitos destes construídos pelo próprio Poder Público, geralmente situados em áreas pouco atrativas para o mercado imobiliário formal ou mesmo proibidas para a ocupação: periferias distantes, encostas de morros ou dunas, margens de rios, lagoas ou represas, etc.

São marcantes as deficiências nas condições urbanísticas e habitacionais dos assentamentos onde mora a grande maioria da população pobre: arruamento e áreas públicas sem demarcação ou inexistentes, acessos irregulares, serviços e equipamentos urbanos insuficientes ou de má qualidade (em particular, o saneamento básico), construções em desacordo com o Código de Obras e, por vezes, feitas com materiais não permanentes. Do ponto de vista social, trata-se de aglomerados de famílias com baixa renda e com dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal. A relação predatória com o meio ambiente agrava as condições de vida dessa população, que em muitos casos fica sujeita a riscos de inundações, desabamentos, deslizamentos de encostas e outros.

Um traço marcante da produção informal da moradia é a ocupação ilegal de terrenos de terceiros (públicos ou privados). Entretanto, não se devem subestimar as distinções entre favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos. Os loteamentos irregulares são aqueles cujo projeto foi submetido ou mesmo aprovado pelos órgãos de controle urbanístico da Prefeitura Municipal, mas foram implantados em desacordo com ele. No caso dos loteamentos clandestinos, o respectivo projeto sequer foi apresentado pelo loteador às autoridades urbanísticas locais. Em ambos os casos, ocorre irregularidade urbanística e, em geral, as condições de habitabilidade são tão precárias como nas favelas. Nestas, porém, a irregularidade fundiária é total, pois a ocupação foi realizada sem a anuência do proprietário – ao contrário do que ocorre no caso dos loteamentos, cujos terrenos são “vendidos” aos moradores. Ainda que tal “venda” seja realizada com base em

documentos não reconhecidos oficialmente, estes servem para comprovar a boa-fé dos compradores e, conseqüentemente, facilitar a regularização fundiária. (CASTRO, 2000, p.11

Até os anos 1970, o debate sobre a questão habitacional no Brasil foi marcado pela dicotomia urbanização versus remoção de favelas. Esta última alternativa prevalecia na política habitacional implementada com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), fortemente criticada nos meios acadêmico e profissional por seu caráter autoritário e pela produção ou reforço de exclusões sociais e espaciais. Defendiam-se como solução mais adequada intervenções que aproveitassem, no todo ou em parte, o traçado existente dos assentamentos precários, modificando-o apenas na medida em que fosse necessário para a abertura de acessos e vias de circulação, provisão de espaços e equipamentos públicos (praças, escolas, postos de saúde, etc.) e instalação de infra-estrutura e serviços urbanos (redes de água, esgoto, energia elétrica, drenagem, etc.). A transformação das unidades residenciais, de modo a adaptá-las a padrões urbanísticos e construtivos adequados (iluminação, ventilação, instalações sanitárias, dimensões dos cômodos, uso de materiais duráveis, etc.) poderia ser feita progressivamente, com o aproveitamento do patrimônio existente e de acordo com as necessidades, possibilidades e aspirações dos moradores. Ao Poder Público caberia prover assistência técnica, financiamento para a compra de materiais de construção e pagamento de parte da mão-de-obra. Em certos casos, poderia requerer a reconstrução ou mesmo a oferta de moradias já prontas para ocupação, mas a população beneficiada participaria de todas as decisões concernentes ao projeto.

Se durante o regime militar as críticas ao modelo adotado pelo BNH e as alternativas propostas tiveram efeito limitado sobre as intervenções realizadas por diferentes níveis de governo, a partir de meados da década de 1980 a situação começaria a se modificar. Embora as favelas tenham continuado a ser estigmatizadas como áreas “marginais” e redutos da violência urbana, diversos fatores acarretaram o predomínio da proposta de urbanização sobre a política de erradicação em massa, que deixou de ser vista como “solução final” (MACHADO DA SILVA, 2002): o evidente fracasso da política de remoções; o processo de favelização das grandes e médias cidades, atingindo, inclusive, os próprios conjuntos habitacionais; e as mudanças na cultura política decorrentes de pressões

dos movimentos sociais. Entre estas se destaca a ênfase nos direitos de cidadania e na função social da propriedade urbana, consagrados na Constituição Federal de 1988.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em julho de 2001, a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais tornou-se mais viável, especialmente pela possibilidade de usucapião coletivo. Entretanto, apesar de avanços como a criação do Ministério das Cidades e a promoção de diversos programas de urbanização e titularização da posse ou propriedade, a alternativa da remoção não desapareceu, mantendo-se “em hibernação”, pronta para ser utilizada, ainda que de forma mais tópica e mitigada (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 231). Tal é o caso de programas de reassentamento da população favelada para conjuntos habitacionais construídos nas proximidades, opção mais vantajosa para os pobres por permitir a manutenção de seus vínculos com o bairro, mas que pode torná-los vulneráveis a pressões especulativas e aumentar os custos habitacionais devido ao pagamento de novos impostos e tarifas.

Vale ressaltar que a remoção, em si, não deve ser “demonizada”, uma vez que há situações em que a retirada total dos moradores é a única solução viável. Tal é o caso de assentamentos localizados em áreas de risco irrecuperáveis – ainda que a definição de risco possa ser questionada¹. Muitas vezes, as dimensões e características do sítio ocupado não permitem a abertura de vias de circulação nem a construção de equipamentos públicos sem a retirada de uma parte dos ocupantes. Na prática, o mais comum é que os programas de regularização urbanística incluam uma combinação de intervenções: a urbanização, a relocação e a remoção, usualmente com pagamento de indenização aos moradores pelas benfeitorias realizadas por eles.

Não obstante, pode-se dizer que, na conjuntura política atual, o paradigma dominante nas políticas habitacionais é a regularização dos assentamentos de baixa renda. Vale salientar que essa mudança de paradigma encontra respaldo na atuação de instituições internacionais, como pode ser constatado na recomendação da UN-Habitat (2003, p.xxviii), no sentido de que a urbanização de favelas (“in-situ

¹ Para Lieber e Romano-Lieber (2000, p.70), a conceituação de *risco* envolve “[...] um combate contra o mito, contra a onipotência da racionalidade científica e contra o poder, mas também [...] contra a miséria e contra a iniquidade”. Vargas (2006) discute essa idéia no contexto de uma pesquisa empírica em Juiz de Fora-MG.

slum upgrading”) seja a norma e o reassentamento de seus moradores só ocorra em casos excepcionais.

Entretanto, se as formas de abordar a questão foram alteradas, o mesmo não pode ser dito a respeito dos fatores estruturais que condicionam a produção da moradia de baixa renda. Não caberia, nos limites deste artigo, analisar a ação desses fatores no uso e na ocupação do solo urbano, particularmente no que respeita à habitação. É suficiente lembrar que, mesmo com os avanços na concepção da propriedade privada, advindos do efetivo reconhecimento de sua função social pela CF/88, são limitadas as possibilidades de correção das desigualdades espaciais resultantes da concentração de serviços e equipamentos públicos nas áreas urbanas ocupadas pela população mais afluenta. De um lado, políticas redistributivas deparam-se com a histórica escassez de recursos do Poder Público para atender ao conjunto da cidade, associada a pressões oriundas dos grupos de maior poder aquisitivo, que resultam na concentração de investimentos públicos e privados em áreas ocupadas pelas classes média e alta. De outro lado, tem-se as ações especulativas do mercado imobiliário, que elevam os preços dos imóveis na medida em que retêm terrenos localizados em áreas dotadas de infraestrutura e com maior acessibilidade a serviços e equipamentos urbanos. Aos pobres restam as periferias ou as áreas impróprias para a ocupação, já mencionadas.

Nesse contexto, a nova política habitacional que se delineia no Brasil, fomentada pelo Ministério das Cidades, enfrenta dilemas decorrentes do seu enfoque basicamente “curativo”, que tem se mostrado insuficiente para prevenir a formação de novos assentamentos precários, e mesmo a deterioração e o crescimento daqueles já urbanizados. Uma experiência de urbanização de favela em Fortaleza, analisada nos próximos itens, evidencia as limitações do novo paradigma de política habitacional, no que se refere ao equacionamento de algumas velhas questões presentes no padrão de urbanização das metrópoles brasileiras.

2. Favelas em Fortaleza: problemas e soluções

O crescimento urbano de Fortaleza – que atualmente tem mais de dois milhões de habitantes – não fugiu à regra das metrópoles brasileiras: ocorreu de

forma intensa e desordenada, sobretudo a partir das décadas de 1960 e 1970. Nessa época, começou a expansão periférica, fomentada pela construção de grandes conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, e multiplicaram-se as favelas, num ritmo bem mais intenso do que os programas de remoção implementados pelo Governo Estadual e pela Prefeitura Municipal.

Em fins da década de 1980, mudanças na conjuntura política autoritária e pressões dos movimentos sociais, já referidas, levaram à adoção de programas de urbanização de favelas, no âmbito do Programa de Mutirões Habitacionais do governo federal (1987/1995). Durante as gestões do prefeito Juraci Magalhães, do PMDB (1997-2000; 2001-2005), foram construídos 52 conjuntos habitacionais, num total superior a seis mil unidades, em terrenos cedidos pela prefeitura, que também doava o material de construção; a mão-de-obra ficava a cargo dos moradores (ABREU NETO, 2008, p.01). Outras experiências de “mutirões habitacionais” foram realizadas por iniciativa de associação de moradores com o apoio de ONG’s (PMF, 2003, p.111).

De modo geral, os programas habitacionais da PMF e do Estado não foram capazes de alterar o quadro de exclusão espacial vigente na cidade. Tanto é que o número de favelas cresceu de 313, em 1991, para mais de 600, em 2000 (PMF, 2003, p.75). Estudo recente patrocinado pelo Ministério das Cidades constatou que 27,36% dos domicílios de Fortaleza estão localizados em assentamentos precários, onde reside uma população de mais de 600 mil pessoas. (MARQUES, 2007, p.87-88). Quanto aos conjuntos construídos pela PMF em regime de mutirão, verificou-se que boa parte deles encontra-se em situação de irregularidade fundiária, uma vez que o Poder Público não tomou as devidas providências para transferir a propriedade para os moradores. Ao longo do tempo, os imóveis foram objeto de transações informais (“venda”, doação, etc.), o que tem dificultado a concessão de títulos de propriedade.

Em 2005, assumiu a Prefeitura Municipal de Fortaleza Luizianne Lins, eleita pelo Partido dos Trabalhadores, com o apoio de movimentos sociais e uma rede de entidades denominada Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUAB), constituída por ONG’s como o Cearah Periferia e o Escritório Frei Tito de Direitos Humanos (ABREU NETO, 2008). Membros dessas entidades foram chamados a ocupar cargos na administração municipal, inclusive na recém criada Fundação do

Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), o que sinalizou um compromisso da Prefeitura com um enfoque mais participativo no tratamento da questão da moradia popular.

A Política Habitacional da PMF, aprovada pela lei n.º 8918, em 29 de dezembro de 2004 – no final da gestão anterior – incluiu diversas ações, como regularização fundiária, financiamentos para melhorias habitacionais, construção de novos conjuntos habitacionais e urbanização de assentamentos precários, com prioridade para aqueles situados em áreas de risco. Fortaleza apresenta 105 assentamentos localizados nessas áreas, dos quais 14 estão sendo atendidos pela Prefeitura (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA / HABITAFOR, 2006). Um destes é a favela do “Pau Fininho”, indicada nas assembléias do Orçamento Participativo para receber recursos municipais, a serem utilizados como contrapartida em projeto de urbanização incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, a ser implementado pelo HABITAFOR.

3. As múltiplas faces de uma favela

A comunidade “Pau Fininho” é constituída por 622 famílias, totalizando 1.861 pessoas. Localiza-se no Papicu, bairro de classe média e alta da capital cearense. Um percurso pelas vias que dão acesso à favela – ruas Pereira de Miranda, Joaquim Lima e Desembargador Lauro Nogueira – vai mostrar mundos completamente diferentes: começando no terminal de ônibus do Papicu, próximo ao centro comercial do bairro, passa-se por quarteirões ocupados por edifícios e residências térreas de alto ou médio padrão construtivo, por onde circulam poucas pessoas e alguns carros luxuosos. Este cenário se transforma à medida que se adentra a área da favela. Em meio ao aglomerado de construções precárias, há uma intensa movimentação: mulheres sentadas nas calçadas, crianças brincando nas ruas sem pavimentação, pessoas circulando... A Rua Francisco Matos funciona como divisor de águas: de um lado, a cidade formal; de outro, a favela. Próximos fisicamente, a distância social entre esses dois mundos é imensa, contribuindo antes para criar tensões do que para favorecer a convivência. Como observou Bourdieu (2001, p. 165), “[...] nada é mais intolerável do que a proximidade física (vivenciada como promiscuidade) de pessoas socialmente distantes no espaço”.

Internamente, a favela Pau Fininho tampouco é homogênea, embora seus moradores compartilhem condições de pobreza (a maioria sobrevive com um salário mínimo ou menos) e meio ambiente degradado, especialmente no que tange ao saneamento básico. Na verdade, trata-se de três áreas distintas. A primeira delas teve sua ocupação iniciada na década de 1980 e compreende as quadras iniciais da comunidade, ao longo das ruas Pereira de Miranda e Joaquim Lima. As duas outras áreas foram ocupadas nos primeiros anos do século XXI e apresentam problemas ambientais mais graves. Uma delas localiza-se às margens da Lagoa do Papicu, onde são despejados efluentes domésticos in natura, prejudicando a qualidade da água. Nessa área, é alto o risco de inundações periódicas. A outra área localiza-se sobre as dunas no entorno leste da Lagoa, com acentuada inclinação e presença de vegetação nativa. Neste caso, o risco maior é de soterramento e desmoronamento, em decorrência da retirada da cobertura vegetal e da fixação de barracos, com a conseqüente potencialização do processo de movimentação de massa (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA / HABITAFOR, 2007). Ambos os aglomerados ocupam uma área de preservação permanente, mas são visíveis os contrastes entre eles: enquanto 95% das casas do assentamento nas ruas Pereira de Miranda e Joaquim Lima são de alvenaria, nas margens da Lagoa e nas dunas predomina o uso de materiais precários como taipa, madeira, papelão ou lona, embora um percentual considerável (41%) das edificações sejam construídas em alvenaria.

Em 1998, o Governo do Estado, através da Secretaria de Infra-Estrutura do Ceará, beneficiou 83 famílias das ruas Pereira de Miranda e Desembargador Lauro Nogueira com unidades habitacionais localizadas no Conjunto Habitacional Roberto Pedroso, no bairro próximo de Vicente Pinzón. Entretanto, nem todos os moradores do Pau Fininho foram atendidos por esse projeto, ficando de fora as habitações situadas à Rua Joaquim Lima. Segundo a liderança local, a área voltou a ser invadida e muitas famílias beneficiadas venderam suas casas e retornaram ao local de moradia, ou passaram a ocupar, juntamente com outras famílias, novas áreas no entorno do núcleo mais antigo. Tanto é que quatro anos depois, levantamento realizado pela Defesa Civil do Estado encontrou 73 famílias assentadas às margens da Lagoa do Papicu, número que rapidamente cresceu para 150 (ESTADO DO CEARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO, 2008, p. 194).

Esse retorno é um problema identificado em todas as áreas alvo de intervenção pela HABITAFOR. No caso do “Pau Fininho”, segundo denúncias de moradores, a comunidade é repleta de pessoas anteriormente indenizadas ou beneficiadas com unidades habitacionais em projetos habitacionais do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de Fortaleza. É interessante constatar que, apesar de se tratar de uma comunidade relativamente nova, já existe na favela um percentual de 20%, aproximadamente, de moradias cedidas, alugadas ou ocupadas sem o consentimento dos moradores originais (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA/HABITAFOR, 2007). Nos aglomerados à margem da Lagoa e sobre as dunas, esse percentual é um pouco menor (cerca de 15%). Outro dado indicativo de intensa mobilidade residencial diz respeito à procedência dos moradores: quase metade deles são provenientes do próprio bairro ou de bairros e favelas situadas nas imediações; mais de 20% vieram de outros bairros da capital cearense. Isso indica que a formação ou, pelo menos, o crescimento desses assentamentos não está diretamente associada à migração campo-cidade, ao contrário do que ocorreu com favelas mais antigas; trata-se, antes, de aglomerações que se formam em decorrência de deslocamentos intra-urbanos, expressando a dinâmica de uma espécie de “mercado imobiliário informal”. (ABRAMO, 2003).

4. Dos protestos da vizinhança à ação do Ministério Público: a regularização planejada e a remoção improvisada

Em 2006, a Habitafor elaborou projeto para a área da Lagoa do Papicu e para os assentamentos irregulares situados em seu entorno, compreendendo:

- a) recuperação ambiental, por meio da limpeza e desobstrução da Lagoa; construção de calçadão; tratamento paisagístico e implantação de equipamentos de lazer (quadra polivalente, parque infantil, praças, etc.);
- b) projeto habitacional, abrangendo a realização de melhorias em 134 unidades mais afastadas da Lagoa, as quais permaneceriam no local; e a construção de conjunto habitacional destinado a 488 famílias que serão reassentadas em terreno situado nas proximidades, dotado de Centro Comunitário e de infra-estrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo).

Como foi dito, a inclusão da Favela Pau Fininho na política habitacional da PMF foi uma reivindicação apresentada nas assembleias do Orçamento Participativo. É provável, porém, que o projeto de reassentamento e urbanização tenha sido também uma forma de responder – ainda que tardiamente - a pressões dos setores de classe média e alta do bairro, cujas denúncias motivaram a instauração de Procedimento Administrativo pelo Ministério Público Estadual, ainda em 2002, “[...] *para apuração da poluição e degradação da Lagoa do Papicu*”, concedendo prazo de 15 dias para que o Município apresentasse sua defesa (ESTADO DO CEARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO, 2008, p. 191).

Em fevereiro de 2007, a equipe técnica da Habitafor deu início à execução do projeto, com o cadastramento das 612 famílias residentes nas proximidades da Lagoa do Papicu e o “congelamento” da área – procedimento que consiste em marcar com um número todas as casas cujos ocupantes serão incluídos no projeto, e fiscalizar periodicamente o local para impedir novas construções ou a ampliação das existentes. Como será visto, a fiscalização foi incapaz de evitar novas ocupações.

Em abril do mesmo ano, a mesma equipe apresentou o diagnóstico social à comunidade. Os trabalhos prosseguiram com várias visitas ao assentamento para elaboração do croqui da área de intervenção e resolução de pendências no cadastro dos moradores (confirmação de casas desocupadas, obtenção de dados junto a famílias que não estavam presentes quando da realização do primeiro levantamento, etc.).

Em dezembro de 2007, após licitação, foi contratada uma empresa para executar as obras, que começaram em fevereiro de 2008, tendo prazo de 15 meses para conclusão. Nessa cronologia, é importante ressaltar que transcorreu um ano, entre o início do trabalho social e a realização das primeiras obras físicas. Esse prolongado intervalo de tempo foi um dos fatores que contribuiu para que ocorressem novas ocupações do entorno da Lagoa do Papicu e da região de Dunas. Outro fator foi a omissão da Secretaria Executiva Regional II, órgão da PMF encarregado da fiscalização.

Logo após o cadastramento realizado em fevereiro de 2007, o assentamento – em especial a área sobre as dunas – começou a receber novas famílias, a maioria

das quais provenientes de outra favela (Favela Luxou), situada nas proximidades, a qual não foi incluída no programa habitacional. Os “invasores” procuraram os técnicos da Habitafor para solicitar inclusão no cadastro, mas sua reivindicação não poderia ser atendida, uma vez que os recursos do Ministério das Cidades e da PMF alocados ao projeto foram dimensionados para atender apenas às 612 famílias já cadastradas.

Pessoas de classe média e alta residentes na vizinhança não paravam de pressionar diretamente a Habitafor e a Secretaria Executiva Regional II para a retirada dos “invasores”, denunciando na mídia a degradação ambiental da área; a exemplo do seguinte trecho de uma coluna diária sobre bairros de Fortaleza:

Leitor Roberto Lima, morador do bairro Dunas (Zona Leste), reclama do aterramento da área em volta da lagoa do Papicu por pessoas que estão invadindo o local [e] construindo casebres. Segundo ele, há cerca de três meses começou a ser acelerada a construção de barracos, o que está se constituindo num crime ambiental, pois conforme diz, carroceiros chegam com lixo e materiais diversos aterrando a área e em pouco tempo constroem uma nova moradia. Além disso, estão constantemente promovendo desmatamentos e queimadas, ampliando o espaço para erguer mais casebres de madeira, lona, papelão e outros materiais. [...] Lima afirma já ter denunciado diversas vezes o problema à Prefeitura de Fortaleza, mas até agora nenhuma providência foi tomada. (SÁ, 2007, s/p).

Os protestos também revelaram a persistência do velho estigma que associa os favelados à condição de delinquentes. “Outra coisa grave, diz ele [o leitor Roberto Lima], é que praticamente todos os dias estão ocorrendo roubos e assaltos a mão armada na região, depois da chegada dos novos vizinhos. [...]” (SÁ, 2007, s/p).

A situação começou a se agravar após o anúncio, feito pela presidente da Habitafor em julho de 2007, de que estavam confirmados os recursos para o projeto habitacional. Desde então, a ocupação tomou proporções incontroláveis. Em janeiro de 2008, levantamento realizado pela equipe social, com o objetivo de encontrar alternativas de moradias ou abrigo para as famílias “invasoras” contabilizou 95 novas edificações – em sua grande maioria barracos, mas também sete casas de alvenaria.

No final de dezembro de 2007, a Secretaria Executiva Regional II, responsável pela fiscalização e controle das invasões, a Habitafor, responsável pelo Projeto Habitacional da Comunidade “Pau Fininho”, e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente foram convocadas pelo Ministério Público para dar esclarecimentos quanto à ocupação da Área de Preservação Ambiental. No final de março de 2008, o juiz determinou que a Prefeitura de Fortaleza retirasse as famílias não cadastradas, dentro do prazo de um mês. A ordem judicial foi cumprida no mês seguinte, quando a PMF, representada pela Habitafor, Defesa Civil do Município, Secretaria Executiva Regional II e Guarda Municipal retiraram, com o apoio da Polícia Militar do Ceará, 200 famílias que ocupavam a duna do Papicu e que não haviam sido cadastradas pelo projeto habitacional.

O trabalho de retirada das famílias foi realizado em duas semanas, durante as quais a força policial esteve presente. O uso de violência explícita não foi necessário, pois as famílias concordaram em desocupar a área mediante recebimento de uma “ajuda de custo”, cujo valor variou de 500 a 2000 reais, dependendo do grau de resistência e da capacidade de barganha dos “invasores”. Aos mais recalcitrantes, os técnicos da Habitafor e Defesa Civil apontavam para a possibilidade do uso de força policial. As “indenizações” totalizaram aproximadamente 70 mil reais, quantia financiada pela construtora, a qual será posteriormente reembolsada, mediante aditivo ao contrato.

A maior parte das famílias abrigou-se temporariamente em casa de parentes ou retornou para outras favelas, realimentando o processo de ocupação de áreas de risco e a formação de assentamentos irregulares. As famílias cadastradas aguardam as moradias prometidas, enquanto as obras de urbanização da Lagoa do Papicu prosseguem.

Conclusões

O projeto de urbanização para a favela Pau Fininho, aqui discutido, é exemplar no que diz respeito à permanência de algumas velhas questões e à emergência de novas configurações na política habitacional posterior à aprovação do Estatuto da Cidade. Ainda que essas novidades não alterem radicalmente os termos da problemática da habitação popular, podem contribuir para o

redirecionamento do olhar de todos aqueles comprometidos com a superação das exclusões sociais e espaciais que marcam as nossas cidades, de modo a que se possam encontrar soluções efetivas para antigos problemas.

Um ponto a destacar é a diversidade de situações enfrentadas. A própria formação do assentamento “Pau Fininho” contrasta com os aglomerados vizinhos, situados às margens da Lagoa e nas dunas: nesses últimos, formados mais recentemente (já no século XXI), a precariedade ambiental, urbanística e habitacional é bem maior do que no primeiro. Por outro lado, é significativo que neste, verifique-se um percentual relativamente alto de moradias alugadas ou cedidas, indicando que Fortaleza pode estar a caminho de um “esgotamento da ‘fronteira de expansão’” das ocupações populares em áreas com melhores condições de habitabilidade (ABRAMO, 2003). Essa tendência – aqui colocada em forma de hipótese, já que um estudo de caso não pode fornecer suficiente evidência de um fenômeno quantitativo – está relacionada a uma grande mobilidade residencial dos favelados, associada à constituição de um “mercado imobiliário informal”.

A existência de unidades habitacionais não ocupadas, ou ocupadas sem a permissão dos moradores originais, configura a situação absurda de “invasores” de “invasões”, indicando a dinâmica do mercado imobiliário formal, onde há lugar para a ação de intermediários e “especuladores” (pessoas que detêm mais de um barraco, no local ou em outras favelas). Para além de julgamentos morais, é preciso reconhecer que a presença desses “especuladores” é indicativa de que há uma demanda por moradia “alugada” ou “comprada” a terceiros. Essa forma de ocupação contrasta com o padrão mais conhecido de formação de favelas, que se dava mediante autoconstrução em terreno desocupado e posterior aumento da edificação para abrigar novos membros da família.

A dinâmica das novas ocupações é bem ilustrada no caso analisado, em que 200 casas foram erguidas sobre as dunas em um ano – mais de 40% do total previsto no projeto. A precariedade dessas moradias relaciona-se à estratégia das famílias, no sentido de garantir sua parte no terreno invadido por meio de uma “marca”, que consiste em construir o que for possível com os recursos disponíveis (ABRAMO, 2003, p. 209). Em contraste, nesse lapso de tempo sequer foi iniciada a construção do conjunto habitacional, o que, aliado a outros fatores como a

ineficiência da fiscalização, contribuiu para que a invasão fugisse ao controle da Habitafor.

Tal descompasso apenas em parte pode ser atribuído às formalidades burocráticas e legais, como prazos e normas de licitação, às quais o Poder Público tem que se sujeitar. Provavelmente, a opção por uma metodologia segmentada para a execução do projeto – pela qual o Habitafor encarregou-se dos estudos preliminares e do cadastro, cabendo à empresa vencedora da licitação o projeto urbanístico e ambiental e respectivas obras – foi um fator mais relevante para explicar a lentidão dos trabalhos.

Novos atores sociais e políticos, mesmo articulados em organizações recém-criadas como a Habitafor, precisam de muito empenho e criatividade para viabilizar soluções adequadas, trabalhando com recursos escassos e lidando ainda com as velhas engrenagens da burocracia estatal. Promover processos aparentemente mais democráticos, como o Orçamento Participativo, pode ser uma boa estratégia para tomar decisões sem apelar para critérios clientelistas. Nessa perspectiva, pode-se apresentar como legítima a decisão de urbanizar uma favela como o Pau Fininho e não outras, dentre as 105 localizadas em áreas de risco de Fortaleza. Entretanto, na medida em que um projeto público não tem como meta o atendimento universal da população-alvo, a própria democratização da gestão tende a contribuir para acirrar conflitos – afinal, o chamado à participação traz um reconhecimento implícito de que todos devem se mobilizar para obter seus direitos – e, sem dúvida, o acesso à moradia digna é um deles. Pode-se negociar as formas desse acesso, mas sem perspectiva de universalização não se pode falar em cidadania, e a democracia perde substância.

No caso em pauta, uma boa novidade foi a retirada dos “invasores” mediante negociação, evitando o uso da violência explícita. Contudo, permaneceu a velha tendência de recorrer a paliativos como a “ajuda de custo”, ao invés de se buscar uma solução capaz de impedir a reprodução do problema que se quer solucionar, qual seja, a permanência ou formação de assentamentos precários, em geral, e a ocupação de áreas de risco, em particular. Nesse sentido, é preciso ter em mente que mesmo a urbanização de todas as favelas da cidade não impediria essa reprodução, já que o deficit habitacional continuaria, alimentado pelo elevado contingente de famílias com renda insuficiente para ter acesso ao mercado

imobiliário formal. Dito de outra forma, garantir o direito à habitação significa propiciar a todos, ou pelo menos à maioria, o acesso à terra urbanizada, o que só será possível mediante intervenções do Poder Público capazes de alterar a valorização do solo urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ____ (Org.). *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras / FAPERJ, 2003, p. 189-223.

ABREU NETO, F. Segurança jurídica na posse e a política de regularização fundiária em Fortaleza: projeto dos 28 conjuntos habitacionais. Disponível em: <http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel%202/4.%20De%20Abreu.%>. Acesso em 11/03/2008.

BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: ____ (Coord.). *A miséria do mundo*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 159-166.

CASTRO, S. R. Favela-bairro: análise do programa e de seus aspectos fundiários. *Revista de Administração Municipal – Municípios*. Rio de Janeiro, p. 11-16, n. 45, n. 223, 2000.

ESTADO DO CEARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ação civil pública*. Protocolo 2007.0034.0759-2 / 0. Fortaleza, dez. 2007.

LIEBER, R. R., ROMANO-LIEBER, N. O conceito de risco: Janus reinventado. In: MINAYO, M.C., MIRANDA, A. C. *Saúde e ambiente sustentável* (Orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000, p. 69-111.

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 220-237.

MARQUES, E. (Coord). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP. s.l., 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Diagnóstico da situação habitacional do município de Fortaleza. Fortaleza, jun. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA (HABITAFOR). Projeto de trabalho técnico social – PTTTS Lagoa do Papicu – Comunidade do Pau Fininho. Fortaleza, 2007.

SÁ, R. Dunas e área de preservação ambiental da Lagoa do Papicu. *O Povo*, Fortaleza, 24 jan. 2007.

UNITED NATIONS-HABITAT. The challenge of slums: global report on human settlements. Londres: Earthscan, 2003.

VARGAS, M. A. *Construção social da moradia de risco: trajetórias de despossessão e resistência: a experiência de Juiz de Fora/MG*. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.