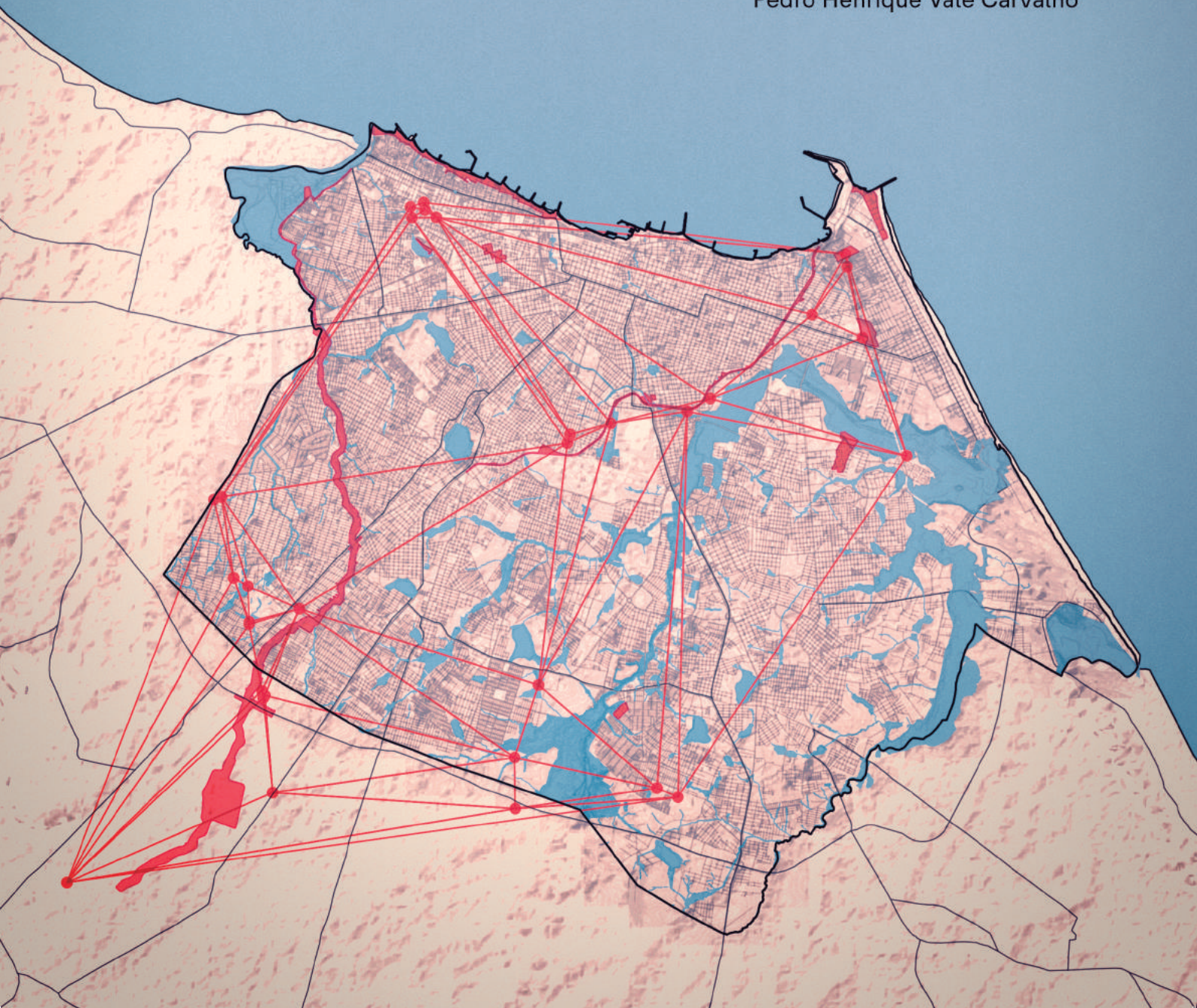

olhar
favela,
ver
cidade.

Intervenções do
PAC-UAP em
Fortaleza.

Pedro Henrique Vale Carvalho



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

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

- C327o Carvalho, Pedro Henrique Vale.
Olhar Favela, Ver Cidade : intervenções do PAC-UAP em Fortaleza / Pedro Henrique Vale Carvalho. – 2019.
250 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno.
1. Favela. 2. Assentamentos Precários. 3. Urbanização. 4. PAC-UAP. 5. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 720

PEDRO HENRIQUE VALE CARVALHO

OLHAR FAVELA, VER CIDADE.

Intervenções do PAC-UAP em Fortaleza

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo e Design.

Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Linha de pesquisa: Planejamento Urbano e Design da Informação.

Orientação: Prof. Dr. Renato Pequeno

Fortaleza-CE

2019

PEDRO HENRIQUE VALE CARVALHO

OLHAR FAVELA, VER CIDADE.

Intervenções do PAC-UAP em Fortaleza

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

Aprovada em: 14/08/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Camila Rodrigues Aldigueri
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Profa. Dra. Karina Oliveira Leitão
Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo
(FAUUSP)

Dedico esse trabalho às minhas Mães: Simone, Arlena (*in memoriam*), Teresa e Evany. Obrigado por serem o que tenho de mais precioso, pelo apoio sem medida e por serem mulheres sempre fortes e corajosas.

Mãe (Simone), obrigado por acreditar em todas as minhas escolhas, me aceitar como sou e por fazer das minhas conquistas as suas vitórias. Não seria metade do que sou sem seus ensinamentos diários e palavras de motivação.

"Cidades [**e favelas**] não são objetos idealizáveis abstratamente e nunca se comportam de acordo com as fantasias de quem as trata desta forma. São concretizações de modelos culturais, materializam momentos históricos e se desempenham como podem, tendo de comportar conflitos e conjugações que se armam e se desarmam sem parar e em muitos níveis."

(Carlos Nelson Ferreira dos Santos, 1985)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Prof. Dr. Renato Pequeno, por ter aberto meus olhos para novas possibilidades de pesquisa, campos de atuação e por ter ajudado imensamente na minha inserção nos estudos sobre as favelas sempre compartilhando seu grande conhecimento. Obrigado por ter acreditado na minha capacidade de realizar esta dissertação e, principalmente, por possibilitar minha colaboração na pesquisa nacional sobre o PAC. Foram experiências carregadas de muito amadurecimento acadêmico e pessoal. Obrigado também por abrir as portas do LEHAB, pois tenho certeza que sem esse espaço não seria possível toda essa evolução. Espero ter contribuído nessa caminhada de pesquisa e luta diária pelo direito à cidade e habitação.

À Profa. Dra. Karina Leitão, Profa. Dra. Camila Aldigueri e Prof. Dr. José Borzacchiello pelas incríveis considerações durante minha duradoura, complexa, mas tranquila banca de qualificação. As discussões geradas naquele momento foram de suma importância para o desenvolvimento dessa pesquisa. Espero ter respondido às expectativas.

Aos maravilhosos amigos-irmãos que ganhei na minha turma de mestrado do PPGAU+D 2017.2 (Sílvia, Julia, Erica, Plínio, Lúcia, Amanda, Samuel, Natália, Davi, Luiz e Fernanda). Tudo foi mais fácil na companhia de vocês. Obrigado por escutarem minhas lamúrias e “de nada” por escutar as de vocês. Entrei, tá andando! À Sílvia, pelas inúmeras caronas e Uber divididos. Em muitas dessas manhãs, tarde e noites, nossas pequenas conversas no caminho para o DAUD, mesmo com o trânsito caótico, deixaram o processo do mestrado muito mais leve.

À Júlia, Erica e Plínio, que se fizeram presentes a todo momento, enviando mensagens de apoio e boas energias. Contém comigo.

Aos integrantes do LEHAB, Breno, Inara, Thais, Bruna, Vinicius, Henrique, Janaina e Bianca. Obrigado pelos debates na sala do LEHAB, pelos almoços vegetarianos ou não, pelas palavras de apoio e pelo carinho.

À Guilherme, pela sua chegada e por aquecer meu coração em diversos momentos na reta final desta pesquisa. Espero conseguir retornar todo esse carinho e motivação.

À Hannah, Emilia e Marcela, pelas ótimas conversas e mensagens de apoio. À Lis, pela sempre maravilhosa companhia, pelas palavras de afeto e pelo apoio durante esse processo.

Aos roomies, Djara e Neto, pela paciência no dia a dia, pelos ótimos momentos de descontração, conversas sobre a vida e planejamentos para o futuro.

Essa pesquisa contou com o apoio e bolsa da FUNCAP –
Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico
e Tecnológico

RESUMO

Em um período de luta contra os retrocessos e opressões, torna-se relevante recuperar temas que envolvam o **planejamento urbano** e o **crescimento das metrópoles** no âmbito da avaliação de **políticas públicas** urbanas e habitacionais que envolvam os territórios das **favelas**. No caso de Fortaleza, onde a favelização revela o intenso processo de desenvolvimento desigual, os projetos contratados e as obras a serem realizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento para a Urbanização de Assentamentos Precários – o **PAC-UAP** – indicam tendências de manutenção e aperfeiçoamento das estratégias na condução das políticas urbana e habitacional. A avaliação do programa também permite observar alguns limites para a sua atuação, bem como perspectivas de mudanças na configuração urbana das cidades e reproduções de antigas problemáticas encontradas nas cidades. O volume total de recursos investidos no PAC-UAP em Fortaleza se aproxima de **R\$ 1,2 bilhão de Reais**, atingindo a mais de uma centena de suas 636 favelas, as quais tomam parte do universo de 856 assentamentos urbanos precários detectados pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social. Mais de 50 mil famílias foram diretamente impactadas, das quais 18.200 com novas unidades habitacionais. Como ponto norteador, o desenvolvimento desta pesquisa perpassa a construção de um Mapa Conceitual, o qual identifica diferentes processos, propostos pelo autor, inerentes à urbanização de favelas (OLHAR, DIMENSIONAR, INTERVIR e DESLOCAR), intitulado os capítulos que seguem. Por meio deles, apresenta-se um **panorama do processo de favelização** de Fortaleza, seguido pela elaboração de uma análise crítica dos **quadros de ações** contratados pelo PAC-UAP. Considera-se a concentração de recursos em alguns projetos, a identificação do porte e da abrangência de cada projeto em relação ao total de favelas presentes e uma caracterização preliminar de cada um dos dez projetos, que abordará a sua produção habitacional, a realidade socioambiental e os impactos provocados no espaço urbano e nas interações sociais. A pesquisa busca dialogar com os diferentes agentes da produção do espaço, confluindo temáticas que permeiam o planejamento urbano, o direito à cidade e à habitação e a provisão habitacional.

Palavras-chave: favela, assentamentos precários, urbanização, PAC-UAP, políticas públicas

ABSTRACT

In a period of struggle against setbacks and oppressions, it is relevant to recover themes that involve development and urban planning in the context of the evaluation of urban and housing public policies involving the territories of the slums. In the case of Fortaleza, where slum development reveals the intense uneven development process, the contracted projects and the works to be carried out by the Growth Acceleration Program for the Urbanization of Precarious Settlements - PAC-UAP - indicate tendencies for maintenance and improvement of strategies in the conduct of urban and housing policies, as well as perspectives for changes in the urban configuration of cities. The total volume of funds invested in the PAC-UAP in Fortaleza approximates R \$ 1.2 billion, reaching more than a hundred of its 636 slums, which are part of the universe of 856 precarious urban settlements detected by the Local Plan of Housing of Social Interest. More than 50 thousand families were directly benefited, of which 18,200 with new housing units. As a starting point, the development of this research is based on the construction of a Conceptual Map, which identifies the different processes inherent to the urbanization of slums (LOOK, DIMENSION, INTERVENE and DISLOCATE) and which titles the following chapters. Through them, an overview of the Fortaleza slums process is presented, followed by the analysis of a framework of actions contracted by PAC-UAP - considering the concentration of resources in some projects - the identification of the size and scope of each project in relation to the total number of favelas present, and a preliminary characterization of each of the ten projects, which will address their housing production, socio-environmental reality and impacts on urban space and social interactions. The research seeks to dialogue with the different agents of space production, converging themes that permeate urban planning, the right to the city and housing and housing provision.

Keywords: slums, precarious settlements, urbanization, PAC-UAP.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| FIGURA 1 - MAPA CONCEITUAL | 26 |
| FIGURA 2 - ESTÁDIO CASTELÃO (PAC COPA); VLT (PAC MOBILIDADE) E TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO | 52 |
| FIGURA 3 - AVENIDA LESTE-OESTE EM 1974 | 62 |
| FIGURA 4 - PROGRAMA DE DESFAVELAMENTO DE FORTALEZA (1973) | 66 |
| FIGURA 5 - PROAFA (1985) | 70 |
| FIGURA 6 - COHAB (1991) | 74 |
| FIGURA 7 - PLHISFOR (2012) | 80 |
| FIGURA 8 - PRIORIZAÇÃO DO TIPO DE INTERVENÇÃO | 82 |
| FIGURA 9 - INTERVENÇÕES EM FAVELAS (1973 - 2018) | 87 |
| FIGURA 10 - PROJETOS PAC-UAP | 88 |
| FIGURA 11 - EIXOS DE EXPANSÃO DO SETOR TERCIÁRIO | 90 |
| FIGURA 12 - ITBI (2009-2016) | 91 |
| FIGURA 13 - EXPANSÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO | 92 |
| FIGURA 14 - CASOS DE REMOÇÃO E AMEAÇAS (2009-2018) | 95 |
| FIGURA 15 - ZONEAMENTO PDP 2009 | 97 |
| FIGURA 16 - OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS | 98 |
| FIGURA 17 - PEQUENAS INTERVENÇÕES | 106 |
| FIGURA 18 - LINHA DA VIDA LAGOA DO URUBU | 107 |
| FIGURA 19 - ÁREA URBANIZADA | 110 |
| FIGURA 20 - EVOLUÇÃO PROJETO LAGOA DO URUBU | 111 |
| FIGURA 21 - PROJETO LAGOA DO URUBU | 112 |
| FIGURA 22 - REASSENTAMENTO LAGOA DO URUBU | 112 |
| FIGURA 23 - LINHA DA VIDA AÇUDE JOÃO LOPES | 115 |
| FIGURA 24 - EVOLUÇÃO AÇUDE JOÃO LOPES (2003-2019) | 118 |
| FIGURA 25 - ÁREA URBANIZADA | 119 |
| FIGURA 26 - URBANIZAÇÃO AÇUDE JOÃO LOPES | 119 |
| FIGURA 27 - REASSENTAMENTO AÇUDE JOÃO LOPES | 120 |
| FIGURA 28 - LINHA DA VIDA FAVELA MARAVILHA | 123 |
| FIGURA 29 - ÁREA URBANIZADA | 124 |
| FIGURA 30 - ÁREA URBANIZADA | 125 |
| FIGURA 31 - EVOLUÇÃO FAVELA MARAVILHA (2003-2019)) | 126 |
| FIGURA 32 - URBANIZAÇÃO FAVELA MARAVILHA | 127 |
| FIGURA 33 - REASSENTAMENTO FAVELA MARAVILHA | 128 |
| FIGURA 34 - CONJUNTO PLANALTO UNIVERSO | 129 |
| FIGURA 35 - LINHA DA VIDA LAGOA DO PAPICU | 131 |
| FIGURA 36 - ÁREA URBANIZADA LAGOA DO PAPICU | 134 |
| FIGURA 37 - CONJUNTO HABITACIONAL LAGOA DO PAPICU | 135 |

| | |
|--|-----|
| FIGURA 38 – URBANIZAÇÃO LAGOA DO PAPICU _____ | 136 |
| FIGURA 39 - OUC LAGOA DO PAPICU _____ | 137 |
| FIGURA 40 - LINHA DA VIDA CAMPO ESTRELA/SÃO CRISTOVÃO _____ | 140 |
| FIGURA 41 - ÁREA URBANIZADA CAMPO ESTRELA/SÃO CRISTOVÃO _____ | 142 |
| FIGURA 42 - OBRAS PRAÇA SÍTIO SÃO CRISTOVÃO COM MELHORIAS HABITACIONAIS AO FUNDO (2012) E INTERVENÇÕES NO CAMPO ESTRELA _____ | 143 |
| FIGURA 43 - EVOLUÇÃO PROJETO CAMPO ESTRELA/SÃO CRISTOVÃO _____ | 144 |
| FIGURA 44 – INTERVENÇÕES DE MÉDIO PORTE _____ | 147 |
| FIGURA 45 – LINHA DA VIDA GRANDE PIRAMBU) _____ | 149 |
| FIGURA 46 - ÁREA URBANIZADA PROJETO VILA DO MAR _____ | 153 |
| FIGURA 47 – EVOLUÇÃO URBANA PROJETO VILA DO MAR _____ | 154 |
| FIGURA 48 - LINHA DA VIDA FAVELA DENDÊ _____ | 157 |
| FIGURA 49 – ÁREA URBANIZADA _____ | 160 |
| FIGURA 50 - EVOLUÇÃO PROJETO FAVELA DO DENDÊ _____ | 160 |
| FIGURA 51 - REASSENTAMENTO FAVELA DENDÊ _____ | 162 |
| FIGURA 52 - CONJUNTO YOLANDA QUEIROZ _____ | 163 |
| FIGURA 53 - GRANDES INTERVENÇÕES URBANAS _____ | 166 |
| FIGURA 54 – LINHA DA VIDA PREURBIS COCÓ _____ | 167 |
| FIGURA 55 – ÁREA URBANIZADA _____ | 171 |
| FIGURA 56 - REASSENTAMENTO PREURBIS COCÓ _____ | 172 |
| FIGURA 57 - RESIDENCIAL NOVO JARDIM CASTELÃO _____ | 173 |
| FIGURA 58 - LINHA DA VIDA PROJETOS RIO MARANGUAPINHO _____ | 176 |
| FIGURA 59 - PROJETO RIO MARANGUAPINHO _____ | 181 |
| FIGURA 60 - EVOLUÇÃO RIO MARANGUAPINHO (2003-2019) _____ | 182 |
| FIGURA 61 - CONJUNTOS DO BNH E PROJETOS DO PAC-UAP _____ | 194 |
| FIGURA 62 - CONJUNTOS HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELA PROAFA _____ | 195 |
| FIGURA 63 - CONJUNTOS HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELA HABITAFOR _____ | 199 |
| FIGURA 64 - PRODUÇÃO HABITACIONAL PRÉ PMCMV _____ | 199 |
| FIGURA 65 - EMPREENDIMENTOS PMCMV E REASSENTAMENTOS PAC UAP _____ | 206 |
| FIGURA 66 - REASSENTAMENTOS DO PAC E VAZIOS URBANOS _____ | 207 |
| FIGURA 67 - PROJETOS PAC-UAP E AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) _____ | 209 |
| FIGURA 68 - INSERÇÃO URBANA DOS REASSENTAMENTOS PROJETO VILA DO MAR _____ | 214 |
| FIGURA 69 - CONJUNTOS HABITACIONAIS VILA DO MAR _____ | 215 |
| FIGURA 70 - CONJUNTO VILA DA BARCA EM BELÉM E UNIDADE HABITACIONAIS NO VILA DO MAR _____ | 216 |
| FIGURA 71 - MODIFICAÇÕES NA ARQUITETURA DOS EMPREENDIMENTOS _____ | 217 |
| FIGURA 72 - REASSENTAMENTOS PROJETO MARANGUAPINHO _____ | 221 |
| FIGURA 73 - CONJUNTOS JURACI MAGALHÃES, LEONEL BRIZOLA, RAQUEL DE QUEIROZ, MIGUEL ARRAES E LUPE DE PAULA _____ | 222 |
| FIGURA 74 - CONJUNTOS CIDADE JARDIM I, RIACHO VERDE, ORGULHO DO CEARÁ, JOSÉ EUCLIDES E BLANCHARD GIRÃO _____ | 223 |
| FIGURA 75 -INSERÇÃO URBANA COMPLEXO HABITACIONAL CIDADE JARDIM _____ | 226 |

| | |
|--|-----|
| FIGURA 76 - CONJUNTO CIDADE JARDIM COMO UMA CENTRALIDADE DOS DESLOCAMENTOS | 227 |
| FIGURA 77 - CONJUNTO CIDADE JARDIM I E II | 229 |
| FIGURA 78 - PRÉDIOS ABANDONADOS NO CONJUNTO CIDADE JARDIM | 230 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 1 – TOTAL DE INVESTIMENTO (R\$) POR PROGRAMA SOCIAL | 46 |
| TABELA 2 - INVESTIMENTOS POR CONTRATO | 104 |
| TABELA 3 - QUADRO DE ATORES PROJETO LAGOA DO URUBUI08 | 108 |
| TABELA 4 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 108 |
| TABELA 5 - ESCOPO DO PROJETO | 109 |
| TABELA 6 - INVESTIMENTOS PROJETO LAGOA DO URUBU | 113 |
| TABELA 7 - QUADRO DE ATORES PROJETO AÇUDE JOÃO LOPES | 116 |
| TABELA 8 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 116 |
| TABELA 9 - ESCOPO DO PROJETO | 117 |
| TABELA 10 - INVESTIMENTOS PROJETO AÇUDE JOÃO LOPES | 121 |
| TABELA 11 - QUADRO DE ATORES PROJETO FAVELA MARAVILHA | 123 |
| TABELA 12 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 124 |
| TABELA 13 - ESCOPO DO PROJETO | 124 |
| TABELA 14 - INVESTIMENTOS PROJETO FAVELA MARAVILHA | 130 |
| TABELA 15 - QUADRO DE ATORES PROJETO LAGOA DO PAPICU | 132 |
| TABELA 16 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 133 |
| TABELA 17 - ESCOPO DO PROJETO | 133 |
| TABELA 18 - INVESTIMENTOS PROJETO LAGOA DO PAPICU | 138 |
| TABELA 19 - QUADRO DE ATORES PROJETO CAMPO ESTRELA/SÃO CRISTOVÃO | 140 |
| TABELA 20 – ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 141 |
| TABELA 21 – ESCOPO DO PROJETO | 141 |
| TABELA 22 - INVESTIMENTOS PROJETO SÃO CRISTOVÃO – CAMPO ESTRELA | 145 |
| TABELA 23 - QUADRO DE ATORES PROJETO VILA DO MAR | 150 |
| TABELA 24 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 151 |
| TABELA 25 – ESCOPO DO PROJETO | 152 |
| TABELA 26 - INVESTIMENTOS PROJETO VILA DO MAR | 155 |
| TABELA 27 - QUADRO DE ATORES PROJETO DENDÊ | 158 |
| TABELA 28 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS | 159 |
| TABELA 29 - ESCOPO DO PROJETO | 159 |
| TABELA 30 – INVESTIMENTOS FAVELA DO DENDÊ | 165 |

| | |
|---|-----|
| TABELA 31 - QUADRO DE ATORES PROJETO PREURBIS COCÓ _____ | 168 |
| TABELA 32 - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS _____ | 169 |
| TABELA 33 - ESCOPO DO PROJETO _____ | 169 |
| TABELA 34 – INVESTIMENTOS PREURBIS COCÓ_____ | 174 |
| TABELA 35 - QUADRO DE ATORES PROJETO RIO MARANGUAPINHO _____ | 177 |
| TABELA 36 - ASSENTAMENTOS PROJETO RIO MARANGUAPINHO_____ | 178 |
| TABELA 37 - ESCOPO DO PROJETO _____ | 180 |
| TABELA 38 - INVESTIMENTOS PROJETO MARANGUAPINHO _____ | 184 |
| TABELA 39 - PRODUÇÃO HABITACIONAL ORIGINADA DE URBANIZAÇÕES DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS _____ | 200 |
| TABELA 40 - REASSENTAMENTOS DO PAC-UAP _____ | 211 |
| TABELA 41 - PRODUÇÃO HABITACIONAL VILA DO MAR _____ | 218 |
| TABELA 42 - RESUMO DE RESIDENCIAL DO PROJETO MARANGUAPINHO _____ | 220 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

UAP – Urbanização de Assentamentos Precários

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano

COP – Comissão de Infraestrutura

COMHAP – Conselho Municipal de Habitação Popular

PEMAS – Planos Estratégicos Municipais para Assentamentos Subnormais

PHB – Programa Habitar Brasil

HBB – Programa Habitar Brasil BID

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

ENIDS – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PMM – Programa Morar Melhor

SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCU – Tribunal de Contas da União

DUAP – Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PFZ – Programa Fome Zero

PBF – Programa Bolsa Família

PLANDIRF – Plano Diretor de Fortaleza

FSSF – Fundação de Serviço Social de Fortaleza

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

PH – Programas Habitacionais

PROAFA – Programa de Assistência às Favelas de Fortaleza

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

COHAB – Companhia de Habitação do Estado do Ceará

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|-------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO | 21 |
|-------------------------|-----------|

| | |
|--------------------|-----------|
| OLHAR | 31 |
|--------------------|-----------|

| | |
|---|----|
| A DIMENSÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DE CONJUNTURA DAS AÇÕES E DIRETRIZES PARA A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS..... | 32 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| PAC-UAP: REAPROXIMANDO O OLHAR PARA O ESPAÇO DA FAVELA | 48 |
|--|----|

| | |
|--------------------------|-----------|
| DIMENSIONAR | 56 |
|--------------------------|-----------|

| | |
|---|----|
| DO CONTEXTO À PRÁXIS: O QUADRO DA FAVELIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA-CE..... | 58 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| A atuação da FSSF no desfavelamento de Fortaleza em 1973 | 64 |
|---|-----------|

| | |
|---|-----------|
| Diretrizes e ações do PROAFA em 1985 | 69 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Ações da COHAB pós BNH (Promorar/CEF) | 73 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| A Municipalização das ações e o Plano Local de Habitação de Fortaleza – PLHISfor 2012 | 77 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| O PAC-UAP EM FORTALEZA: INTERVENÇÕES EM FAVELAS E AS NOVAS DINÂMICAS URBANAS METROPOLITANAS..... | 85 |
|--|----|

| | |
|-----------------------|------------|
| INTERVIR | 101 |
|-----------------------|------------|

| | |
|---|-----|
| A CARA DA URBANIZAÇÃO: É POSSÍVEL PROPOR UMA TIPIIFICAÇÃO DE INTERVENÇÕES?..... | 103 |
|---|-----|

| | |
|---|------------|
| Pequenas Intervenções com Reassentamento Próximo | 106 |
|---|------------|

| | |
|----------------------|-----|
| Lagoa do Urubu | 107 |
|----------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| Açude João Lopes..... | 114 |
|-----------------------|-----|

| | |
|------------------------|-----|
| Favela Maravilha | 122 |
|------------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| Lagoa do Papicu | 131 |
|-----------------------|-----|

| | |
|-------------------------------------|-----|
| Campo Estrela São Cristovão | 139 |
|-------------------------------------|-----|

| | |
|---|------------|
| Intervenções de Médio Porte com Reassentamento Próximo | 147 |
|---|------------|

| | |
|-------------------|-----|
| Vila do Mar | 148 |
|-------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| Favela Dendê..... | 157 |
|-------------------|-----|

| | |
|---|------------|
| Grandes Intervenções Urbanas | 166 |
|---|------------|

| | |
|---------------------|-----|
| Preurbis Cocó | 167 |
|---------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| Projeto Rio Maranguapinho..... | 175 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|--|------------|
| DESLOCAR..... | 188 |
| PERMANÊNCIAS E DESLOCAMENTOS: UM OLHAR PARA A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PAC FAVELAS..... | 190 |
| Reassentamento nas proximidades..... | 212 |
| Reassentamentos distantes | 220 |
| Grande Conjunto Habitacional como depósito de pessoas..... | 225 |
| RESISTIR..... | 232 |
| REFERÊNCIAS | 242 |

Ø. INTRODUÇÃO

Em meio a um intenso processo de desenvolvimento urbano desigual, marcado pela dominação do território por atores em conflitos e pela produção de cenários diretamente atrelados à lógica do mercado imobiliário, à ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional e pela intensificação da informalidade, **a favela**, enquanto forma de moradia precária, vem ao longo dos últimos 15 anos¹ sendo alvo de grandes investimentos e de políticas públicas que promovem a articulação entre diversos agentes para sua urbanização. Isto posto, as intenções e estratégias utilizadas para a urbanização das favelas nos oferece um entendimento da importância desse território como parâmetro para os estudos acerca do desenvolvimento urbano injusto, do crescimento da informalidade, da elaboração de políticas públicas e de todas as práticas que intensificam – direta ou indiretamente – a produção de uma cidade ainda mais desordenada, desigual e urbanisticamente incompleta.

De antemão, é importante situar que essa dissertação tomou parte de uma pesquisa realizada através da rede Observatório das Metrópoles. Denominada “Direito à Cidade e Habitação: um balanço

¹ Toma-se como referência temporal, o início da intensificação das ações municipais, através da HABITAFOR, para urbanização de favelas (início dos anos 2000) complementadas pelos 13 anos de atuação do PAC-UAP em Fortaleza.

² Tomaram parte dessa pesquisa grupos de diversas Universidades (UFPA, UFCG, UFPE, UFMG, UFRJ, UFABC, UFPR, UFRGS, USP). Foram organizados dois Workshops, culminando com o lançamento de um livro no III UrbFavelas em Salvador.

do PAC Urbanização de Favelas”², a mesma foi desenvolvida sob a coordenação nacional do Prof. Dr. Adauto Cardoso (IPPUR/UFRJ), Profa. Dra. Rosana Denaldi (UFABC) e com coordenação local do Prof. Dr. Renato Pequeno. A pesquisa teve como pontos norteadores para análise a identificação do universo das intervenções do PAC, indicadores sintéticos de dinâmicas socioespaciais (densidade, consolidação, recursos hídricos e mobilidade), a percepção da natureza da intervenção, os tipos de intervenção, bem como a elaboração de um quadro de realocações e a identificação dos diversos componentes da urbanização. Junto ao Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC), a pesquisa compôs um contexto de práticas coletivas de pesquisa realizadas pelo LEHAB onde se observa o quadro de mudanças na política urbana e habitacional de Fortaleza considerando as transformações das políticas públicas, das estruturas políticas nacionais e dos cenários econômicos.

Nesse sentido, esses territórios favelizados – inúmeras vezes ignorados – compõem um grande grupo que circunda o tema da habitação e da mercantilização da terra. Habitação assume aqui um papel de mercadoria especial (MARICATO, 2009) que dificilmente passa por um processo de desvalorização – dada a sua durabilidade e o seu caráter de sucessão. Compõe ainda um Capital que se apropria dos meios de produção ao elevar o “preço do solo urbano” como resultado de uma incorporação da cidade – infraestruturas, espaços de consumo, lazer e equipamentos urbanos – e um “acúmulo desigual de trabalho social” (VOLOCHKO, 2018, p. 100) principalmente atrelado às propostas de grandes projetos urbanos em assentamentos precários e ao inicial processo de financeirização do desenvolvimento urbano. Um “preço oculto” para uma “cidade oculta” (DENALDI, 2003).

“O Estado assistiu ao espantoso crescimento da ‘cidade oculta’ sem intervir com uma política habitacional que atendesse à população excluída. Fez-se presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria. O crescimento das favelas é, portanto, resultado

também da ausência e convivência do Estado” (DENALDI, 2003, p. 03)

Nesta pesquisa pretende-se promover, desde suas explanações iniciais, uma contextualização do lugar que a favela ocupa no desenvolvimento urbano metropolitano, na lógica do capital e na sua inserção nas dinâmicas associadas à crescente função econômica da habitação que prevalece em detrimento da manutenção da função social da propriedade. Tendo como foco o entendimento de um paulatino processo de destruição das tentativas iniciais de “recuperação do papel planejador do estado” (LEITÃO, 2009, p. 29) por outros setores do governo, Leitão (2009) ressalta uma negação das Políticas Públicas Nacionais de Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Urbano sob a ótica do Ministério das Cidades, sendo o **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** um possível retorno desse papel planejador para as mãos do Estado.

Assim como o Programa Minha Casa Minha Vida, o PAC também foi uma política com sua construção voltada para a dinamização da economia nacional através da injeção de dinheiro público na construção civil e com investimentos setoriais em infraestrutura urbana. Leitão (2009) constata ainda “uma clara correspondência do programa com a abordagem territorial assumida na retomada das iniciativas de planejamento regional no Brasil na década de 1990” (Leitão, 2009, p.31) através da incorporação de projetos dos eixos de integração elaborados no mesmo período.

No caso de Fortaleza, onde a favelização revela a intensidade do processo de desenvolvimento desigual e que comanda a sua urbanização incompleta, imperfeita e injusta, os projetos contratados e as obras a serem realizadas em decorrência do Programa de Aceleração do Crescimento para Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) indicam tendências de alterações na condução das políticas habitacionais, assim como perspectivas de mudanças na configuração territorial da capital, mas que também avançam em direção a alguns dos municípios a ela conurbados. O volume total de

³ Foram obtidos dados de 17 Contratos de Execução realizados pela Caixa Econômica, além dos seus Quadros de Composição de Investimento (QCI) para a constatação desse montante investido.

recursos investidos se aproxima de 1,2 bilhão de Reais³, atingindo a mais de uma centena das 636 favelas situadas na capital cearense. Mais de 50 mil famílias são diretamente impactadas, das quais 18.200 com novas unidades habitacionais. (PEQUENO e CARVALHO, 2019)

Em contrapartida, o PAC ainda é responsável, em um contexto geral, pela reprodução de práticas interventivas baseadas em ideários conservadores de atuação no território (LEITÃO, 2009; PETRAROLLI, 2015), como uma ferramenta de incremento para processos como o alto nível de segregação socioespacial, a periferização cada vez mais distante, mediante a construção de grandes conjuntos habitacionais e a criação tendenciosa de novas frentes de expansão para o mercado imobiliário.

Nesse contexto, a pesquisa que se desenvolve tem como **Objeto de Investigação** os projetos de urbanização integrada financiados pelo PAC, em um recorte temporal de vai do auge da dominação militar através da ditadura até a atualidade (1973 – 2018). Tem como **Objetivo Geral** a construção de um panorama das intervenções realizadas com investimentos oriundos do PAC-UAP (2007-2018) como tentativa de visibilizar a situação atual das comunidades beneficiadas/atingidas e o processo de concepção e implementação de Políticas Públicas. Ressalta suas ações, seus arranjos institucionais, a promoção de deslocamentos involuntários através de remoções e reassentamentos, mediante a construção de novos conjuntos habitacionais, verdadeiros enclaves frutos das relações de poder cada vez mais intensas entre a cidade formal e a cidade informal.

Parte-se de um entendimento do território de Fortaleza como uma cidade composta por três dimensões bem definidas e inter-relacionadas. Estando de acordo com as práticas de pesquisa realizadas pelo LEHAB e correspondendo aos eixos de análises de projetos realizados ao longos dos últimos 15 anos – como é possível identificar em publicações do laboratório (PEQUENO, 2015) – a **“Cidade do Mercado Imobiliário”, “Cidade das Políticas Públicas”** e a

“Cidade da Informalidade” se configuram como três dimensões que compõem uma mesma cidade com dinâmicas, práticas, agentes e contextos que interagem diretamente com a lógica socioeconômica encontrada nas favelas. Ao longo dessa pesquisa, opta-se por identificar, em cada uma das “cidades”, dinâmicas que representem a relação entre os agentes – Estado, sociedade civil, movimentos sociais, etc. – e as práticas de intervenções em assentamentos precários.

Segundo Elias e Pequeno (2010), ao efetivar estudos sobre a questão da moradia nas cidades brasileiras, é possível adotar a seguinte classificação: a cidade do mercado agrupando todas as áreas sob influência do setor imobiliário e da construção civil, via de regra voltadas para a população com maior poder aquisitivo. A cidade das políticas públicas, conformada no espaço onde prevalece a localização de conjuntos habitacionais, aqui contemplando também a espacialização das intervenções em assentamentos precários, por vezes evidenciando a dissociação entre as políticas urbana e habitacional. A cidade informal correspondente às formas de moradia predominantemente precárias impulsionada pelo intenso processo de favelização das metrópoles.

A partir da identificação dessas dimensões, integrantes de uma mesma cidade, foi possível associar algumas transformações socioespaciais inerentes ao desenvolvimento urbano de Fortaleza às práticas interventivas realizadas pelo PAC no território das favelas, assim como à outras condições urbanas que se superpõem na cidade, por isso, as diferentes etapas dos projetos de urbanização, além de interferirem no desenvolvimento da metrópole, dizem respeito à cidade em suas diferentes dimensões. Não cabe aqui uma setorização desse processo de urbanização e, muito menos, promover uma dissociação entre essas dinâmicas de cidade, o comando do desenvolvimento urbano local e as propostas de intervenções em assentamentos precários.

⁴ Utiliza-se aqui a metodologia proposta por AUSUBEL, David (2000) em uma proposta teórica de aprendizagem, onde uma nova informação se relaciona com um aspecto relevante da estrutura de conhecimento do sujeito. (CUNHA et al, 2015)

Desse modo, a pesquisa parte da construção de um **Mapa Conceitual**⁴ – que possibilita demonstrar o formato dos projetos de urbanização em assentamentos precários realizadas em Fortaleza, bem como verificar de que forma essas intervenções vem sendo coordenadas com base em dinâmicas menos associadas à manutenção dos laços sociais e mais vinculadas à estratégia de remoções seguidas de reassentamentos (Figura 1).



Figura 1 - Mapa Conceitual
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Segundo Cunha (2015), os mapas conceituais são diagramas que indicam relações entre conceitos através de ideários mais generalistas, mas que estão correlacionados com outros conceitos ou proposições ao trazerem novas relações de semelhança, dissemelhança, integração e combinações. Como uma ferramenta gráfica e organizacional, o mapa conceitual contribui para a representação do conhecimento – nesse caso de uma lógica de apreensão pelo Estado do espaço da favela – que, através de uma ou

mais dimensões, possibilita uma identificação facilitada da temática ao criar pontes entre os conceitos, as dinâmicas e as ações presentes nesse contexto.

Esse Mapa Conceitual acompanhará toda a construção desta dissertação, constituindo-se no cerne deste trabalho e nomeando os capítulos que seguem. Isto posto, a pesquisa encontra-se dividida em cinco capítulos que fazem referência às dinâmicas identificadas nas ações de urbanização propostas para o território da favela – **OLHAR, DIMENSIONAR, INTERVIR, DESLOCAR e RESISTIR (Considerações Finais)**.

Desta forma, o **Capítulo I (OLHAR)** se propõe a trabalhar a dimensão normativa e institucional por meio da identificação das políticas públicas voltadas para a regulamentação, regularização e urbanização do espaço da favela numa escala mais ampla. Através de uma **Análise de Conjuntura**⁵, identifica os agentes, reconhece os cenários e as correlações de força, identificando uma reprodução dos pensamentos e práticas de um urbanismo excludente na urbanização de assentamentos precários. Para tanto, culmina em uma análise da elaboração do PAC por parte do Ministério das Cidades.

⁵ opta-se pela realização de uma Análise de Conjuntura, pois a mesma promove um julgamento de todos os elementos importantes para a construção de um contexto social e político para a realidade aqui apresentada.

Como um desdobramento desse olhar para o território da favela, o **Capítulo II (DIMENSIONAR)** se debruça sobre o processo de favelização de Fortaleza, identificando a elaboração dos censos de favelas voltados para identificar e quantificar esses espaços, por antecipar áreas suscetíveis à urbanização e apontar padrões de precariedade. Para além, discute a inserção dos projetos do PAC Urbanização de Assentamentos Precários nas dinâmicas espaciais locais, na intensificação das parcerias entre o Estado e o setor privado e na produção de uma urbanização seletiva, muitas vezes perversa e que tem como base a primazia do projeto sobre o processo de planejamento, visto que as intervenções pouco revelam associações entre as políticas urbana e habitacional.

O **Capítulo III (INTERVIR)**, contribui para reconhecer o papel das intervenções em assentamentos urbanos precários frente ao processo de favelização ocorrido em Fortaleza, abordado no capítulo anterior, com especial ênfase nas práticas de urbanização promovidas pelo Estado e pelas ações de projetos trazidas pelo PAC. Parte da análise de bases de dados específicas para favelas desde 1973 até a derradeira pesquisa realizada por ocasião do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor) em 2012 e já atualizado em 2016. Ademais, adota uma tipificação das intervenções proposta por Pequeno e Carvalho (2018), e identifica as obras de urbanização integrada financiadas pelo PAC e realizadas na cidade de Fortaleza – como uma “nova forma interventiva” – para a urbanização de favelas (PEQUENO e CARVALHO, 2018). Destaque para o resgate histórico de cada intervenção através da construção de linhas do tempo para as comunidades atingidas.

A promoção de deslocamentos involuntários, bem como a realidade da provisão habitacional advinda com esses projetos de urbanização, estará contida no **Capítulo IV (DESLOCAR)**, que tem como objetivo identificar a condição dos reassentamentos promovidos pelo PAC, a intensificação do processo de segregação socioespacial; tudo isso vinculado à construção de grandes conjuntos habitacionais. Toma parte deste capítulo um estudo de caso do Projeto Rio Maranguapinho, o qual promove o deslocamento de famílias para conjuntos, via de regra situados na periferia sudoeste de Fortaleza.

Como parte derradeira desta dissertação, no **Capítulo V (RESISTIR)** as questões mapeadas através desta pesquisa serão retomadas e confrontadas com os novos desdobramentos das intervenções do PAC. Relata-se aqui os desafios encontrados na aplicação dessa política pública para urbanização de favelas, desafios para o andamento desta pesquisa, além de possíveis lacunas a serem preenchidas com novas produções e pesquisas acadêmicas.

**OLHAR
FAVELA**

**VER
CIDADE**

OLHAR

A DIMENSÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DE CONJUNTURA DAS AÇÕES E DIRETRIZES PARA A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Este capítulo tem como objetivo realizar uma análise de conjuntura acerca da elaboração de políticas públicas, em escala nacional, que abordem diretrizes e ações voltadas para a urbanização de favelas. Leva em consideração os programas vigentes no país e o contexto passado das políticas públicas destinadas à urbanização de assentamentos urbanos precários. Por meio de um resgate histórico, pretende-se identificar **os atores envolvidos** e as **correlações de força** para a regulação e regularização do território das favelas.

No cenário atual, em que as políticas públicas passam por intensas transformações, vindo a ser coordenadas segundo lógicas tendenciosas da competitividade e da eficiência, a análise de conjuntura nos leva a conhecer a realidade de um acontecimento ou de um quadro atual para que seja possível interferir nesse processo e transformá-lo em um bem maior para a coletividade. Souza (1984) sobreleva que a análise de conjuntura é uma mistura de conhecimento e descoberta e funciona como uma “leitura especial da realidade”. Para ele “não há análise de conjuntura neutra, desinteressada [...]” (SOUZA, 1984, p. 08). Portanto existe uma visão que prevalece no sentido da análise, seja pelo ponto de vista do poder dominante (Lógica do Poder) ou do ponto de vista das classes subordinadas (Movimentos Populares).

Para isso, é importante entender como se enunciou a intensificação da informalidade, da moradia na favela e do comando da cidade segundo interesses de grupos específicos nas diversas regiões brasileiras, levando em consideração - conforme ressaltado por Cano (2005) - que as causas do atraso de regiões periféricas no Brasil devem ser analisadas a partir da posição assumida pelo Estado e da influência das “heranças regionais” para o desenvolvimento local. Isso significa que, para além do entendimento em âmbito nacional, as regionalidades estarão aqui presentes através do resgate de estudos que se propõem a entender a informalidade e a realidade

dos assentamentos precários no Nordeste, no Norte, no Sul, no Sudeste e no Centro-oeste brasileiros. Destaca-se aqui nomes como Denaldi (2003; 2014), Leitão (2009), Pequeno (2015), Cardoso (2007), Gordilho (2001), Bueno (2000), Silva (2012), Bentes (2013), entre outros.

A percepção de uma realidade complexa é imprescindível, sendo necessário levar em consideração as articulações entre as dinâmicas nacionais, regionais e locais dos fenômenos. É possível então identificar ações e diretrizes gerais de “projetos” – nesse caso as políticas públicas para a urbanização de assentamentos urbanos precários – que respondem a interesses sociais, econômicos e políticos de grupos sociais específicos. Nesse contexto, primeiramente, é importante entender o sistema econômico e político transnacionalizado (SOUZA, 1984), ou mesmo esse processo de “mundialização do capitalismo” (CARLOS, 2018, p. 25) que reverbera sobre o território e sobre as lógicas do desenvolvimento urbano. O caráter centralizador do Estado e as diversas transformações que reafirmam o caráter acentuado dessa transnacionalização capitalista e o quanto interferem diretamente no incremento das desigualdades econômicas, até mesmo por ser a transnacionalização e a relação entre o global e o local determinantes para o rumo do desenvolvimento nacional.

“O capital transnacional é um dos principais atores de nossa economia política. Ele está presente em posição estratégica nos setores fundamentais da economia. Controla os setores industriais mais dinâmicos e praticamente determina a natureza e os rumos de nosso processo econômico.” (SOUZA, 1984, p. 23)

O desenvolvimento urbano ganha então uma significação diferente na atualidade. A acumulação do capital – enquanto capital transnacional e mundializado – (CARLOS, 2018) se realiza através da reprodução do espaço urbano e da transformação do mesmo em mercadoria. Esse espaço, antes baseado no desenvolvimento dos setores industriais, agora passa por transformações atreladas

diretamente à expansão dos setores financeiros, associado principalmente a uma constante acumulação e reprodução do capital denominada como uma “nova dinâmica da economia metropolitana” (CARLOS, 2018, p. 31). Não é permitido aqui negligenciar a influência da propriedade privada na reprodução dessa segregação socioespacial, na acumulação e na reprodução do capital e, principalmente, na reprodução do espaço urbano mercadoria.

A valorização desse novo espaço urbano como uma mercadoria permite cada vez mais a participação do poder privado no fomento das intensas transformações espaciais e no desenvolvimento urbano em curso nas metrópoles brasileiras. O Estado, em contrapartida, se coloca cada vez mais distante desses processos à medida que “reproduz uma hierarquia desses lugares” (Idem, 2018) através de uma valorização diferencial do solo e uma contínua reprodução da segregação socioespacial.

Nessa trama urbana, o papel da cidade informal, repleta de assentamentos precários, tem grande relevância, pois se configura como um espaço onde uma grande parcela da sociedade – invisibilizada pelas novas dinâmicas urbanas da cidade mercado e detentora da força de trabalho – tem seu lugar de morada. Para entender melhor o desenvolvimento dessa crise urbana atual e sua conjuntura, será elaborado um panorama acerca das diferentes abordagens escolhidas pelo Estado para lidar com o território dos assentamentos informais, acerca da realidade da favelização em escala nacional e as diferentes representações que as favelas tiveram no processo de desenvolvimento urbano dos espaços metropolitanos.

Importante ressaltar que o espaço da favela está em constante transformação, portanto elas não são mais as mesmas, assim como as políticas públicas também não o são. Favela não é mais apenas um conjunto de barracos. Existem agora marcas de heterogeneidade

que se expressam nas formas de morar, nas composições familiares, nos acessos, nos meios de locomoção e na condição social. Esse território, também incorporado às lógicas capitalistas de produção e acumulação, apresentam um nexo de mercado imobiliário informal específico onde a propriedade privada também tem forte influência. Para Baltrusis (2004) não podemos identificar esse mercado imobiliário informal como um setor, mas sim como um submercado do mercado imobiliário e um complemento desse setor produtivo.

Na realidade urbana e fundiária do século XIX⁴ é possível identificar a influência estrutural da instituição da Lei de Terras (Lei n. º 601, de 18 de setembro de 1850), acerca das terras devolutas do Império, como causa das primeiras concentrações populacionais em espaços favelizados na cidade do Rio de Janeiro. Através da ocupação de morros, e posteriormente dos cortiços, esse grande contingente populacional incitou a instauração, por parte do poder estatal, de algumas primeiras normas e regulações de controle sanitário e urbanístico consideradas por Denaldi (2003, p. 09) como “a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação na cidade moderna brasileira”.

No caso de Salvador, a propriedade da terra se manteve conectada a uma estrutura de arrendamento de glebas públicas e privadas (GORDILHO, 2001) e com o surgimento de um processo de favelização e encortiçamento advindo primariamente com a “subdivisão de antigos sobrados do centro histórico para aluguel” (GORDILHO, 2001, p. 66) e culminando, nos anos 1940, com um grande deslocamento da zona rural para a zona urbana – dinâmica comumente observada nas metrópoles litorâneas brasileiras. Essa nova classe é então posteriormente absorvida pelo território das periferias devido a impossibilidade dessa de bancar o alto valor dos alugueis em regiões mais centrais da cidade.

Já no cenário da região norte, com seu crescimento populacional ascendente nos anos 70 – principalmente no que diz respeito ao

território amazônico – são evidenciadas dinâmicas urbanas e regionais específicas e atreladas a uma fase da economia brasileira primária-exportadora (LEITÃO, 2009), através da criação de novos eixos de distribuição e construção de enclaves de exploração do meio ambiente. Dessa forma, a informalidade amazônica remonta um período de intensa elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento, da atuação da SUDAM e da SUDENE e da associação do planejamento com a contínua abertura de rodovias e ao deslocamento populacional de eixo Nordeste-Norte – pela procura de novas oportunidades de emprego . Leitão (2009) ressalta também a implementação de Grandes Projetos de Investimento que correspondiam ao território dominado pelos polos de mineração e que promoviam:

“Além dos deslocamentos forçados e dos impactos ambientais, impactos negativos gerados pela generalização de carências urbanas, favelização, marginalização e criação de bolsões de pobreza no entorno dos empreendimentos.” (LEITÃO, 2009, p. 133)

Segundo Cardoso (2007), já em 1930 o Rio de Janeiro, com a implementação do Plano Agache, reconhecia a favela como “objeto de restrições do aparato regulatório” devido a ocupação de terrenos bem localizados, os quais deveriam ser destinados à classe média da época. O Plano previa a construção de pequenas cidades localizadas em áreas periféricas limítrofes ao município e junto às zonas industriais responsáveis pela garantia de empregos para essa classe. Esse plano foi responsável por fomentar subsídios para a elaboração do código de obras de 1936, vindo a decorrer proibição da construção de novas favelas ou mesmo na melhoria das existentes e na construção de conjuntos habitacionais para o proletariado.

Em Fortaleza a realidade não é muito distinta, as marcas da moradia informal e da favelização tem como causas os processos de expansão e “desenvolvimento” urbano pela vertente industrial e à posição atrativa do município, como uma centralidade, em relação aos municípios circundantes. A realidade do desenvolvimento que se

instaura nas zonas agrícolas e as grandes secas assolam o interior cearense vindo a promover um intenso deslocamento populacional para a metrópole e, por conseguinte, a ocupação de inúmeras parcelas do território para moradia. Tais questões serão tratadas posteriormente neste trabalho.

Dessa forma, para entender os lugares que as favelas ocuparam no desenvolvimento das cidades, na construção dos arranjos institucionais e nas correlações de força pós século XIX, reporta-se a um período em que o Estado, após um momento de distanciamento da elaboração das políticas públicas, retorna para um processo de redemocratização do país. De acordo com Denaldi (2003) os **anos 70**, ainda em regime ditatorial, foram marcados por um intenso processo de desfavelamento, higienização e deslocamento integral das famílias, emergindo a partir do entendimento de um “processo de desenvolvimento autônomo da nação” (LEITÃO, 2009, p. 39), conectado com a industrialização e se consolidando de modo intensamente desigual. Em termos de políticas públicas, identifica-se um deslocamento do eixo estrutural da política habitacional da elaboração de programas sociais. Essa desarticulação resultou na pequena abrangência das propostas de políticas públicas e de projetos que pouco avançaram no território das favelas.

Nos **anos 80**, destacam-se os desdobramentos da política habitacional construída a partir da criação do BNH em 1964, e das grandes obras regionais e nacionais de urbanismo e saneamento básico viabilizadas com financiamento dessa política. Apesar da ampla produção habitacional fruto do BNH, pode-se afirmar uma atenção maior do programa para a classe média, não atingindo expressivamente os setores de baixa renda e não solucionando a crise habitacional. Em contrapartida, a criação do PROMORAR em 1979 representou, segundo Denaldi (2003), um primeiro sinal de alguma mudança de postura em relação ao território desses assentamentos e uma possível afirmação da possibilidade de

consolidação das favelas, além do reconhecimento do direito ao território por parte de grupos menos favorecidos.

Uma representação do reconhecimento do direito à cidade e ao território durante a década de 80 faz-se presente nas lutas trazidas pelas primeiras ideias concebidas acerca das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁶. Segundo Moraes (2017), as ZEIS foram os instrumentos formulados no ideário da Reforma Urbana – política que se desenvolvia primitivamente desde a década de 60 – e incluídos no zoneamento da cidade que alcançaram maior efetividade institucional na regularização de assentamentos precários, devido ao seu poder facilitador de articulação de forças e de reconhecimento de territórios conquistados através de lutas populares. No caso de Recife/PE a correlação de forças apontada por Moraes (2017) não existe em igualdade, visto que a composição dos Conselhos (CMDU, COP e Conselho das Cidades) “em diversos momentos foram favoráveis aos interesses imobiliários, se contrapondo à consolidação dos assentamentos precários.” (MORAES, 2017, p. 12).

⁶ Destaque para a Regulamentação da ZEIS da cidade de Recife-PE aprovada em 1983 através da Lei de Uso e Ocupação do Solo 14.511/83 (MORAES, 2017). Em Belo Horizonte na mesma época e realizada no âmbito do Profavela. Em Fortaleza a ZEIS foi inserida pela primeira vez no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992 (PDDU/92)

Denaldi (2003) evidencia em 1985 a implementação pelo estado, com um caráter assistencial, de um conjunto de ações pontuais promovidas pelo lançamento de alguns programas habitacionais alternativos de mutirão e autoconstrução. Esses novos programas se utilizavam dessa nova força popular de reconhecimento do direito à cidade e ao território, o que proporcionou grandes avanços de cunho participativo, mas pouco disso foi materializado em melhorias para os grupos familiares que residiam em assentamentos precários.

“Uma vitória alcançada foi a de ter atingido maior transparência nas aplicações dos recursos do FGTS por conta da participação de representantes da CUT no conselho do FGTS [...] e a incorporação, no discurso oficial do governo, de várias das propostas que vinham sendo levantadas pelos movimentos de moradia e partidos de esquerda...” (DENALDI. 2003, p. 18)

Contrariando a centralização de forças populares e das políticas públicas que marcam o desenvolvimento urbano e regional a partir de 1980, os **anos 90** se iniciam com uma intensa descentralização das políticas públicas associada a um recente processo de municipalização para a elaboração e gestão de políticas públicas. Ocorrem também alterações nas formas de atuação do Estado, numa reestruturação de pensamento e discurso que vai de encontro ao Estado intervencionista e ao retorno da economia de mercado (LEITÃO, 2009; SHIMBO, 2010; ALDIGUERI, 2017). Essa descentralização, a princípio formalizada por ideários neoliberais, viabiliza o surgimento e a elaboração de diversos programas que ficariam sob a gestão local – Prefeituras e Secretarias – ou seguindo a lógica de elaboração pela gestão local e aprovação pelos programas federais para posterior execução.

Destaca-se aqui o Programa Habitar Brasil⁷ e o Morar Município, por apresentarem semelhanças em seus objetivos e por estarem associados a uma mesma gestão presidencial, o Governo de Itamar Franco. Nestes dois projetos cabiam aos Estados e municípios apresentar projetos ao governo federal com posterior liberação de recursos, caso aprovados. Segundo a Sepurb (apud. SOUZA, 2008, p. 59) “os dois programas somaram um montante de aproximadamente dois bilhões de dólares no período de 1995-1998” o que demonstra a movimentação financeira que políticas relativas à habitação de interesse social e aos assentamentos precários promovem na economia nacional, tanto que, mesmo com o fim do Governo Itamar Franco, os dois programas permaneceram nos planos de governo após passarem por algumas reformulações.

Na articulação municipal, o PHB teve como marco principal a elaboração dos Planos Estratégicos Municipais para Assentamentos Subnormais (PEMAS)⁸ como “um documento que permitiu o entendimento sobre os setores habitacionais, facilitando análises comparativas” (BRASIL, 2007, p. 24). Seguindo uma metodologia

⁷ A elaboração do Manual do Programa Habitar Brasil foi realizada pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES) em 1993.

⁸ A elaboração do PEMAS pela municipalidade foi utilizada como pré-requisito necessário para inserção dos municípios no Programa Habitar Brasil. Em Fortaleza, foi elaborado em 2000 junto a COMHAB.

composta por três itens principais: I. a composição de um roteiro com informações acerca do setor urbano/habitacional do município II. Elaboração de um diagnóstico do setor para percepção de fragilidades e possíveis soluções III. Construção de uma matriz com objetivos específicos, metas e indicadores para aferição da realidade constatada, foram contratados para 119 municípios e envolveram investimentos de R\$ 60 milhões.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, após retomada dos financiamentos de habitação e saneamento por meio do FGTS, o PHB sofre algumas modificações. As modificações mais representativas são a inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através de um contrato de empréstimo internacional⁹, onde a formulação do programa passa a ser elaborada pela própria instituição bancária e o sobressalto do planejamento estratégico por trás da escolha das cidades e estados que receberiam investimentos do programa. É possível então perceber novamente um distanciamento do Estado da elaboração e gestão de políticas públicas, ficando a cargo de entes privados ou financeiros os processos decisórios. Legitimando esse processo neoliberal, novamente a influência da municipalidade é observada através da exigência, por parte do HBB, da formulação de uma Unidade Executora Municipal (UEM) vinculada à Secretaria de Habitação ou Secretaria de Planejamento dentro da Prefeitura (CAVALCANTI et al, 2006).

⁹ Contrato firmado em 13/03/1999 (nº 1126 OC/BR).

¹⁰ Makino (2015) ressalta em sua tese a relação entre os programas de Modernização de Estado proposto pelo BID e a capacidade estatal (capacidade tributária-arrecadatória e quadro burocrático-administrativo) em uma realidade de ascensão do ideário neoliberal na América Latina.

A atuação do BID¹⁰, como um Banco Multilateral de Desenvolvimento e um organismo internacional de financiamento, mesmo com suas políticas voltadas preferencialmente para a elaboração de projetos sociais na área do bem-estar social e da produção habitacional, tem como objetivo comum a mobilização de recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico (COSTA et al, 2014), reproduzindo um sistema competitivo que ultrapassa o espaço regional, recaindo sobre zonas de influências globais, regionais e

sub-regionais (idem). Fica a cargo do BID, também durante os anos 90, a elaboração de um documento estratégico que ressalta questões relativas à modernização do Estado, à infraestrutura produtiva, aos setores sociais, ao meio ambiente e recursos naturais, ao financiamento do setor privado, às microempresas e à cooperação técnica e sociedade civil (MENDES, 2006).

“As ações prioritárias determinadas pelo documento são: i. reforma do setor público e modernização do Estado com maior definição das responsabilidades e prestação de contas em todos os níveis de governo. ii. abertura econômica e modernização dos setores produtivos com redução de tarifas. iii. maior participação do Mercosul e fomento à desregulamentação visando melhorar as condições de exportação e importação. iv. redução das desigualdades e erradicação da pobreza, com descentralização e reforma administrativa e maior colaboração com as comunidades locais e sociedade civil na prestação de serviços.” (MENDES, 2006, p. 47)

Sobressai então uma dualidade no desenvolvimento entre a inicial aplicação de um planejamento urbano estratégico – através de uma modernização do Estado e elaboração de projetos urbanos estratégicos – e as ações para a redução das disparidades sociais, em um processo de fortificação dos debates sociais para reestruturação do espaço urbano das cidades. Nesse contexto, as experiências municipais não se resumem, durante os anos 90, apenas em obras de infraestruturas como drenagem e saneamento. O projeto urbano passa também a ser o habitat. Denaldi (2003) e Cardoso (2007) salientam para uma disseminação de ideários para valorização de experiências de regularização e urbanização de assentamentos precários em quase todas as cidades do país, facilitando a inserção de novos componentes de análise como a degradação ambiental, índices de violência, habitação precária e mobilidade. Denaldi (2003) resume os anos 90 em duas tendências: **o crescimento da intervenção municipal através da institucionalização de programas de urbanização** e **o aprimoramento das políticas de urbanização** visivelmente encontradas em programas como o Programa Vila Viva (Belo Horizonte), Favela-Bairro (Rio de Janeiro) e Programa Guarapiranga (São Paulo).

Para exemplificar a construção das políticas públicas para assentamentos precários durante os anos 90, desenvolve-se aqui, devido à sua representatividade, apontamentos acerca das estratégias e tomadas de decisão presentes na formulação do Programa Favela-Bairro realizado na cidade do Rio de Janeiro a partir de 1996. Primeiro pela sua proximidade com a inicial instauração de um novo pensamento acerca do desenvolvimento do país – Lógica de mercado desenvolvimentista a partir dos anos 2000 – e por compor, segundo Mendes (2006), uma das primeiras ações de intervenção urbana que compõem o Plano Estratégico do Rio de Janeiro na promoção do desenvolvimento econômico e na inserção da cidade em uma lógica de competitividade regional e no processo de mundialização do capital.

Os planos estratégicos reforçam ainda a elaboração de grandes projetos urbanos e a aproximação do diálogo entre os atores públicos e privados, além de fomentar uma hierarquização da execução de projetos, visto que eles definem linhas de ações e objetivos do próprio plano estratégico. O projeto urbano estruturante ganha então uma importância para o desenvolvimento dessas novas cidades frutos dos processos de produção capitalista. Como uma resposta ao desenvolvimento internacional, o Projeto Favela-Bairro foi, segundo Mendes (2006), Denaldi (2003), um ponto de avanço histórico para as propostas de intervenção em favelas que se expressa principalmente pelo reconhecimento da favela como parte da cidade.

Foram apresentadas 15 propostas metodológicas para o desenvolvimento e atuação do programa no espaço da favela. “Elaboradas por escritórios particulares e sem vínculo com a administração pública” (idem, p. 122), o que determina uma certa imparcialidade, o processo de implementação da política promovia a “introdução de elementos de intervenção urbana característicos dos grandes projetos urbanos estratégicos” (MENDES, 2006, p.122). Dessa

forma, as propostas de planejamento integrado baseavam-se na relação entre infraestrutura, legislação, regularização fundiária e a mobilização social das pessoas, bem como a criação de novas centralidades nas áreas de intervenção – os centros de bairros nas favelas como foco de comércios e serviços –.

Atendendo a 15 comunidades, de pequeno e médio porte, a primeira etapa do programa teve como critério inicial a elaboração de projeto de saneamento, sistema de drenagem, sistema viário, canalização de rios e riachos, arborização, iluminação pública, equipamentos comunitários o que reafirma a preocupação da política com a qualidades do espaço público e com a questões estruturais presentes no território dos assentamentos precários. Segundo Pinheiro (2010) a Prefeitura iniciou as obras, em 1995, investindo R\$ 43.000.000, porém no final do mesmo ano, na sede do BID, em Washington, é assinado o convênio no valor de US\$ 300.000.000 entre a Prefeitura e o Banco para a execução do que passou a ser denominado de Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP) sob a coordenação da SMH.

Pinheiro (2010) também ressalta a receptividade que o programa Favela-Bairro obteve a partir da comunidade acadêmica, devido principalmente à constituição de uma “retomada da problemática da favela” (idem) a começar pela inovação nas parcerias e o empenho das autoridades na regulamentação do programa. Nessa circunstância, em 2000 foi assinado um novo convênio, entre Prefeitura e BID, para dar início ao PROAP II. Mesmo em uma esfera de benefícios para o desenvolvimento e melhorias na cidade informal, o Favela-Bairro também acabou reproduzindo algumas práticas comuns nas políticas anteriores. A participação social na tomada de decisões continuou sendo posta como um pilar secundário para a efetivação das políticas e dos programas, bem como a qualidade duvidosa dos resultados apresentados ao fim das intervenções e a prioridade dada às obras de infraestruturas em

detrimento da integração socioespacial (GOMES, 2013; LEITÃO e DELECAVE, 2013).

Posteriormente, em um retorno mais latente das estratégias desenvolvimentistas, onde é reforçada a promoção de grandes eixos de infraestrutura e um processo de canalização de recursos públicos e semipúblicos para o setor do mercado privado (SHIMBO, 2010), o desenvolvimento urbano ocupa, ao fim dos anos 90 e início dos **anos 2000**, um lugar definitivo na lógica privada de provisão habitacional. A anterior valorização da função social da cidade, do fortalecimento da mobilização popular e do direito ao território abre espaço para a inserção de uma produção habitacional e de políticas públicas que trabalhem a questão dos assentamentos informais aos moldes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), bem como a partir da consolidação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS) "dentro de uma lógica que priorizava a consolidação de infraestrutura com vistas a garantir condições de reprodução do capital" (LEITÃO, 2009, p. 138)

Essa ausência de controle urbano por parte do Estado, reafirmando ainda mais o poder na municipalidade e da competitividade entre regiões, desloca os olhares que estavam voltados para o direito à cidade, a partir do momento que se opta por supervalorizar a elaboração de projetos estruturantes para a garantia de melhoria sociais para as favelas.

Criado nessa conjuntura e no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de 2000/2003, o Programa Morar Melhor (PMM) engloba os programas Habitar Brasil e o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), representando bem a realidade encontrada durante os anos 2000 em relação ao quadro de políticas públicas no país. Inicialmente, criado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) com operação realizada pela CAIXA (CORDEIRO, 2009), a realidade do PMM não se distingue do que ocorreu durante o HBB: a construção de um programa voltado para a produção habitacional com objetivos

menores para viabilização de serviços de saneamento e para a promoção do acesso a infraestruturas básicas para população mais carente no país. Cordeiro (2009) destaca que a obtenção de recursos para o Morar Melhor foi realizada através de emendas parlamentares, sendo alvo de muitas críticas devido à falta de critérios para a seleção dos municípios participantes, o que reafirma mais uma vez a influência do planejamento estratégico na elaboração das políticas e programas durante esse período. A escolha dos municípios representa a indicação dos grandes eixos de expansão escolhidos pelo Estado para expansão do desenvolvimento, deixando de atingir municípios com baixos índices de desenvolvimento humano e carentes de investimentos públicos.

Em uma avaliação dos impactos do PMM para a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo¹¹, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou uma baixa relação entre os recursos despendidos e a demanda nacional por melhorias habitacionais.

¹¹ Destaque para o Estudo anual sobre o setor habitacional e evolução de seus indicadores, realizado em 2015 e elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP).

“O Morar Melhor pouco contribuiu para resolver o déficit habitacional do país nas camadas de menor renda da população. Os recursos orçamentários encontram-se pulverizados e as intervenções são feitas de forma esparsa, gerando baixa efetividade na transformação da realidade urbana dos municípios, além de dificultar a integração do trabalho social com a comunidade envolvida e a articulação com outros programas de governo.” (BRASIL, 2004)

No âmbito da urbanização de assentamentos precários, Cordeiro (2009) retrata que a quantidade de contratos do PMM foi pequena em relação ao promovido pelo HBB. Em contrapartida, os projetos promovidos pelo PMM “tiveram maior impacto como instrumento de inclusão social dos beneficiários, na diminuição do número de domicílios rústicos, bem como naqueles sem unidade sanitária.” (CORDEIRO, 2009, p. 116).

Destaca-se aqui também o posterior desmembramento do PMM, após a criação do Ministério das Cidades em 2003, para a aplicação do PPA 2004/2007 e a criação do Programa de Urbanização,

Regularização e Integração de Assentamento Precários (UAP) como uma proposta de integração de diversos programas anteriores que trabalham o espaço dos assentamentos precários (Cordeiro, 2009). Segundo Petrarolli (2015) é importante destacar que a partir de 2003 o governo de Luiz Inácio Lula da Silva traz importantes avanços institucionais para a reorganização do desenvolvimento urbano e da produção habitacional, tendo como destaque a criação do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP) e a elaboração de programas que captaram a maior parte dos investimentos para projetos de intervenção na produção habitacional e na urbanização de assentamentos precários.

Para comprovar a realidade anteriormente posta e identificar a representatividade de cada programa para o desenvolvimento nacional, faz-se uso da sistematização de dados (Tabela 1) proposta por Cordeiro (2009) e que, posteriormente atualizada por Petrarolli (2015), sintetiza a influência dos programas a partir da movimentação de investimentos federais realizados após sua elaboração.

| ANO | PRO-SANEAMENTO | PAT-PROSANEAR | PRO-MORADIA | HABITAR BRASIL BID | MORAR MELHOR | UAP | PAC | TOTAL/ANO |
|------------------|----------------|---------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|-------------------|------------------|
| 1995 | - | | 47 | - | | | | 47 |
| 1996 | 40 | | 37 | 620 | | | | 695 |
| 1997 | 50 | | 71 | 745 | | | | 866 |
| 1998 | 137 | | 423 | 617 | | | | 1.178 |
| 1999 | - | | - | 151 | | | | 151 |
| 2000 | - | | - | 175 | 575 | | | 750 |
| 2001 | - | | - | 486 | 493 | | | 979 |
| 2002 | 85 | | 153 | 186 | 45 | | | 469 |
| 2003 | - | | - | - | 160 | | | 160 |
| 2004 | 36 | | 399 | 956 | 88 | 178 | | 1.657 |
| 2005 | | 5 | 110 | 12 | - | 81 | | 208 |
| 2006 | 376 | - | 333 | | - | 1.728 | | 2.437 |
| 2007-2018 | | | | | | | 29.642.209 | 2.470.118 |
| TOTAL | 724 | 5 | 1.570 | 3.947 | 1.361 | 1.987 | 29.642.209 | 2.479.715 |

Tabela 1 – Total de Investimento (R\$) por Programa Social
 Fonte: CORDEIRO (2009); PETRAROLLI (2015) adaptado pelo autor (2018)

A autora destaca que “45% de todo o investimento feito por programas federais, antes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em urbanização de favelas, deu-se entre os anos de 2003 e 2006”. Nota-se então a importância da elaboração do

Programa UAP – sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) – para uma atuação mais expressiva nesses espaços de informalidade.

Esse balanço antecipa tendências de investimento e de estratégias para a realidade que será presenciada a partir da segunda gestão do PT (2007-2010). A associação do Programa UAP, que já vinha sendo um expoente na quantidade de intervenções e movimentação financeiras, deu ao PAC maior importância que a que o HBB teve para a construção das políticas públicas no Brasil, expressando qual tipo de política seria elaborada durante esse período. Nesse sentido, o tópico que segue visa ressaltar a construção do Programa PAC como aglutinador de pensamentos, diretrizes e ações, como frutos de políticas anteriormente aplicadas no espaço da favela.



PAC-UAP: REAPROXIMANDO O OLHAR PARA O ESPAÇO DA FAVELA

Entendendo o Programa de Aceleração do Crescimento para a Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) como um retorno das políticas públicas para os debates que permeiam o espaço da favela, este capítulo visa analisar a construção dessa política pública no Brasil dos anos 2007 até 2010, investigando os mecanismos utilizados para se intervir no espaço dos assentamentos precários e suas reverberações na atual condição do planejamento urbano vinculado ao direito à cidade e à moradia digna.

Dando continuidade ao entendimento das políticas públicas elaboradas para a realidade brasileira e que atuam no espaço da favela, os momentos iniciais do governo Lula – a partir de 2003 – foram marcados, no âmbito do desenvolvimento socioeconômico, por uma reprodução das articulações desenvolvimentistas realizadas durante a gestão FHC. Denominada de “Avança, Brasil”, a proposta de governo do FHC teve como lema “Um Novo Estado para uma Nova Sociedade” (CARDOSO, 2008, p. 01) garantido por meio da consolidação da estabilidade econômica, da promoção de crescimento econômico com geração de emprego e oportunidades de renda, do combate à pobreza e à exclusão social mediante a distribuição de renda, bem como a consolidação da democracia através da promoção dos direitos humanos.

A valorização desse ambiente econômico nacional e internacional – justificado como meio para a garantia do bem-estar social – se concretiza através da aproximação com bancos de desenvolvimento mundial que impulsionaram os programas que tinham como base um olhar para a favela e uma produção habitacional pouco abrangente quando se trata das camadas mais baixas da sociedade. A condução do país teve então como foco, segundo Coêlho (2014), a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ainda mais associada a uma “dinâmica regional

seletiva” (COELHO, 2014, p. 66) e intensificadora da competitividade local, em detrimento da implementação de uma Política de Desenvolvimento Regional.

Para além de entender a conjuntura econômica é preciso evidenciar também as perspectivas da trajetória das políticas sociais durante o governo Lula. Fagnani (2011) destaca que o período foi marcado por uma longa fase de tensões entre paradigmas que tem como cenário, a realidade do Estado mínimo em constante confronto com a busca pelo Estado de Bem-Estar Social, ao passo que “essas fricções” (FAGNANI, 2011, p 02) permanecem exaltadas entre 2003 – 2005 e passam por uma redução apenas entre 2006 e 2010. A manutenção desse ambiente econômico recessivo durante o período foi o cenário ideal para a redução de gastos públicos com o desenvolvimento social e, conseqüentemente, a menor elaboração de políticas públicas que trabalhem o território dos assentamentos precários.

Associado a essa realidade, a plataforma de campanha presidencial tinha como núcleo de estratégia social programas de combate à miséria – o caso do Programa Fome Zero (PFZ) – que tinha como objetivo “catalisar uma diversidade de ações desenvolvidas por diversos ministérios setoriais” (FAGNANI, 2011, p. 10) através da reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, geração de trabalho e renda, distribuição de alimentos, etc. Seguindo a lógica de políticas públicas de cunho assistencialista, o PFZ prontamente foi substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF), que se constituiu como a principal política social dentro do governo Lula, mas que acabou sendo a estratégia única para o desenvolvimento regional, colocando de lado a proposta de Reforma Agrária e facilitando a dominação pelo agronegócio (idem, 2011).

Por sua vez, no âmbito da questão habitacional, passada a primeira gestão do Governo Lula (2003-2007), quando diversas ações voltadas para urbanização de assentamentos precários (UAP) foram realizadas através de pequenos programas, o PAC passou a garantir

oportunidades de grandes investimentos destinados às áreas mais críticas das cidades. Por um lado, buscava-se agilizar a formulação de políticas habitacionais de interesse social locais, destinadas às áreas de ocupação onde predominavam as carências de infraestrutura urbana, o desenho urbano desordenado, a irregularidade fundiária, a fragilidade construtiva das moradias, a presença de risco ambiental, dentre outros aspectos reveladores da violação do direito à cidade. Por outro, abria-se possibilidades para a contratação de grandes obras públicas atendendo às pressões do setor da construção civil e dinamizando a economia de diferentes maneiras.

Especificamente no dia 22 de janeiro de 2007, o Governo Federal anunciou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) gerido pelo Ministério das Cidades (MCidades) “com o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura do país, mediante planejamento estratégico de médio e longo prazos” (BRASIL, 2007, p. 03) pensado como um resgate do planejamento através da retomada dos investimentos em setores estruturantes do país. Nesse sentido, o Programa contou com duas fases: PAC1 (2007-2010) e o PAC2 (2011-2014) organizado em diferentes eixos de investimento – Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana – capitaneado pelo MCidades e agindo no espaço urbano por meio da composição de novos Programas e Ações.

No âmbito da **Infraestrutura Logística**, o PAC teve como prioridade o investimento em ferrovias, rodovias, portos, aeroportos e hidrovias, promovendo uma otimização no escoamento da produção nacional e intensificando a construção de novos polos, eixos e corredores logísticos para o escoamento das mercadorias. Também compõem esse grupo, os projetos das três Forças Armadas – o PAC Defesa – e de Comunicação cujo objetivo é, segundo o Ministério do Planejamento, “ampliar o acesso à internet em regiões remotas, aumentar a segurança na comunicação e melhorar a conectividade da

rede brasileiras com outros países”. Atualmente, somam-se 622 empreendimentos para esta categoria do PAC.

Em termos de **Infraestrutura Energética**, o PAC canaliza seus investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país, promovendo a exploração de novas jazidas de petróleo e gás natural e na construção de refinarias para melhoria da produção de derivados dessas matérias primas. Segundo o MPL, essa categoria tem como área prioritária “a geração de energia elétrica, a transmissão, o fortalecimento da marinha mercante e a pesquisa mineral” com atualmente 614 empreendimentos em execução nesta categoria.

Leitão (2009) salienta para algumas contradições na elaboração e desenvolvimentos dessas políticas e projetos, principalmente no que diz respeito às problemáticas estruturais do país – contempladas pelos eixos do próprio Programa –. Segundo a autora, o PAC reafirma a prática do Estado brasileiro ao atuar no território através de “projetos sem plano, recheados de discursos deslocados da prática a que efetivamente se propõem, e das motivações em que de fato se baseiam” (LEITÃO, 2009, p. 229). Como exemplo, é possível identificar, a partir do trabalho da autora, uma concentração de obras ferroviárias, rodoviárias e hidrelétricas ao longo do território brasileira que se encontram desconectadas e fragmentadas da realidade do desenvolvimento regional.

Na **Infraestrutura Social e Urbana**, campo que será abordado com maior ênfase neste capítulo, as ações tem como objetivo principal enfrentar os desafios sociais e urbanos de pequenos, médios e grandes municípios brasileiros. Com mais de 32mil empreendimentos construídos, esse setor tinha investimentos iniciais previstos em um total de R\$ 170,8 bilhões de reais, que foram distribuídos entre municípios que apresentavam mais de 150mil habitantes – onde se concentravam os maiores déficits urbanos – reafirmando uma tendência seletiva de desenvolvimento com o

chamado Programa Prioritário de Investimentos do PAC. Destaca-se então, no estado do Ceará, uma série de obras de grande impacto e com investimentos advindos de outras ramificações do PAC – como é o caso do PAC-Mobilidade e o PAC-Copa e da representativa transposição do Rio São Francisco –. (Figura 2)

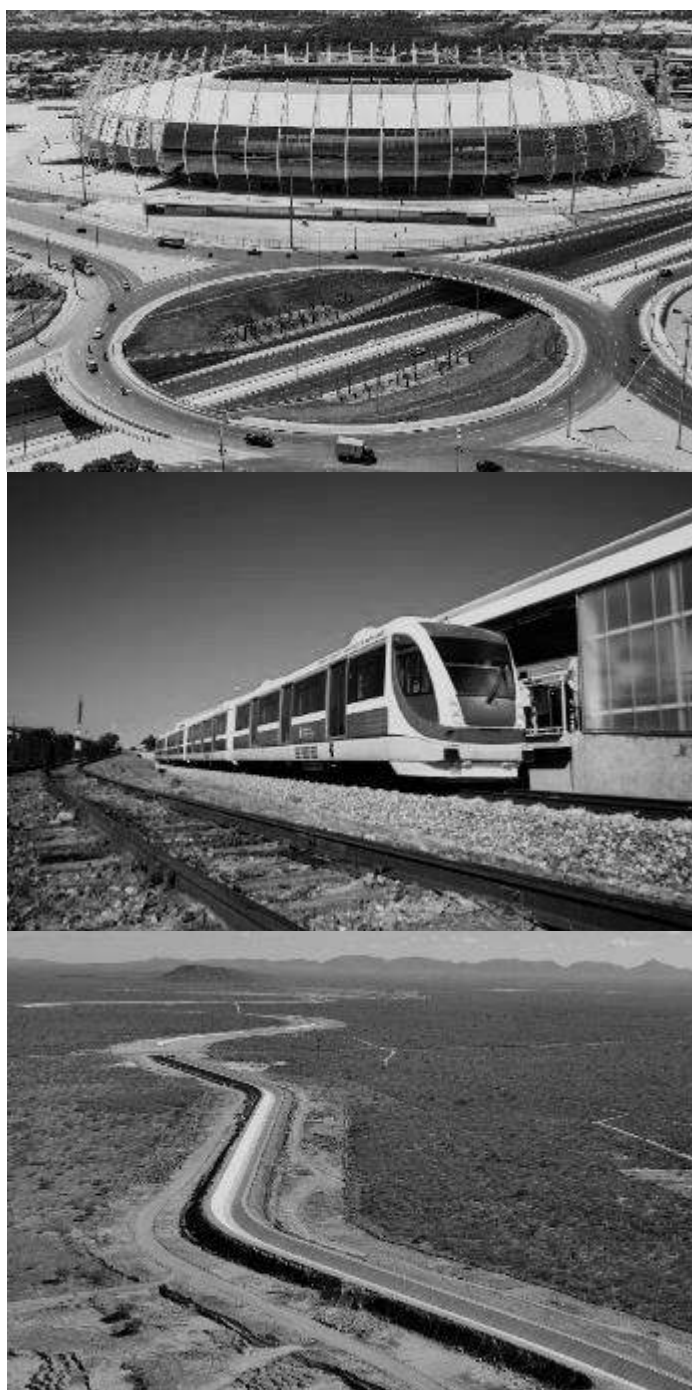


Figura 2 - Estádio Castelão (PAC Copa); VLT (PAC Mobilidade) e Transposição do Rio São Francisco
Fonte: Prefeitura de Fortaleza; Ministério do Planejamento e Jornal O Povo

Fica então claro que não existe apenas um PAC, a política se transformou em uma grande carteira de projetos com o intuito de atrair investimentos para obras de infraestrutura e promover uma marca de governo. Nesse contexto de grandes intervenções, Denaldi e Cardoso (2018, p.25) destacam em seus estudos recentes uma característica importante do PAC, que foi a de “buscar resultados rápidos, para impactar positivamente a economia e criar um ciclo virtuoso de expectativas”. Nessa conjuntura, o resgate de uma carta de projetos que estavam estagnados foi a principal saída para articular a rapidez com o impacto urbano dos empreendimentos. Essa tática foi eficientemente completada, tendo em vista os R\$ 619 bilhões de reais que foram investidos e alocados em obras concluídas pelo Programa.

Ainda no âmbito social e do desenvolvimento urbano, durante o PACI foi criada a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, englobando investimentos em elaboração de projeto, desenvolvimento institucional, planos de habitação, requalificação de imóveis, assessoria técnica e construção de lotes urbanizados. Nesse sentido, Petrarolli (2015) destaca a existência de outros programas que abordam a urbanização de assentamentos precários que não apenas o PAC-UAP, dentre os quais a autora destaca o PAT-Prosaneer. Denaldi e Cardoso (2018) salientam que para o desenvolvimento desta modalidade foram necessárias captações financeiras de diversas fontes como o Fundo de Garantia por Tempo de serviço, Fundo de Amparo ao Trabalhador, Orçamento Geral da União e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Através da implementação de ações à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de populações residentes em áreas inadequadas com vistas a sua permanência ou realocação, O PAC-UAP tem como base cinco eixos principais: **i. Integração Urbana; ii. Moradia Digna; iii. Regularidade Fundiária; IV. Inclusão Social e V. Componente Ambiental.** Para colocar esses objetivos em

prática, Petrarolli (2015) destaca a utilização de outros instrumentos como a elevação de investimentos públicos em infraestrutura, o incentivo a participação de entes privados através de medidas fiscais e o aumento de concessões de créditos bancários, instrumentos que por serem conduzidos pela ótica do capitalismo e estratégias desenvolvimentistas, ainda reproduzem um planejamento conservador e desarticulado territorialmente.

Sendo assim, apesar do PAC realmente retomar esse olhar promovendo novos investimentos para o espaço da favela, alguns desafios inerentes ao processo de urbanização de assentamentos precários ainda não foram ultrapassados. Destaca-se aqui a contínua desintegração entre os assentamentos e a cidade, o não dimensionamento e caracterização da precariedade habitacional – reforçando o teor quantitativo dos levantamentos – uma falta de articulação entre a política urbana e a política habitacional para uma boa qualidade interventiva e de gestão, uma abordagem que ainda acontece de forma Inter setorial dificultando a criação de arranjos metropolitanos e articulados com uma estratégia de cidade.

Sobreleva-se ainda o aumento da densidade de reassentamentos e a construção de conjuntos habitacionais periféricos, o desequilíbrio entre a remoção e a qualidades das intervenções associada a um controle urbano por parte do Estado e, principalmente, a não valorização da Regularização Fundiária para o processo de reafirmação e visibilidade desses territórios como parte da cidade formal. Nos capítulos seguintes será possível perceber como a construção da política se apresentam durante a execução dos projetos urbanos em assentamentos informais e que tipo de soluções são escolhidas pelo Estado para permitir um desejado desenvolvimento estrutural com melhorias sociais para as metrópoles brasileiras.

**PLANEJAR
ESPAÇO**

**GARANTIR
CIDADANIA**

DIMENSIONAR

DO CONTEXTO À PRÁXIS: O QUADRO DA FAVELIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA-CE

Devido às práticas que perpassam diferentes visões de intervenções nas favelas em Fortaleza, este fragmento tem como ponto principal a construção de um panorama do processo de favelização e de urbanização de assentamentos precários. O mesmo é formulado a partir de levantamentos censitários específicos para favelização realizados no período de 1973 a 2018.

Sendo o quinto município em população no Brasil (IGBE, 2017), com mais de 2,627 milhões de habitantes, Fortaleza faz parte de uma região metropolitana que vem sendo constantemente lembrada devido ao intenso crescimento da informalidade e de favelização do espaço urbano.

“Seu processo de crescimento, notadamente macrocefálico, associa-se principalmente à vastidão de sua área de influência, onde as condições climáticas e fundiárias favorecem os permanentes fluxos migratórios. Além disso, a concentração de investimentos na capital do Estado do Ceará e sua condição de ponto de convergência do sistema viário regional contribuem para que a região metropolitana cresça de modo mais acelerado em relação ao restante do Estado.” (PEQUENO, 2008)

Mais ainda, traz como padrão no seu processo de desenvolvimento urbano uma reprodução de desigualdades e de uma crescente informalidade, presente nas diversas realidades de cidade – cidade das políticas públicas, cidade da informalidade e na cidade do mercado imobiliário –, e que vem se agravando ao longo das últimas décadas. Dentre os indicadores das disparidades socioespaciais que mais revelam essa situação, é possível apontar o crescimento de suas favelas (PEQUENO, 2015). Tal incremento é perceptível, em área ocupada, tanto no contingente populacional, como na condição socioeconômica. Porém, outras dinâmicas presentes na cidade informal e associadas à precariedade urbana e habitacional podem ser evidenciadas, desvendando elementos de análise que mostram a diversidade e a heterogeneidade presentes nesses assentamentos em função da localização na cidade, das condições urbanísticas e

ambientais de seu entorno, de sua organização sociopolítica, dentre outros aspectos (PEQUENO e CARVALHO, 2018).

O processo de favelização que se instaurou na cidade de Fortaleza muito está atrelado ao quase um século, 1872–1970, de êxodo dos pequenos produtores e trabalhadores rurais para a cidade, fruto principalmente de uma inexistência ou ineficiência de políticas públicas que promovessem a fixação do homem ao meio rural e da zona de influência criada pela capital nos municípios circundantes. Rios (2014) associa esse processo de êxodo aos expressivos “momentos acirrados de confrontos e conflitos sociais” (idem, 2014, 09) que principiariam na cidade a partir das secas de 1877, 1915 e 1932. Nesse contexto, as práticas estatais para manter a cidade, que se industrializava, distante dos retirantes da seca foi então a criação de “Lugares de Isolamento” (idem, 2014, p. 09) como Campos de Concentração do Sertão construídos estrategicamente para facilitar o controle e a diluição de tensões entre a população rica e os novos fortalezenses. Em Fortaleza esses campos concentravam-se em dois lugares: às margens da Estrada de Ferro de Baturité ou próximos à Estrada de Ferro de Sobral, o que não impediu a chegada dos retirantes aos espaços comandados pelas elites cearenses (idem, 2014).

Rios (2014) também destaca a influência da Seca de 1932, devido a sua representatividade na inicial ocupação informal do litoral oeste, na constituição dos primeiros assentamentos urbanos informais de Fortaleza e como “marco na expansão de sua periferia” (SILVA, 1992, P. 29). Nessa realidade é perceptível um distanciamento do crescimento urbano e da urbanização na região litorânea, devido principalmente a ascensão da pobreza nessa região e a uma posterior negação, por parte de grupos dominantes, desses novos espaços favelizados. Essas dinâmicas antecipam que tipo de planejamento seletivo será desenvolvido na cidade e quais zonas

deverão ser preferencialmente escolhidas para a canalização de investimentos em obras públicas.

Esse deslocamento populacional acelera um expressivo processo de aprofundamento de contradições no espaço urbano de Fortaleza, na medida em que esses novos habitantes trazem consigo necessidade básicas – habitação, emprego, equipamentos urbanos – que não são do interesse público fornecer. Nessa conjuntura, o espaço que resta são áreas consideradas de risco, próximas à corpos d'água e elevados, ou áreas menos visadas pelas elites ou pelos entes públicos. Comprovando essa realidade, Silva (1992) destaca o surgimento de várias favelas no período de 1932 a 1955. Entre elas o Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papouquinho (1950) e Estrada de ferro (1954). Apesar da intensificação desse processo de favelização após a Seca de 1932, já em 1888, de acordo com Jucá (2003), era possível registrar a presença e casebres nas proximidades da orla marítima no que se chamaria posteriormente de Arraial Moura Brasil e que o mesmo define como “a mais antiga forma de pré-favelamento que a cidade já conheceu” Jucá (2003, p. 48).

Um outro ponto que muito influenciou a intensificação da favelização durante esse período foi a instauração de novos espaços industriais a partir da construção do Porto do Mucuripe, em 1930, e o crescente processo de industrialização que se desdobra até a década de 70. Consiste principalmente na ocupação quase simultânea da orla por grupos sociais distintos e da disputa de um mesmo eixo, Leste-Oeste, pela terra e pelo seu potencial turístico e imobiliário. Nessa conjuntura, a costa leste é marcada pela transformação da cidade de Fortaleza em um polo centralizador de poder político e econômico, seguida de uma posterior ocupação das zonas litorâneas, antes espaços destinados às zonas portuárias e pesqueiras, como espaços de lazer e veraneio para abrigar a chegada das elites cearenses (SILVA et all, 2018). Na Costa Oeste, a faixa da pobreza e da

informalidade, materializada em habitações precárias e alimentada pela chegada dos retirantes da seca alojados no Campo de Concentração do Urubu – atual Bairro Pirambu – a partir de 1932 (JUCÁ, 2000; RIOS, 2014; SILVA et al., 2018).

Em um período de transição entre a prática agrária exportadora para uma prática urbano-industrial, o desenvolvimento urbano vai existir, a partir de 1930, por meio da viabilização de diversas “melhorias urbanas” seletivas, que tem como objetivo facilitar a modernização das cidades a partir da utilização da mão de obra barata dos retirantes para a construção dessa “nova cidade” urbanizada. A remodelação das zonas centrais é então iniciada para a criação de novos eixos de distribuição de mercadorias e, se aproveitando da legitimação das obras como novos espaços de melhoria para os novos habitantes, remodelam a metrópole de diversas formas. Desse modo, o Estado promove diversas obras que mais qualificam a produção industrial do que melhoram a condição de vida dos que habitam essas novas áreas favelizadas.

Essa dualidade de apropriações do território constrói assim uma realidade socialmente diversa, a qual se manifesta no espaço urbano em uma mistura de espaços favelizados e espaços marcados pelo “desenvolvimento”. Estruturalmente, é possível identificar a construção da Avenida Presidente Castelo Branco (Av. Leste-Oeste) em 1970 como uma das causas de intensas transformações socioespaciais relativas às condições de mobilidade, integração entre bairros anteriormente desconectados, valorização do solo urbano, mas também, como salienta Pinheiro (2005, p. 01) uma “desestruturação dos laços de vizinhança, distanciando a população até então residente nesta porção do centro comercial da cidade, ou seja, do setor da cidade que trazia as principais ofertas de emprego”.

A construção da Av. Leste-Oeste (Figura 3) contribuiu ainda para um incremento no desenvolvimento industrial da região a partir de 1973, ano de sua inauguração, com o propósito de conectar a zona

industrial da Francisco Sá (Costa Oeste) ao Porto do Mucuripe (Costa Leste), mas em contrapartida provocando um intenso deslocamento involuntário de moradores pertencentes a diversos assentamentos precários da região. Favela das Cinza, Moura Brasil, Oitão Preto, Braga Torres e Soares Moreno (PINHEIRO, 2005, p.05) são exemplos de favelas cortadas pela nova infraestrutura e alvos de inúmeras remoções e deslocamentos populacionais para outros bairros da cidade.



Figura 3 - Avenida Leste-Oeste em 1974
Fonte: Acervo Nirez (2018)

É possível então observar que a intensificação da moradia informal, materializada através de espaços favelizados, se desenvolve em vias paralelas ao desenvolvimento industrial e a construção de novas infraestruturas alocadas em espaços intencionalmente selecionados. A definição desses eixos de expansão através de novas infraestruturas são marcas características do desenvolvimento desigual da cidade de Fortaleza, sendo possível perceber, ao longo dos anos, nas

metamorfoses urbanas da cidade, na expansão do mercado imobiliário e na supressão dos territórios ocupados por grupos sociais menos privilegiados.

Lima (2004) salienta então para um processo crescente de modernização das estruturas macroeconômicas da cidade com pouca função social, responsável pela reprodução das desigualdades nesse meio urbano, concentração de renda e intenso processo de especulação imobiliária. Esse aumento do custo de vida atrelado ao incremento do desemprego, tem decorrido na consequente expulsão de grupos menos favorecidos para espaços favelizados. Em suma, essa crescente desigualdade se encontra associada ao preço da terra, à qualidade do espaço urbano e, como destaca Alvarez (2018, p. 65), a uma "produção e reprodução da cidade como negócio e segregação".

Analisando estas questões sobre o processo de favelização em Fortaleza, é possível apontar e descrever uma série histórica de levantamentos e práticas urbanas oficiais, que sobrelevam não apenas uma intensificação do processo de favelização em termos absolutos e relativos, mas também algumas dinâmicas que podem ser observadas a partir da espacialização das informações. Todavia, a sequência de levantamentos também contribui para o reconhecimento de alterações nos arranjos institucionais, nas tentativas de proposições de políticas públicas e na definição de padrões urbanísticos que demonstram a ocorrência ou não de mudanças na forma de intervir.



A atuação da FSSF no desfavelamento de Fortaleza em 1973

Como primeiro grande levantamento sobre as favelas de Fortaleza, destaca-se o censo realizado para o Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, em 1973. Associado ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF 1971) e como um dos principais objetivos do projeto do urbanista Hélio Modesto (1963), o censo foi responsável pela identificação de **81 favelas**, nas quais se encontravam **34 mil domicílios** e onde viviam mais de **205 mil pessoas** (FORTALEZA, 1973). Proposto pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF), buscava-se com esse Programa alcançar o objetivo de apresentar ao Banco Nacional de Habitação (BNH) um quadro geral dessas formas informais e precárias de moradia.

De acordo com Barro e Maupeou (2015), o Programa tinha propostas similares às da reforma urbana pensadas para a cidade do Rio de Janeiro. No Ceará, concentrou-se principalmente na retirada de moradores pobres residentes em favelas nas áreas centrais para terrenos vazios na periferia, através da implementação de obras para abertura de novas vias de transporte e a promoção de novos eixos de infraestrutura. Segundo os autores, a prática intervencionista escolhida pelo Estado durante a década de 30, passou a se repetir durante os anos 70 e será resgatada durante toda a temporalidade discutida nessa pesquisa.

Não é possível deslocar o desenvolvimento do Programa de Desfavelamento da elaboração do Plano Diretor de Hélio Modesto em 1963, onde foram identificadas as **primeiras 12 favelas** do município. Para Barros e Maupeou (2015), devido ao pensamento desenvolvimentista que era consolidado projetualmente através “do melhoramento dos trânsitos viários (rodovias, ferrovias, marítimo e aéreo) para permitir o futuro desenvolvimento da cidade” (idem, 2015, P. 83), o debate sobre os espaços que circundavam as zonas para o desenvolvimento – nesse caso, as favelas – esteve muito

presente no planejamento de Hélio Modesto. Primeiro pelo surgimento do principal órgão de execução do plano urbanístico e habitacional, a FSSF.

A Fundação era procurada por proprietários de terrenos ocupados para realizar a remoção e indenização das famílias. O proprietário pagava 20% do valor do terreno à instituição concretizando o desfavelamento. (JALES, 2012, p. 72 Apud. BARROS, 2015, p. 83)

Um segundo ponto consiste no interesse por parte da prefeitura em viabilizar novas frentes de expansão da cidade, por meio de investimentos no planejamento urbano através da elaboração e aplicação de políticas públicas sociais para classes menos privilegiadas. Revela-se aqui, ainda mais presente, a tendência da aplicação de censos e intervenções em assentamento precários sob o domínio dos interesses do poder hegemônico, nesse caso grandes investidores e empresários proprietários das terras ocupadas. Para além das remoções e dos deslocamentos involuntários promovidos pelos proprietários, as obras para construção de vias expressas – como a Av. Leste oeste citada anteriormente – foram responsáveis por esse inicial processo de higienização do urbano. Enquanto os Programas Habitacionais (PHs) angariavam apoio da população mais pobre, os órgãos municipais garantiam a realização do Programa de Desfavelamento.

Segundo Mota (1982), as ações da FSSF se baseavam em dois setores com ações direta e indiretamente conectadas com a população. **Diretamente** através do estudo, da identificação, da indenização, da preparação dos removidos, da retirada de material, do sorteio do lote, da assinatura de contrato, da ida ao alojamento, da orientação para construção de casas e das mudanças dos moradores. **Indiretamente** através da aquisição de terrenos, urbanização, construção de equipamentos e o processo de desfavelamento. Através dessas ações, a FSSF facilitou a construção de três conjuntos habitacionais: o **Conjunto Alvorada, Conjunto Marechal Rondon** – responsável por abrigar moradores removidos devido as obras da Av. Leste-Oeste – e

o **Conjunto Palmeiras** (MÁXIMO, 2012). Cabe salientar que em 2014 o Conjunto Palmeiras foi considerado, segundo levantamentos da Prefeitura Municipal (PMF), como o bairro com piores índices de desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), reafirmando a realidade dos novos conjuntos habitacionais como futuros espaços favelizados desprovidos de infraestrutura e de assistência pelo poder público, assim como alvo de ocupações nas suas bordas e nos espaços destinados às centralidades e aos equipamentos sociais. A espacialização dos dados, levantados à informalidade, podem ser visualizados no mapa que segue. (Figura 4)

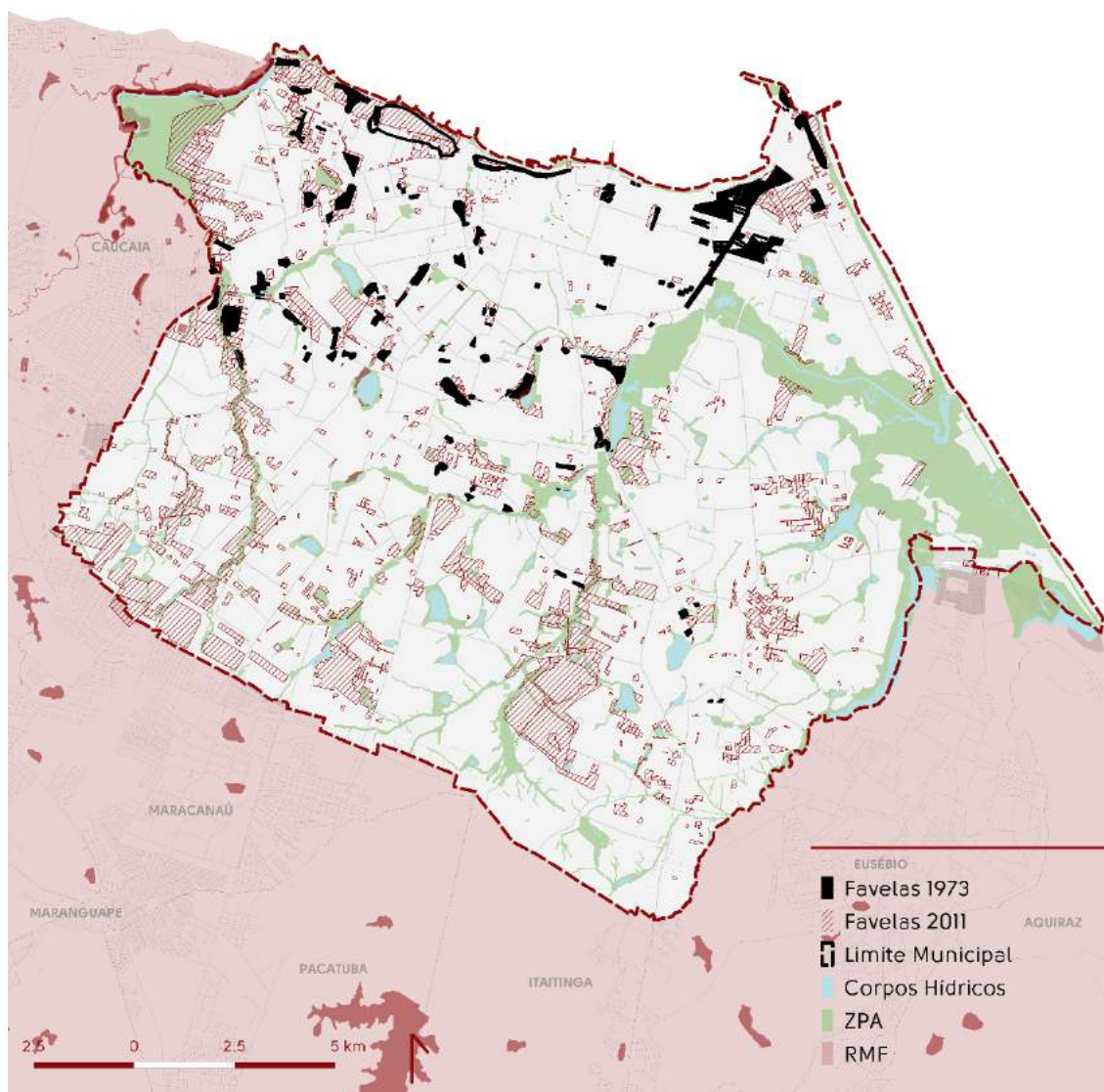


Figura 4 - Programa de Desfavelamento de Fortaleza (1973)
Fonte: PROEXT (2011); LEHAB adaptado pelo autor (2018)

É possível assim definir os territórios de ação do Programa e da FSSF a partir de dois grupos com tipos de intervenção distintas: um

primeiro grupo, composto por **32 assentamentos precários**, que teriam como solução a sua total erradicação devido a problemas locais e que estavam ocupadas por aproximadamente **14.500 famílias**; um **segundo grupo**, composto por **49 assentamentos precários**, os quais seriam alvo de renovação e remanejamento, observando-se a possibilidade de permanência das **19.700 famílias** nessas ocupações. O Programa, ao mesmo tempo em que se propunha a identificar as favelas, demarcava grandes glebas na periferia da cidade para onde seriam deslocadas as famílias removidas das favelas erradicadas, as quais seriam atendidas com lotes de 120 m², além da indenização das benfeitorias feitas nas moradias a serem removidas. Para as demais propunha-se a construção de módulos sanitários, a assistência técnica para a autoconstrução, redes de infraestrutura urbana, equipamentos sociais, mas com nenhuma menção feita ao processo de regularização fundiária. (BRAGA, 1995)

Em sua maioria, as favelas a serem removidas se encontravam nas áreas mais valorizadas, ocupando a porção mais a leste do município, enquanto que as que permaneceriam nos respectivos territórios ocupados se concentravam na porção oeste. Contudo, constata-se que poucas áreas do primeiro grupo vieram a ser removidas para conjuntos periféricos, assim como, que em sua maioria as áreas a serem urbanizadas ainda não passaram por qualquer intervenção.

Segundo Máximo (2012), a maior parte dos programas de desfavelamento realizados pela FSSF estão associados à abertura ou urbanização de importantes vias ou à implantação de novos equipamentos urbanos na cidade. Portanto, a estratégia consistia na intensificação de remoções em detrimento da permanência e estruturação dos assentamentos precários fixados nesses territórios. Como exemplo, Máximo (2012) destaca a remoção da Favela do Trilho I para a construção do Terminal Rodoviário de Fortaleza e a urbanização da Avenida Borges de Melo, além da retirada de outras diversas comunidades em áreas centrais para posterior

reassentamento no mesmo conjunto responsável pelas remoções da Favela do Trilho – o Conjunto Alvorada¹².

¹² O Conjunto Alvorada será resgatado em outros momentos desta pesquisa por ser um conjunto habitacional responsável por receber famílias oriundas de diferentes projetos de desfavelamento e urbanização de assentamentos precários

Importante destacar ainda a definição dos “Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados” (MÁXIMO, 2012, p. 120) como conjuntos de bairros e terrenos possíveis de ocupação com a construção de conjuntos habitacionais que antecipariam o início das grandes intervenções estatais em habitação. Alguns desses conjuntos serão retomados durante a construção do Capítulo III (DESLOCAR), pois demonstram a materialização das primeiras estratégias de intervenção nos assentamentos precários de Fortaleza.

Entende-se, assim como Mario Brum (2013), que é possível compreender a execução desses processos de remoção através do desfavelamento como uma ampliação máxima do “estigma de favelado” (BRUM, 2013, p. 184), possibilitando ao estado, tanto sistematizar a política de remoções, como a posterior alocação de um grande número de famílias em novos conjuntos habitacionais. Nesse sentido, essa política local estava alinhada com a abordagem nacional de eliminação dos espaços favelizados da paisagem urbana e incorporação desse grupo social ao SFH.



Diretrizes e ações da PROAFA em 1985

Dando continuidade ao entendimento das abordagens escolhidas pelo Estado para intervir no território das favelas, um segundo levantamento destinado a dimensionar e localizar as áreas de ocupação informal em Fortaleza surge a partir da Fundação Programa de Assistência às Favelas de Fortaleza (PROAFA). Criado em 1979, como órgão estadual incumbido de executar o Programa de Erradicação de Sub-habitações (PROMORAR) especialmente voltado para ações de urbanização de favelas, a PROAFA conduziu, segundo Mota (2007), uma série de pesquisas diretas com publicações anuais e visitas de representantes responsáveis por uma apreensão direta através da elaboração de croquis – com registro das edificações existentes – e posterior preenchimento de fichas cadastrais com caracterização físico-ambiental.

Em seu levantamento de favelas e núcleos da RMF, o censo proposto pela PROAFA contabilizou em 1985 um total de **234 áreas**, ocupadas por mais de **64 mil famílias**, onde viviam cerca de **352 mil habitantes**. Silva (1992) destaca que nos anos 80 a população favelada já correspondia a um quarto do contingente demográfico total do município. Claramente, os números revelam o crescimento das áreas em quase o triplo, assim como a duplicação do número de famílias. Além disso, ao comparar os mapeamentos de 1973 e 1985, constata-se o surgimento de muitas novas áreas em direção à periferia, assim como a expansão daquelas já ocupadas para terrenos vizinhos.

Contudo, apesar das diretrizes do PROMORAR, as ações da PROAFA seguiram a lógica de remoção e transferência de comunidades para conjuntos habitacionais regionalmente distribuídos pela cidade; além disso, foram poucos os casos de urbanização de favelas com melhorias habitacionais e relocação. No total, a PROAFA construiu **4 conjuntos** atendendo a demandas de **15 áreas** totalizando **5.102 unidades habitacionais**. Tem destaque a urbanização das Quadras do Santa Cecília com relocação de 444 famílias e as Ações na

Comunidade do Campo do América, restrita à melhoria das infraestruturas e dos passeios. (BRAGA, 1995).

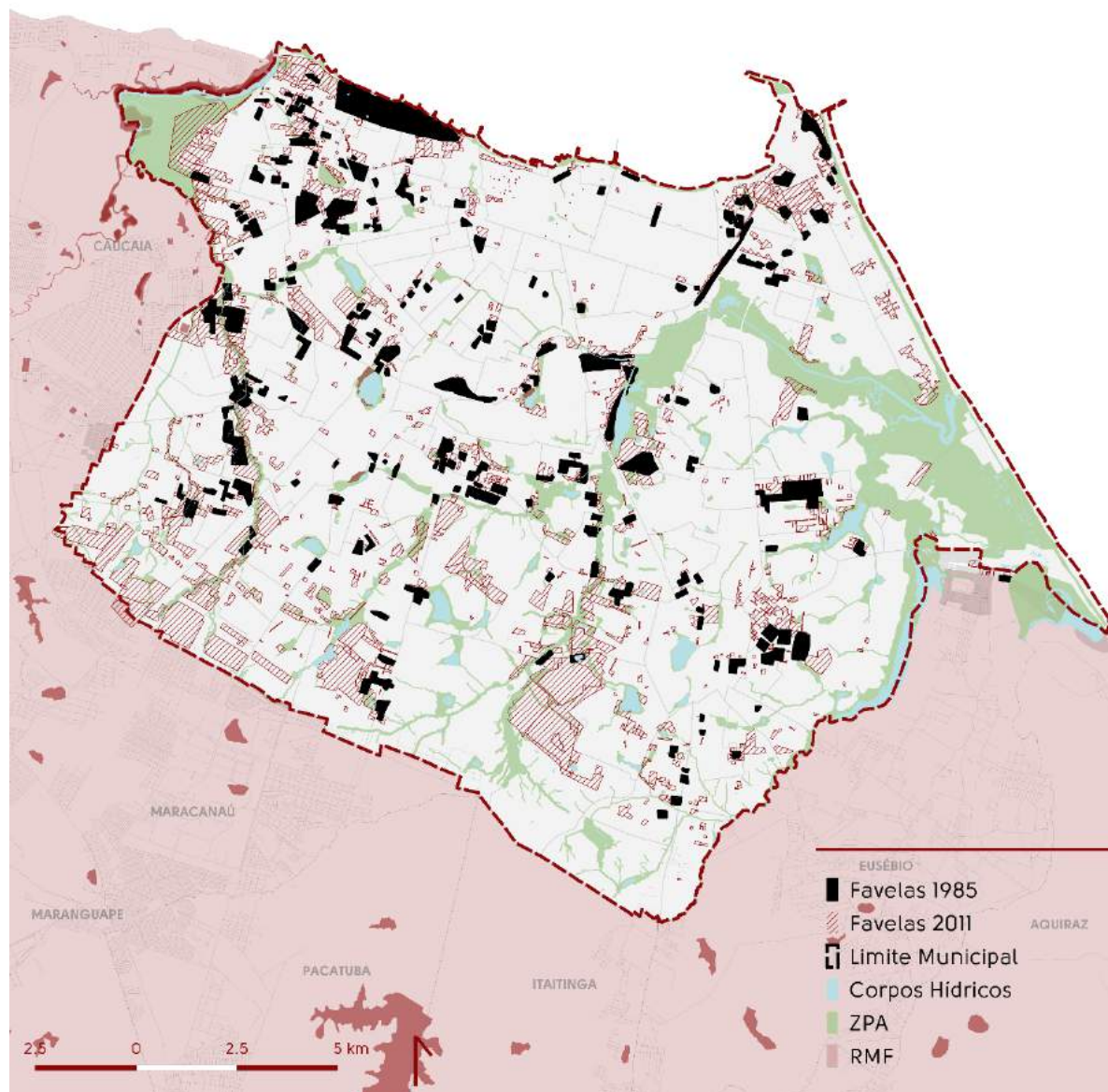


Figura 5 - PROAFA (1985)

Fonte: PROEXT (2011); LEHAB adaptado pelo autor (2018)

Segundo Braga (1985), dois fatores de convergência sócio-política foram importantes para a elaboração e atuação da PROAFA. Primeiro um fator de preocupação do poder público na escala estadual e municipal frente à expansão da favelização, segundo pela expansão dos movimentos sociais em bairros populares a partir do final dos anos 1970 que passaram a manifestar um potencial de aglutinação política. Máximo (2012) destaca que durante esse período não houve participação da PMF, portanto sendo o Governo Estadual o único executor das ações da PROAFA.

A estratégia colocada em prática pela FSSF passa então por alterações que marcam o período de atuação da PROAFA por meio da possibilidade de repensar as remoções promovidas, passando a viabilizar uma manutenção das famílias nos locais onde já moravam. Mesmo que a remoção ainda fosse uma estratégia utilizada, alguns autores evidenciam que a mesma se dava em áreas próximas as anteriormente ocupadas (BRAGA, 1995; MÁXIMO, 2012).

Além de permitir pequenos rompimentos nas estratégias vigentes até então, a PROAFA definiu suas zonas para atuação a partir da definição de uma escala de prioridade para as intervenções. No topo da lista de prioridades, as favelas com área total ou parcialmente sujeitas a alagamentos, seguidos de terrenos baixos e com característica favoráveis a alagamentos em períodos de chuva. Dando prosseguimento, os terrenos cuja características não permitam o escoamento de águas pluviais e por fim os terrenos permeáveis devido a altura de seu lençol freático que os tornavam passíveis de insalubridade (MÁXIMO, 2012).

Nesse sentido, as ações da PROAFA não só viabilizaram alguma possibilidade de permanência das comunidades em seus terrenos, mas também já evidenciavam a relação preexistente – e que será permanente nas análises que seguem – entre os espaços por onde a precariedade se reproduz e as áreas ambientalmente fragilizadas. A temática do risco ambiental, principalmente no que diz respeito aos corpos d'água e as enchentes, será quase que uma condição para a classificação de um assentamento urbano como precário.

Apesar de ser responsável por alguns avanços nas práticas de intervenção em assentamentos precários e produção de moradias, a partir de meados dos anos 1980 a PROAFA tem sua atuação enfraquecida tendo como causa, a partir de definições de Máximo (2012) e Braga (1995), alterações da conjuntura política que tinham favorecido sua criação, redução de investimentos realizados no

campo da moradia popular e a descontinuidade dos trabalhos sociais realizados até então.

Devido essas diferentes abordagens, a produção habitacional realizada pela PROAFA apresenta realidade bem distintas (MÁXIMO, 2012). São observada produção de moradia seguindo o que já vinha sendo produzido junto a COHAB-CE, mas também fica evidenciado aspectos da “experimentação do processo de construção de conjuntos habitacionais no sistema de ajuda mútua” (MÁXIMO, 2012, p. 143) configurando um sistema de mutirão. Alguns desses aspectos serão retomados ao longo das discussões sobre a promoção de deslocamentos decorrendo da produção habitacional no Capítulo III.

Com a extinção da PROAFA em 1990, recaem sobre a Cohab-CE as atribuições de urbanização de favelas em Fortaleza, sendo realizado um novo levantamento de assentamentos subnormais em Fortaleza em 1991 (Figura 5). Todavia, o mesmo não se restringiu à contagem e à localização das áreas, voltando-se também para a melhor compreensão do fenômeno a partir das suas condições urbanísticas, socioeconômicas e comunitárias. Os números deste censo indicam um total de **355 favelas**, totalizando mais de **98 mil moradias** que abrigam **544 mil habitantes**.



Ações da COHAB pós BNH (Promorar/CEF)

Apesar da compreensão de que a favelização se expandiu ainda mais, como sugerem os números e os mapas, ainda é observado, no plano das intervenções, a permanência de uma prática seletiva na escolha das áreas a serem urbanizadas. Isto é comprovado quando se observa quais áreas foram alvo do Programa Pro-Moradia destinado à urbanização de áreas degradadas, conduzido localmente pela COHAB-CE com financiamento da Caixa Econômica Federal. No caso, as áreas selecionadas corresponderam àquelas melhor localizadas, próximas a atrativos turísticos, revelando o vínculo das ações em favelas com as novas estratégias do governo estadual de inserir Fortaleza como destino turístico nos cenários nacional e internacional. Além disso, cria-se paralelamente um programa de mutirões voltado para produzir moradias para reassentar famílias nas proximidades com recursos da Secretaria Especial de Ações Comunitárias (SEAC). Ainda que tenha havido a criação das Sociedades Comunitárias Habitacionais, estes mutirões não vieram a ser autogeridos, prevalecendo inclusive a contratação de construtoras para a sua execução (BRAGA, 1985).

Frente à redução dos recursos para o enfrentamento da questão habitacional e ao empobrecimento urbano que passa a se expandir em Fortaleza, ganham espaço e importância as Organizações Não Governamentais, as quais passam a elaborar diagnósticos propositivos e a formular projetos piloto de modo a evidenciar alguns dos problemas para os quais os governos estadual e municipal não queriam destinar recursos. No caso, a situação das áreas de risco em Fortaleza é um caso exemplar, tendo em vista a presença de comunidades vítimas de inundações, alagamentos, deslizamentos e avanços da maré nos períodos de ressaca.

A partir de notícias de jornais e de dados obtidos junto à defesa civil, referentes tão somente aos casos em que houve a procura deste órgão, o Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos elabora um dossiê, mapeia e quantifica o quadro de áreas de risco em Fortaleza, o qual em 1986 apontava para **45 áreas** onde viviam **4.287 famílias** (Figura 6). Posteriormente este levantamento é atualizado e assumido como diagnóstico da situação pela Comissão de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAB) órgão responsável pela condução das ações no âmbito da moradia diretamente vinculado ao gabinete do Prefeito.

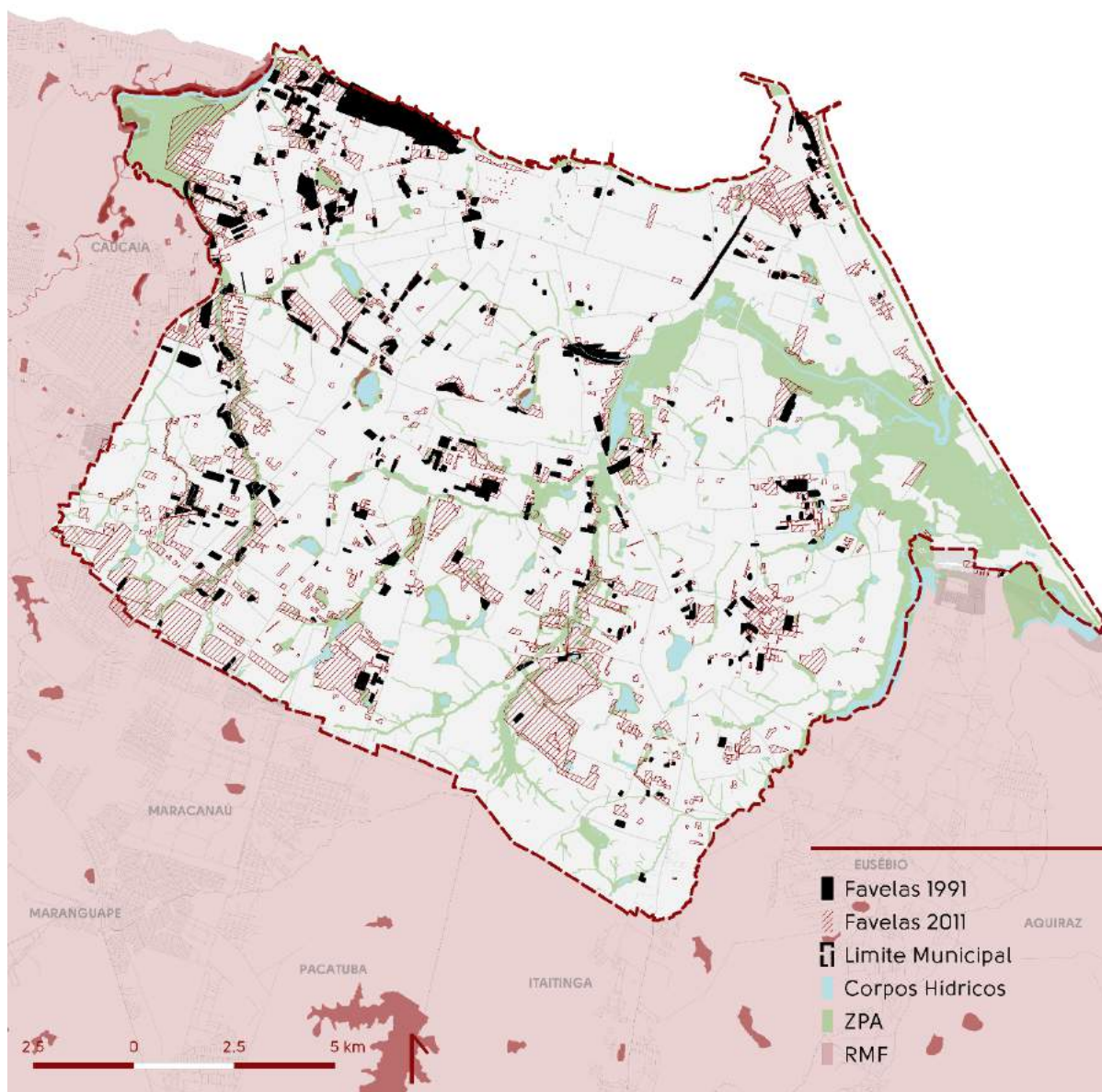


Figura 6 - COHAB (1991)

Fonte: PROEXT (2011); LEHAB adaptado pelo autor (2018)

Constata-se um aumento para **79 áreas**, ocupadas por quase **10.000 famílias**, em sua maioria localizadas às margens de rios, riachos, lagoas, encostas de dunas e faixas de praia. O diagnóstico é incorporado como uma das ações do Programa Habitar Brasil - BID a partir do qual se elabora um Plano de Intervenção em Áreas de Risco (Fortaleza, 2001) que irá nortear as ações da futura Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). É a partir deste plano que se escolhe a Lagoa do Opaia como primeira área a ser urbanizada, seguindo os passos de uma intervenção realizada pelas ONGs Caritas e Cearah Periferia nos anos 1990 no bairro do Bonsucesso, quando **228 famílias** foram removidas e reassentadas em regime de mutirão.

Vale ressaltar que a problemática das áreas de risco passará a comandar a maior parte das ações governamentais no âmbito da habitação, deixando-se de lado a grande maioria das favelas de Fortaleza, as quais deixam de ser mapeadas e compreendidas como fenômeno a ser enfrentado. Considerando que as áreas de risco têm como solução a remoção e o reassentamento, verifica-se que a regularização fundiária permanece sem grandes avanços, ainda que tenham sido criados programas federais com esta finalidade através das ações do Ministério das Cidades.

Após um período conturbado marcado por uma retomada da atuação das políticas e programas na produção de moradia (1989-1992), dados da COHAB-CE (2000) identificaram em 1991 a existência de 313 favelas na capital, número cinco vezes maior que o identificado nos últimos estudos realizados. Segundo Máximo (2012), essa intensificação do processo de favelização somado ao fracasso de políticas públicas sociais, somado aos problemas econômicos e inflacionários do período e ao alto índice de desemprego foram os fatores que levaram grande parte da população para o adensamento de novas áreas favelizadas.

Nessa conjuntura, destaca-se a predominância da melhoria das condições de habitabilidade em detrimento de uma produção de conjuntos habitacionais. Com a inserção de investimentos do BID, Máximo (2012) identifica a elaboração de dois subprogramas responsáveis pela intervenção em assentamentos subnormais: o Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e o de urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) que com a posterior extinção da COHAB-CE, em 1998, passa a dirigir sua atenção para a “urbanização de áreas invadidas” intensificando os processos de periferação das favelas, valorização dos setores oeste e sudeste, valorização imobiliária do front marítimo e diversas transformações ligadas à expansão urbana da cidade.



A Municipalização das ações e o Plano Local de Habitação de Fortaleza – PLHISfor 2012

Até o início dos anos 2000, como foi possível observar nesse resgate, as políticas e programas atuantes na urbanização de assentamentos precários tinham como funcionamento uma vertente mais propositiva, que considera a provisão habitacional como elemento importante para sua validação. Diferente disso, a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor 2012), como um instrumento e não um programa, compõe uma etapa que tem como cerne a elaboração de diagnóstico, se distanciando da função propositiva.

Com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pós instituição da Lei 11.124 de 2005, demandas como a obrigatoriedade dos municípios aderirem ao Sistema Nacional de Habitação e a centralização dos programas e projetos destinados à temática da habitação intensificaram ainda mais o processo de municipalização das políticas e da gestão, bem como contribuíram para uma forte descentralização dos recursos¹³. Segundo Loureiro (2016), esses recursos seriam provenientes de diversos Fundos – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – sendo aplicados na aquisição, construção, melhoria, reforma, locação social e arrendamentos de unidades habitacionais, urbanização e produção de equipamentos comunitários, implantação de saneamento básico, etc.

Para ter acesso aos repasses de investimentos da União para a construção de políticas públicas habitacionais, a municipalidade passa então por um intenso processo de capacitação e de fortalecimento institucional. Ao passo que o fortalecimento do município favorece a elaboração e desenvolvimento de novas

¹³ Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: I – constituir fundo, com adoção orçamentária própria; II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como segmentos da sociedade ligados à área de habitação; III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social; IV – firmar termo de adesão ao SNHIS; V – elaborar relatório de gestão; VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão e subsídios no âmbito do SNHIS.

políticas e aplicação dos instrumentos de planejamento urbano, a descontinuidade político-administrativa, ocasionada principalmente por mudanças radicais no aparato governamental, dificulta o gerenciamento das demandas locais e gera problemas de governabilidade e de governança local. Em Fortaleza, essa descontinuidade pode ser observada e constatada, com facilidade, na elaboração e aplicabilidade das políticas habitacionais e, principalmente, no recorte temporal que compreende a elaboração e a finalização de projetos de urbanização de assentamentos precários.

Como um requisito básico para adesão ao SNHIS e acesso aos recursos do FNHIS, o PLHIS se propõe a integrar/articular as ações dos três níveis de governo no setor habitacional, estabelecer um instrumento de planejamento local dessas ações e consolidar o entendimento dos governos locais e agentes sociais sobre a habitação de interesse social.

Em conformidade com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e na temporalidade do Plano Plurianual, em 2008 já existia termo de referência para contratação e elaboração do Plano, mas apenas em julho de 2010 inicia-se o processo de elaboração do PLHISfor com o objetivo principal de trazer orientações para a demanda habitacional por meio da elaboração de relatórios e diagnósticos acerca da realidade habitacional precária da população em situação de vulnerabilidade. Caberá aqui uma explanação acerca da forma de elaboração deste plano ou dos arcabouços metodológicos utilizados para o mesmo, identificando qual a realidade encontrada na cidade de Fortaleza após vinte anos sem um censo que identifique e caracterize o processo de favelização da capital, perceber pontos negativos e positivos no fortalecimento da municipalidade e visibilizar a elaboração e aplicação de um instrumento que sistematiza uma importante gama de informações sobre a cidade.

Segundo Relatório do PLHIS (FORTALEZA, 2013), o grande desafio com a implementação desse instrumento é a formulação de uma estratégia que viabilize a universalização do acesso à moradia digna em uma cidade regida pela desigualdade social e econômica e com grande porcentagem da população habitando espaços favelizados. Por esse motivo, o instrumento tem um caráter mais abrangente e não se detém apenas à caracterização dos assentamentos precários, mas também tendo como temas prioritários o mercado fundiário, produção habitacional, oferta habitacional, urbanização e regularização fundiária e os vazios urbanos.

Teve como base para seu arcabouço metodológico a participação popular e a mobilização institucional com a realização de oficinas nas áreas de participação. Essa intenção compunha uma tentativa de sensibilizar e mobilizar as comunidades para a elaboração do PLHISFor, incentivar a “Leitura Comunitária” sobre a realidade dos assentamentos precários e das demandas habitacionais por área de participação. Dividida em três etapas principais, a proposta metodológica do plano contempla, além da garantia da participação popular, a elaboração de um diagnóstico de quantificação e qualificação das necessidades habitacionais identificando seus limites e potencialidades em um quadro político-institucional existente. Por fim, contempla uma etapa onde seriam elaboradas estratégias de ação, na forma de um plano, que orientaria o desenvolvimento de projetos habitacionais, alocação de recursos, bem como a aplicação, definição ou revisão de marcos regulatórios (FORTALEZA, 2013).

Vinte anos após as ações de identificação e intervenções promovidas pela COHAB, o PLHIS salienta a importância de se identificar as diferentes tipologias de assentamentos precários com o objetivo de melhor mensurar e caracterizar os assentamentos como agente facilitador para elaboração de futuros critérios para priorização das intervenções e distribuição de recursos. Com esse propósito, o Plano identifica **622 Favelas, 48 Conjuntos Habitacionais, 128 Mutirões, 16**

Loteamentos Irregulares e 29 Cortiços em um total de 856 assentamentos precários (Figura 7).

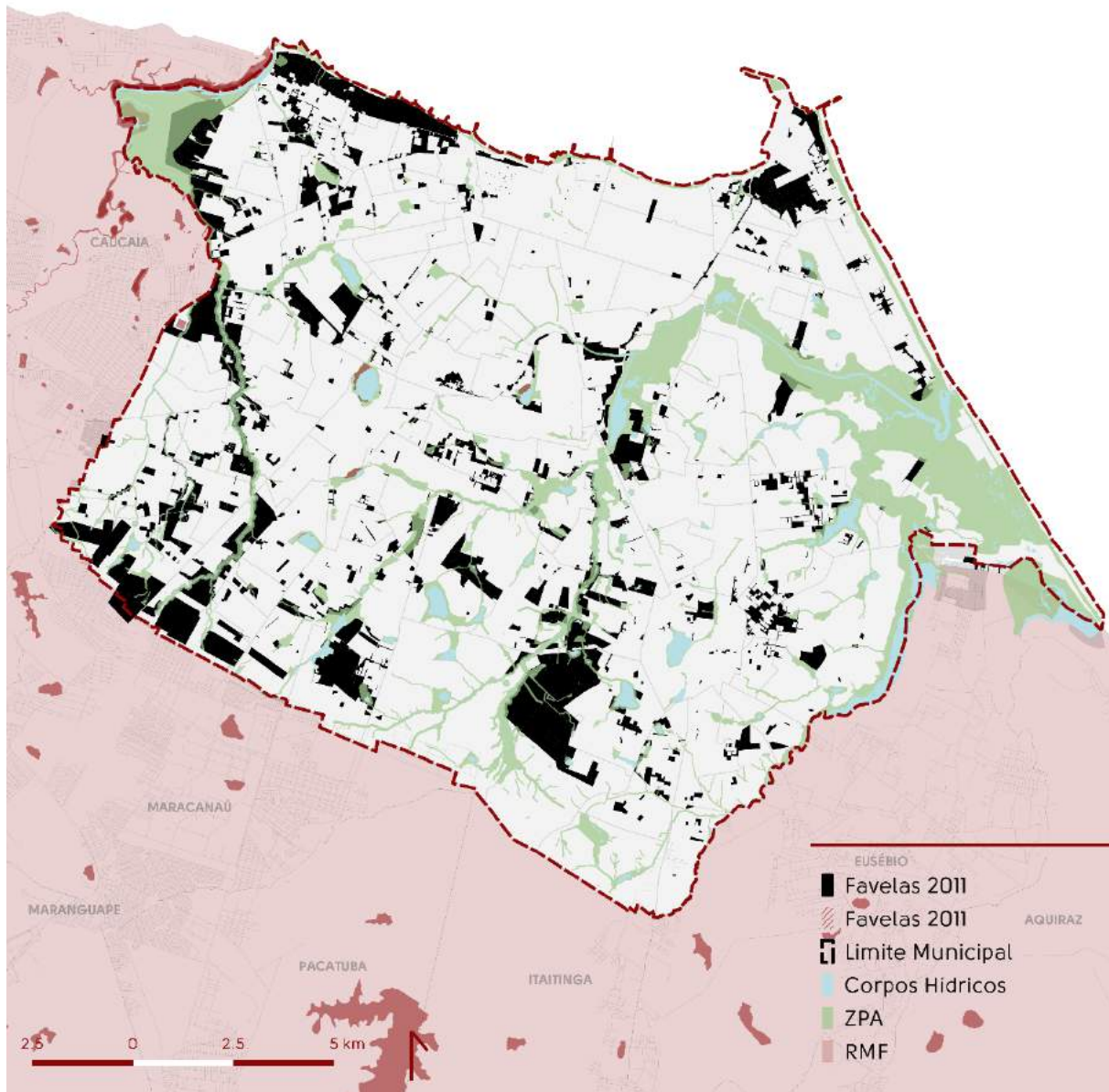


Figura 7 - PLHISFor (2012)
Fonte: LEHAB adaptado pelo autor (2018)

A espacialização desses assentamentos, diferente do que mostra o censo de 1973, com o tempo foi se perdendo essa forma polarizada em uma dualidade Leste-Oeste, com uma intensificação de moradias precárias que se desenvolve juntamente com o aquecimento do mercado imobiliário no eixo de expansão sudeste e com a conformação de novas periferias cada vez mais afastadas dos centros urbanos. Grande parte dos assentamentos ainda permanecem em um processo de crescimento acelerado em vias de consolidação, como é o caso da região do Grande Pirambu, os assentamentos no

entorno do Rio Maranguapinho e do Rio Cocó, os quais também compõem o objeto de estudo dessa pesquisa.

Observando a continuidade desse intenso processo de favelização é possível destacar a importância que esse diagnóstico tem para o campo de estudos das favelas e como construção de base de dados para novas intervenções e distribuição de recursos. Apesar desta constatação, gira em torno da elaboração do PLHISfor uma valorização do instrumento como apenas uma ferramenta técnica e de análise – a partir da importância dos seus dados, levantamentos e diagnósticos – e não como uma ferramenta de cunho político e para visibilização do espaço da favela. O que comprova tal fato é a utilização constante dos dados oriundos do PlhisFor como aporte para ações que estão em lados distintos da força – como forma de denegrir a favela na elaboração de planos desenvolvimentistas como o Fortaleza 2040 e na construção de pensamentos críticos em grupos de pesquisa sobre direito à cidade e à moradia.

Essa subutilização da base de dados realizada, levando em consideração a inexistência de novos projetos em favelas iniciados após a elaboração do PLHISFor, revela que o plano foi feito para ser engavetado. Apesar dessa constatação, podem ser extraídas do plano algumas indicações de estratégias e cenários para o enfrentamento das necessidades habitacionais. De acordo com o Plano, três estratégias principais deveriam ser articuladas para esse enfrentamento.

Estratégias de provisão, adequação e urbanização tendo como objetivo a erradicação do déficit quantitativo e qualitativo através de “macro ações estratégicas de provisão habitacional” (FORTALEZA, 2013, p. 145). Uma Estratégias normativa e institucional, por onde a criação de meios técnicos, administrativos, de gestão e normativos possibilitariam o desenvolvimento da Política Habitacionais e a Estratégia Financeira, agindo na ampliação dos investimentos em

habitação para novas captações de recursos e ampliação dos orçamentos.

Sem desconsiderar essas contradições e possíveis não entendimentos da real função de um plano de habitação e dos critérios para análise elaborados, optou-se, nesta pesquisa, pela valorização dos dados frutos do PLHIS para a construção de uma análise crítica acerca dos projetos de urbanização inseridos no PAC-UAP e como um conhecimento prévio – mesmo que datado – dos grupos sociais que compõem esses espaço e da qualidade do ambiente urbano que ali existe. Para isso, alguns indicadores específicos foram selecionados devido à sua relação direta com o desenvolvimento e como possíveis critérios a serem levados em consideração para uma intervenção de qualidade a serem trabalhados no capítulo que segue. São eles o **Tipo de Assentamento Precário**, a **Densidade**, **Nº de Habitantes**, **Dimensão** e **Gravames ambientais**.

Nesses padrões, outro ponto importante concentra-se na elaboração de critérios de priorização para atendimentos aos assentamentos precários. Tem como base a demanda do tipo de intervenção e a complexidade da intervenção distribuído em cinco níveis de prioridade (Figura 8).

Quadro 17. Priorização do tipo de intervenção

| Complexidade da intervenção tipo de intervenção por ordem de demanda | Reassentamento/ Remanejamento | Urbanização Complexa | Eliminação e gerenciamento de risco | Urbanização simples | Regularização da posse | Melhoria habitacional | Prioridade |
|---|----------------------------------|----------------------|--|---------------------|------------------------|-----------------------|------------|
| Urbanização complexa | | | | | | | 1 |
| Reassentamento/remanejamento | | | | | | | |
| Gerenciamento de risco | | | | | | | 2 |
| Urbanização simples | | | | | | | 3 |
| Regularização da posse | | | | | | | 4 |
| Melhoria habitacional | | | | | | | 5 |

Figura 8 - Priorização do tipo de intervenção
Fonte: PLHISFor 2012

Caso esses níveis de prioridade fossem utilizados para a definição de novos assentamentos para intervenção, seria valorizado a elaboração do instrumento com um teor propositivo com a validação de seu diagnóstico, tendo em vista que contempla as diferentes complexidades de intervenção e realidades dos assentamentos precários identificados em Fortaleza.

Contudo, é válido ressaltar que o PLHISFor (FORTALEZA, 2013) definiu, com maior peso, os assentamentos com intervenções previstas ou em andamento devido estas apresentarem recursos disponíveis e um compromisso de finalização por parte de seus agentes executores. Como segunda prioridade, comunidades situadas em áreas de risco e em ZEIS devido ao “importante instrumento de viabilização de regularização urbanística e fundiária, legitimado pelo processo de participação popular” (FORTALEZA, 2013, p. 159). Com pesos menores, foram considerados os assentamentos em áreas de risco tecnológico, assentamentos situados em leito de via. Além desses “critérios de inadequação”, outros grupos de critérios (critérios de facilidade, critérios de relação custo-benefício e critérios de precariedade) foram elaborados.

Pensando na execução do PAC durante o mesmo período, boa parte das comunidades impactadas pelo programa estão inseridas neste primeiro grupo prioritário. Por configurarem intervenções que vinham se desdobrando desde a aplicação de outras políticas e programas, foram refinanciadas através de novos investimentos e contratos elaborados pelo programa, além de adquirirem novos prazos para sua finalização.

Com base nos dados levantados, fica perceptível algumas mudanças e conexões no comando das políticas, programas e elaboração de instrumentos de dialogam com o espaço dos assentamentos precários. As estratégias utilizadas em um período inicial (FSSF) – onde prevalece a erradicação e os deslocamentos involuntários – sofre mudanças com as ações da PROAFA e sua tentativa de

manutenção de famílias em seus espaços de origem. Ainda assim, a permanência das remoções pode ser observada nas ações da COHAB-CE mantendo-se até os momentos atuais. Por fim, compondo um grupo distinto, o PLHISFor elabora um diagnóstico da favelização até então inexistente nesse quadro local, tendo como resultado possíveis cenários após sua aplicação, mas um instrumento ainda subvalorizado.

Para tanto, resgatar as estratégias de planejamento, análise e caracterização materializadas através dos planos, censos e instrumentos, mesmo aquelas que ignoram a favela higienizando o espaço urbano, nos traz uma apreensão do percurso traçado pela política urbana até o presente momento. Seguindo o cerne deste trabalho, o processo de dimensionar, por questões práticas, deve permitir a obtenção e a produção de dados, bem como a elaboração de diagnósticos capazes de viabilizar a **seleção** e **intervenção** em áreas vulneráveis da cidade.



O PAC-UAP EM FORTALEZA: INTERVENÇÕES EM FAVELAS E AS NOVAS DINÂMICAS URBANAS

Após a identificação dos censos e aplicação de instrumentos que nos permitem espacializar os assentamentos precários, nessa seção se pretende promover uma análise acerca das inter-relações ente as dinâmicas espaciais em Fortaleza e as intervenções em assentamentos precários promovidas pelo PAC. Para isso, prioriza-se relacionar as intervenções do PAC com as principais dinâmicas que condicionam a articulação urbana local e comprovam a prática de uma urbanização seletiva e um planejamento que tem como premissa lógicas segregatórias de desenvolvimento.

Inicialmente, é importante destacar o quão relevante é a Prefeitura e os órgãos governamentais locais estarem atentos para a elaboração de diagnósticos integrados e para a formulação de um quadro de questões sobre os assentamentos precários nas cidades. Nesse sentido, os programas anteriormente apresentados e analisados ficam a desejar, pois atentam, em sua maioria, para a proposição de intervenções sem a elaboração de diagnósticos acerca das realidades que estruturam esses territórios. Para além da elaboração e aplicação dos censos e do PLHISFor, como um instrumento, são elementos facilitadores para o reconhecimento e a elaboração de estudos acerca da realidade da favelização em Fortaleza. Uma vez identificadas as favelas e os padrões de precariedade, espera-se que o poder público local inicie um processo de planejamento urbano para posteriormente propor intervenções por meio de projetos e obras de urbanização. É exatamente neste ponto que os principais fatores limitantes acabam surgindo.

Urbanizar uma área, conformada por um assentamento precário ou não, requer investimentos com valores significativos. Além do preço, compõe esse grupo o tempo para urbanização (PETRAROLLI, 2015), o trabalho social com as comunidades e o campo de forças inerente à

maioria das decisões que colocam em disputa a sociedade civil e o Estado. Em Fortaleza isso não aconteceu de forma diferente, a FSSF, o PROAFA, a COHAB e principalmente a HABITAFOR foram responsáveis por uma série de intervenções e pela construção de um banco de dados que serviu de base para uma continuidade da elaboração de programas e políticas que trabalhem possíveis soluções para a condição social e urbana dos assentamentos precários.

Além da HABITAFOR, responsável pela elaboração do PLHISFor, as demais instituições não objetivaram a construção e implementação dos instrumentos de planejamento urbano. Por serem concebidas em período anterior ao Estatuto da Cidade (2001), momento que representou significativos avanços para o campo das políticas públicas urbana e habitacional, a FSSF, PROAFA e COHAB-CE representaram um “período de marginalização da questão habitacional no interior da gestão municipal” (MÁXIMO, 2012, p. 235). Apenas em 2003, com a criação da HABITAFOR, serão observadas algumas mudanças no cenário político de Fortaleza através da elaboração e execução de melhorias das condições urbanas e de moradia segundo prioridades das áreas de risco.

Visando **OLHAR** para a favela e voltados para a construção de diagnósticos integrados, esses levantamentos e espacializações dessa dinâmica suscitaram projetos urbanos pulverizados na cidade, mas que já salientavam tendências de intensificação da favelização. É possível observar uma concentração de intervenções ao longo da região do Grande Pirambu, tendo como uma causa o histórico processo de favelização que se desenvolveu ao longo do front marítimo, atraindo diversas intervenções promovidas pela COHAB-CE nessa região e em espaços lindeiros às áreas de risco. Posteriormente, esses espaços abrigariam ações do Projeto Vila do Mar, nas margens direita e esquerda do rio Maranguapinho onde situa-se o Projeto Rio Maranguapinho e na Bacia do Rio Cocó, onde

encontra-se em execução o Projeto Preurbis Cocó, todos inseridos nos investimentos do PAC a partir de 2007. (Figura 9)

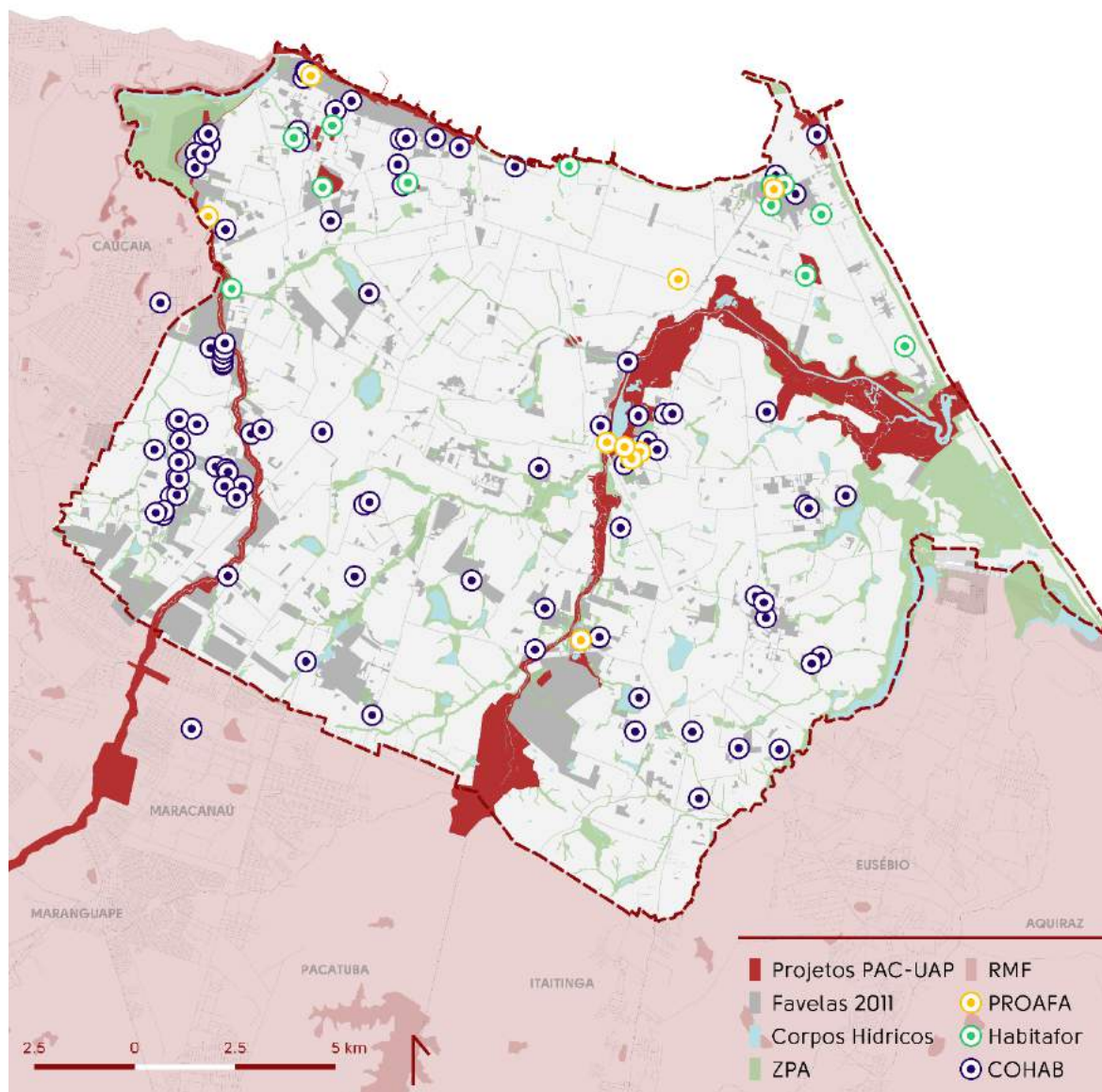


Figura 9 - Intervenções em Favelas (1973 - 2018)
Fonte: LEHAB (ARAGÃO, 2011) adaptado pelo Autor (2019)

Do mesmo modo é possível identificar intervenções da HABITAFOR na Lagoa do Urubu e no Açude João Lopes, outros dois projetos que também complementam a cartela de intervenções do PAC na capital e que tem relações similares com espaços de fragilidade ambiental e são afetados por enchentes periódicas. As urbanizações consistiam basicamente em produções habitacionais através da COHAB, adquirindo maior dimensão a partir das ações realizadas pela HABITAFOR. Apesar de pontuais, elas representam o princípio da elaboração de uma política pública que aborde a questão da

urbanização de favelas. Com a posterior redução dos investimentos e a retração de políticas públicas, o PAC surgiu como uma possibilidade de retorno aos projetos de urbanização de favelas. Ao todo são dez projetos (Figura 10) de urbanização com dimensões, situações e localizações distintas. Apesar dessas variáveis, todos os projetos têm relação direta com realidade urbana que será observada.

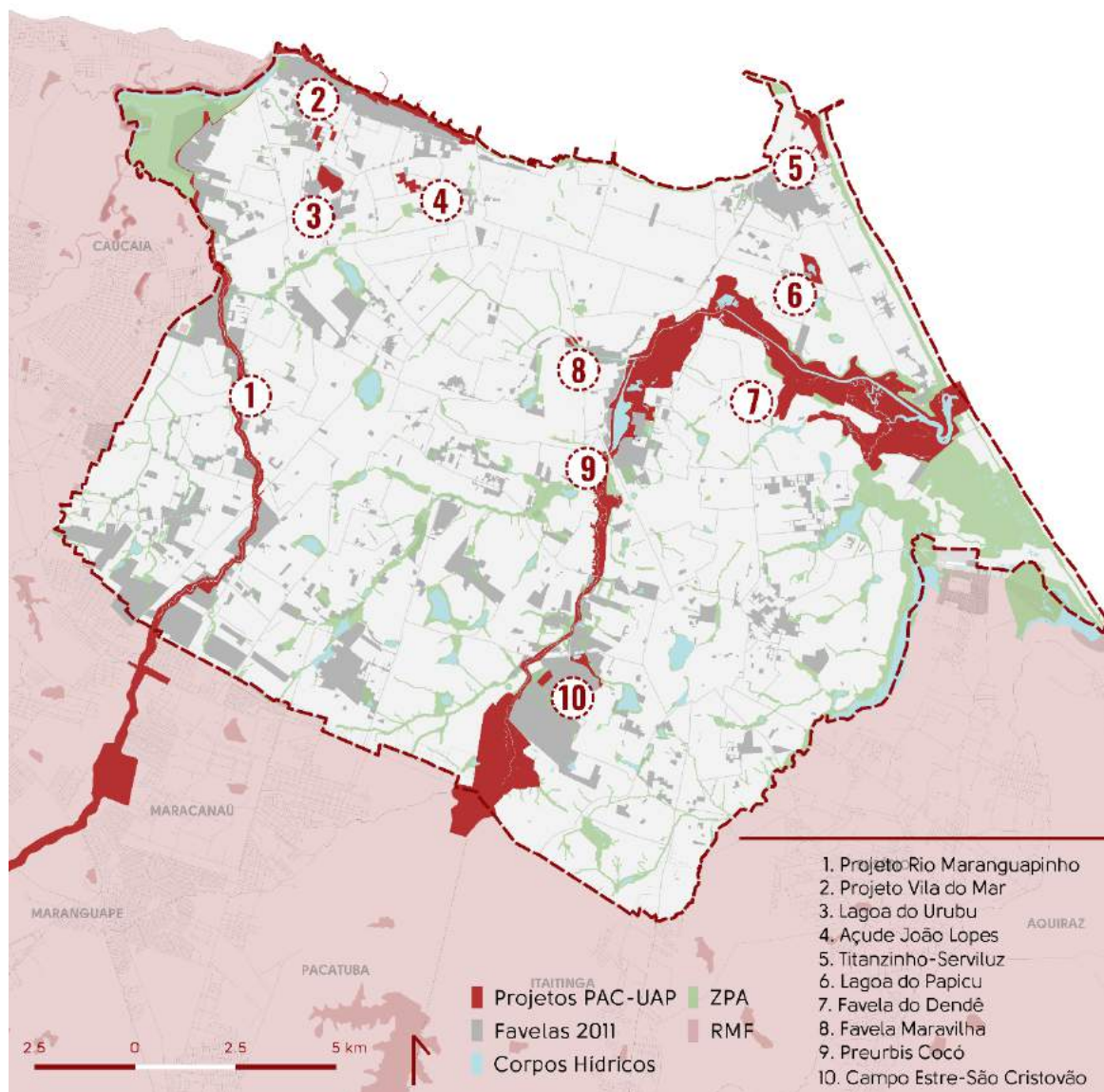


Figura 10 - Projetos PAC-UAP
 Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Semelhanças históricas, entre os projetos que ocupam territórios importantes para o inicial desenvolvimento da cidade e que compreendem alguns dos primeiros assentamentos precários de Fortaleza. **Semelhanças ambientais** e de risco, devido à proximidade de todos os projetos com corpos d'água e com áreas ambientalmente

frágeis. **Semelhanças estruturais** como a falta de infraestrutura básica, difícil acesso a equipamentos urbanos, problemas de mobilidade, violência urbana e padrões de intensa precariedade.

Para identificar essas semelhanças e diferenças é necessário assimilar o lugar que as intervenções do PAC ocupam na lógica do planejamento urbano em Fortaleza. Para isso, confronta-se a espacialização das favelas a serem urbanizadas e dos projetos do PAC com algumas dinâmicas espaciais. Utiliza-se aqui a identificação dos vetores de expansão da cidade, a ação do mercado imobiliário que se apropriam da qualificação do espaço urbano para criação de novos eixos, as remoções forçadas e deslocamentos involuntários promovidos pelo Estado, além das inúmeras Operações Urbanas Consorciadas que atualmente coordenam o desenvolvimento urbano local.

Tendo como base o reconhecimento das transformações da ordem urbana em Fortaleza (PEQUENO, 2015), inicialmente dá-se destaque aos elementos estruturantes do processo de Metropolização, como o espraiamento do terceiro setor em direção aos municípios vizinhos na forma de eixos de expansão e as dinâmicas promovidas pelo mercado imobiliário associado às propostas de urbanização de assentamentos precários, as formas de moradia promovidas pelo Estado e a intensificação dos “corredores de degradação” (PEQUENO, 2002) já observados nesse território.

Durante os anos 2000, Fortaleza sofreu intensas alterações na sua estrutura e no seu processo de desenvolvimento, o que confirma certas tendências já previamente apontadas, como o seu crescimento demográfico, devido aos desdobramentos da industrialização, e o processo de expansão de seus eixos terciários (PEQUENO, 2015). Juntamente com essas transformações, materializadas também por meio do deslocamento dos setores industriais para as zonas periféricas e para municípios circunvizinhos, ocorre uma substituição desses espaços pelo setor terciário. Nesse

sentido, são frutos dessa substituição, a conformação de um centro expandido que engloba outros bairros (Aldeota, Meireles, Dionísio Torres) além do próprio Centro e a definição de eixos de expansão do terciário em diferentes direções (Figura 11).

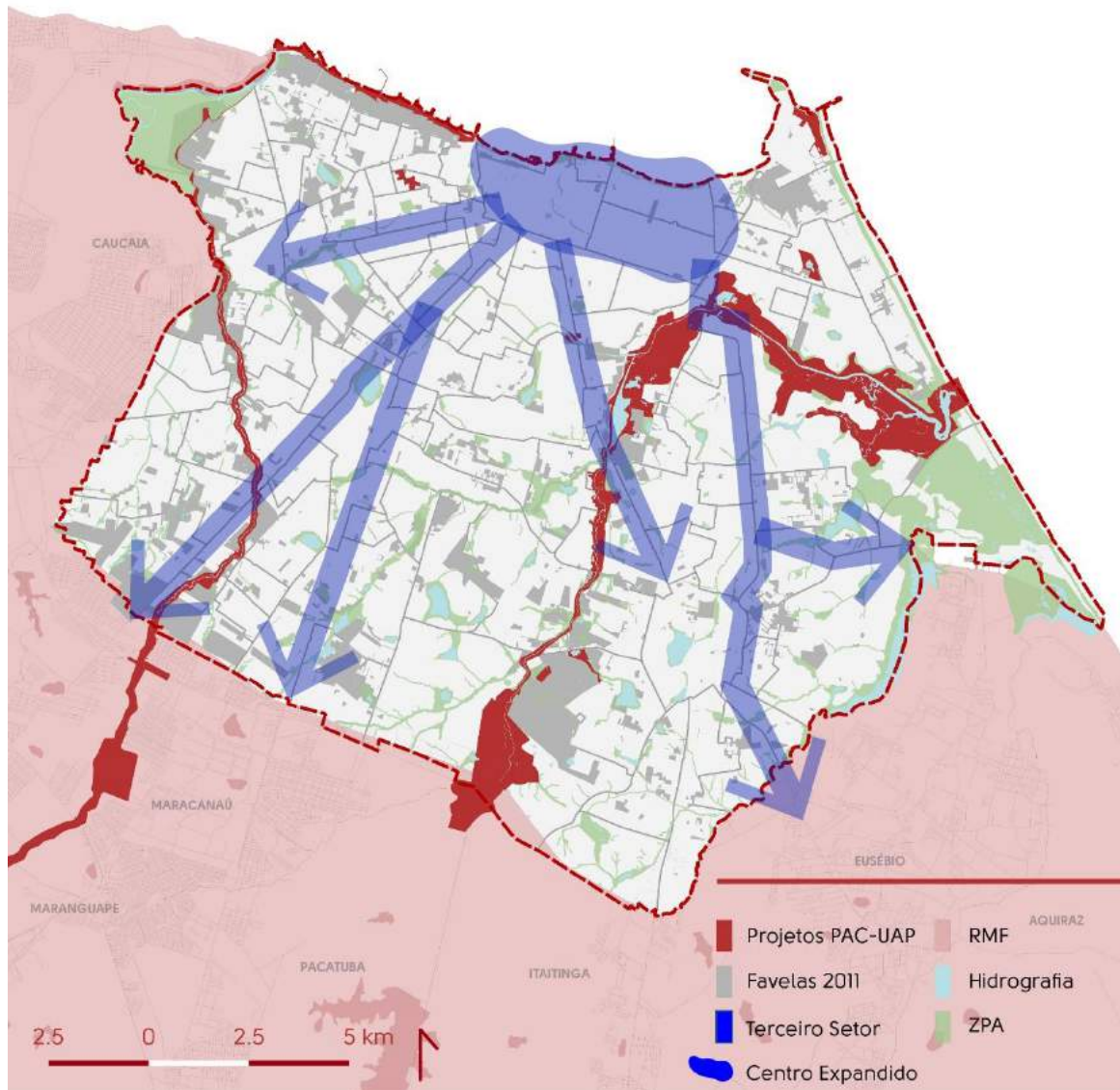


Figura 11 - Eixos de Expansão do Setor Terciário
Fonte: Pequeno (2015) Adaptado pelo Autor

Esses eixos de expansão acabam por absorver as atenções e investimentos para os espaços a eles conectados, deslocando as possibilidades de intervenção e promovendo uma qualificação contínua dos mesmos espaços. Seguindo com essas escolhas tendenciosas para a inserção de novos projetos urbanos, os espaços favelizados são colocados de lado e vistos mais como uma barreira para o desenvolvimento urbano.

Conforme essa estruturação do espaço urbano adentra esses territórios, leva consigo novos equipamentos comerciais e de serviço e, conseqüentemente, a tão necessária e ainda inexistente complementação de infraestrutura urbana. Responsável pela criação de corredores de intensificação da produção imobiliária e aquecimento desse mercado local, essas dinâmicas podem ser observadas quando se espacializam e ilustra a intensidade desse segmento de mercado através da aplicação do Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis – o ITBI – e revelando sua consonância com os novos eixos de expansão promovidos (Figura 12).

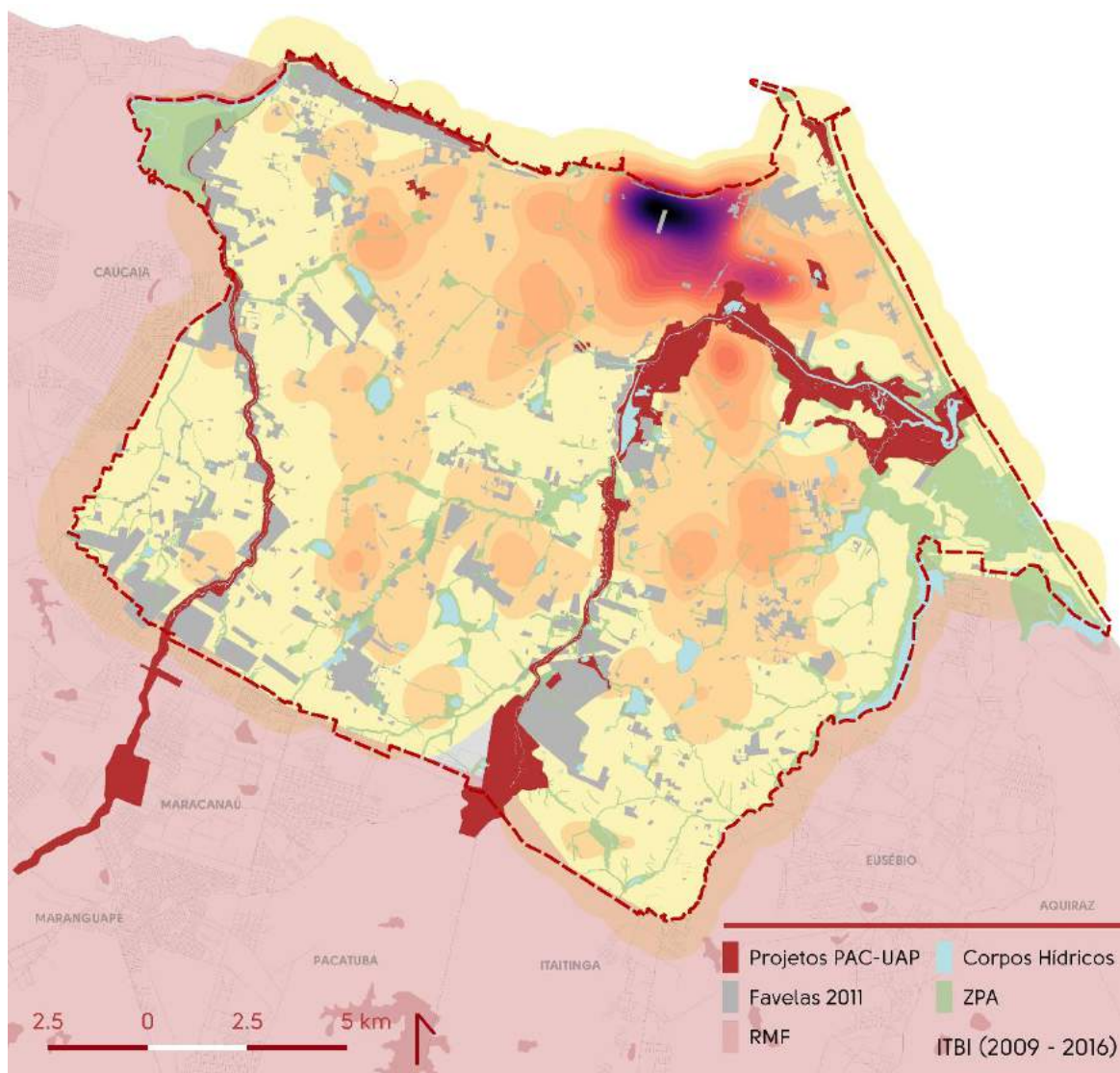


Figura 12 - ITBI (2009-2016)
Fonte: SEFIN; LEHAB; elaborado pelo Autor

Nesse cenário, o mercado imobiliário que já se encontra consolidado na região do centro expandido e adjacências – principalmente no bairro Meireles e Aldeota – se apropria da infraestrutura promovida pelo Estado – obras de mobilidade e equipamentos do terciário – para se expandir progredindo juntamente com os eixos que compõem o deslocamento do terceiro setor (Figura 13). Para além, também compõe essa dinamização do setor imobiliário a migração de empresários de outros setores para o campo da incorporação e a instalação de grandes empresas imobiliárias vindas de outras regiões do país (RUFINO, 2012).

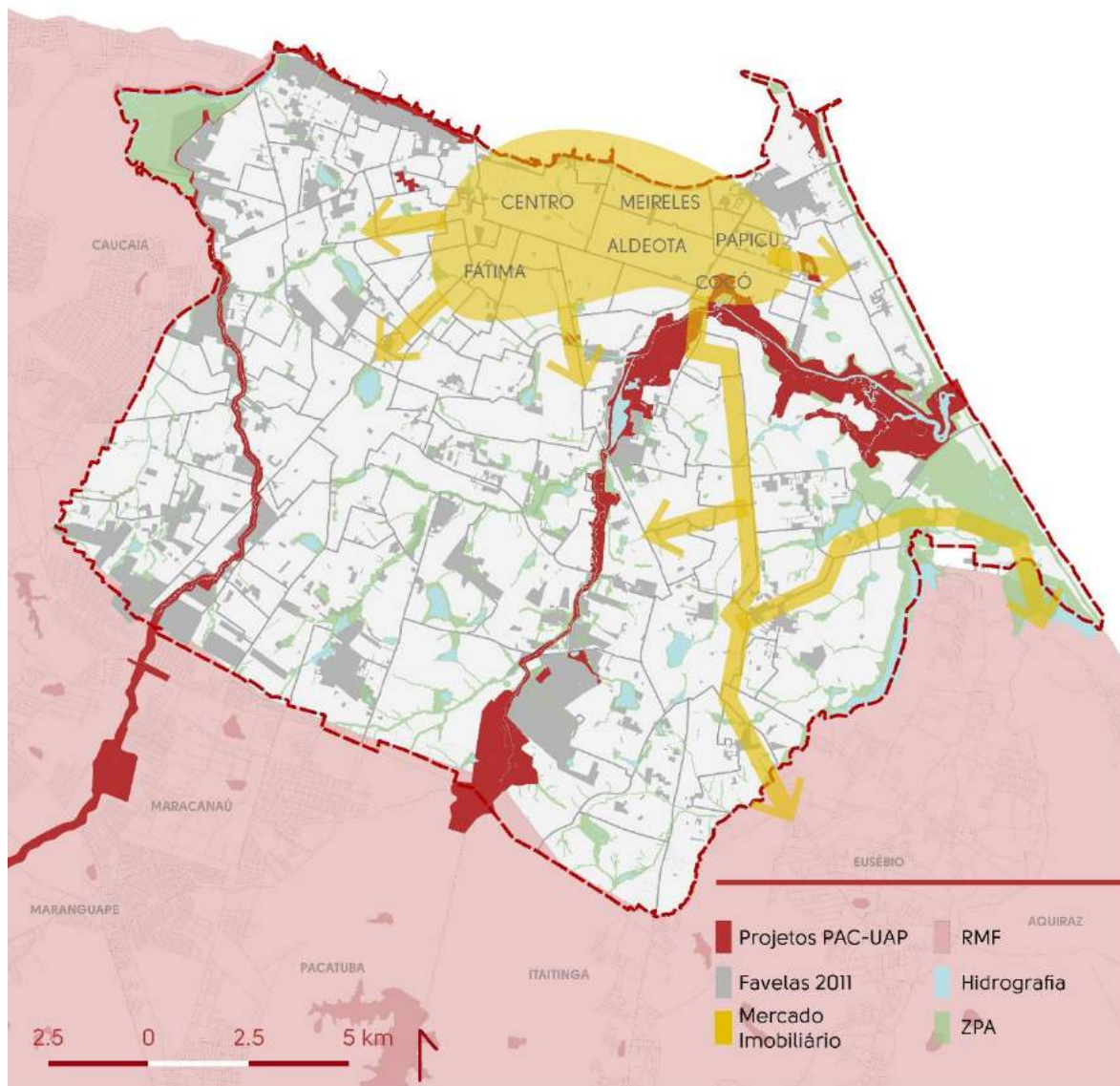


Figura 13 - Expansão do Mercado Imobiliário
Fonte: Pequeno (2015) adaptado pelo Autor

Essa concentração do ITBI (Figura 12), por valoração, confirma a definição dos eixos imobiliários (Figura 13) e também evidencia uma

concentração de riqueza que tem como reforço a irregularidade fundiária, a disponibilidade de glebas maiores e a segregação. Com o avanço das infraestruturas e requalificações urbanas, os bairros considerados periurbanos, para além dos bairros nitidamente desenvolvidos, passam por um processo de substituição residencial onde ocorre uma intensificação da construção de residências verticalizadas e, por consequência, uma intensificação da **segregação urbana e residencial**.

Por consequência, o espaço da favela será intensamente afetado, visto que essas regiões periurbanas e periféricas são compostas por bairros onde a favelização se intensifica, onde existe menor concentração de renda, onde o solo ainda é barato, mas que serão futuramente áreas atrativas devido às melhorias urbanas promovidas pelo Estado e aos novos empreendimentos habitacionais que receberam. A expansão dessa produção habitacional de mercado pode ser observada em Fortaleza principalmente a partir da confluência de investimento ao longo da região sudeste onde se evidencia, segundo Rufino (2012), uma concentração mais evidente da propriedade da terra e consequente aumento do preço dos terrenos e dos empreendimentos. A consolidação de uma **“coroa periférica”** (RUFINO, 2012, p. 270). Fica então evidente que, justamente nesse quadrante, onde a favelização é menos intensa são observadas dinâmicas de expansão do mercado imobiliário e uma intensificação das remoções.

Composta pelos bairros do Jóquei Clube, Parangaba, Itaperi, Serrinha, Maraponga, Passaré e Messejana, essa coroa periférica é marcada pela concentração de empreendimentos imobiliários e, como destaca Rufino (2012), por importantes mudanças no padrão de ocupação, viabilizado pela necessidade de grandes terrenos pelas incorporadoras e pela retenção especulativa por parte dos grandes proprietários da terra. O resultado é uma intensificação da prática de

remembramentos de lotes para possibilitar a construção de grandes empreendimentos.

Relacionados às áreas de intervenção em assentamentos precários, alguns desses eixos de expansão do mercado imobiliário abrangem territórios em processo de urbanização e sob financiamento do PAC. Destaca-se o eixo que se desloca no sentido do bairro Papicu e que de se desdobra paralelamente ao projeto de urbanização da lagoa do Papicu e à implementação de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) – tema que será abordado posteriormente. No eixo sudeste, se desenvolve nas proximidades da Bacia do Rio Cocó, onde também se consolida intervenções subsidiadas pelo PAC. O mesmo pode ser observado no eixo que se encaminha próximo à Favela Maravilha, ao eixo próximo ao Açude João Lopes e a Lagoa do Urubu – outras três obras do PAC.

Nas transformações de zonas litorâneas, pode-se salientar o processo de valorização do bairro Praia do Futuro, que faz divisa com o Titanzinho e Serviluz, espaços predominantemente compostos por assentamentos precários alvo de urbanizações do PAC e que estão sendo pressionados pelo avanço dos equipamentos portuários e industriais e pela produção imobiliária de mercado a se deslocarem para zonas mais periféricas e com menor acesso à infraestrutura.

Para viabilizar essa nova estruturação do espaço, às ações de incorporação do mercado imobiliário e os projetos de urbanização de assentamentos precários, esses agentes modeladores do espaço intensificam ainda mais a realização de despejos, de remoções forçadas ou pressões territoriais nas comunidades atingidas, sendo consolidadas por meio de denúncias, ameaças ou por ações comandadas pelo próprio Estado.

Revelando um processo pautado na exclusão territorial, o LEHAB, juntamente com o Escritório de defesa dos direitos humanos Frei Tito de Alencar (EFTA) e o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente da

Defensoria Pública do Estado do Ceará (NUHAM/DPE-CE) levantaram **275 ocorrências** (Figura 14) de remoções denunciadas aos escritórios de direitos humanos entre janeiro de 2009 e agosto de 2018. Pequeno e Holanda (2018) sublinham que essa é uma dinâmica distribuída por toda a cidade e com concentrações em sua porção leste e sudeste, por onde se encaminham alguns dos eixos de expansão do terciário, bem como algumas ações do mercado imobiliário e alguns dos projetos de urbanização promovidos pelo PAC.

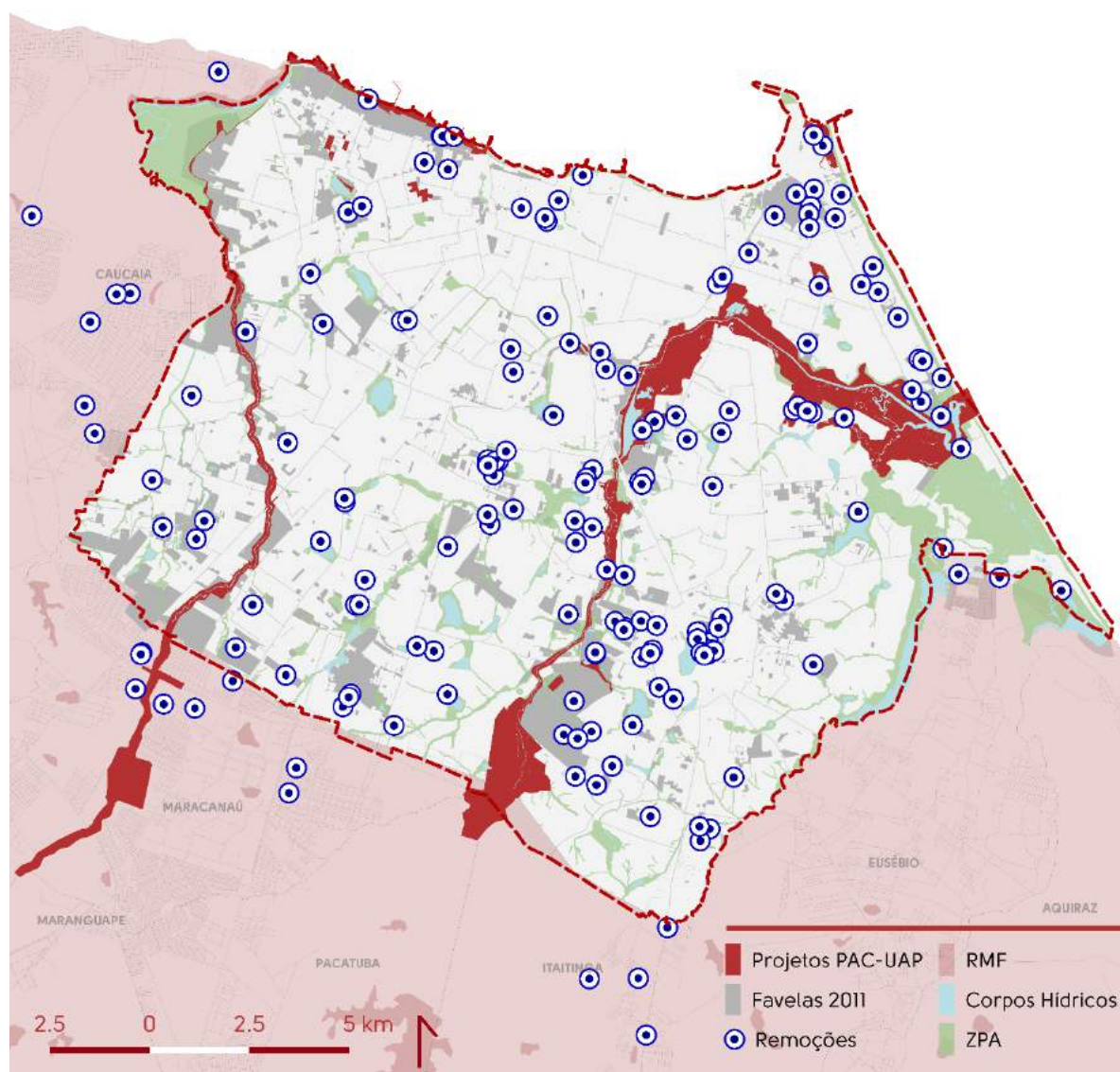


Figura 14 - Casos de Remoção e Ameaças (2009-2018)

Fonte: Pesquisa Observatório de Remoções; LEHAB; EFTA e NUHAM adaptado pelo Autor

Também alertam para um processo de **institucionalização das remoções** na política de desenvolvimentos urbano em Fortaleza, tendo em vista que a maior parte das ações de remoção foram

executadas pelo próprio Estado e, em grande parte delas, não foram apresentadas qualquer ordem judicial ou administrativa (PEQUENO e HOLANDA, 2018).

Destaca-se também um movimento de intensificação de ameaças durante as obras de mobilidade realizadas para a Copa do Mundo, sendo esses projetos urbanos ações que compõem duas vertentes complementares do PAC, o **PAC Copa** e o **PAC Mobilidade**. Paralelo à essas intervenções, o **PAC Favelas** ganhava maior porte e captava, através de novos investimentos, algumas das obras de urbanização de menor porte iniciadas pelo Estado e pelo Município – como é o caso da Lagoa do Urubu, Açude João Lopes, Favela Maravilha.

Ao cruzar a localização e dimensão dos projetos do PAC com a incidência de ameaças e remoções, é possível estabelecer algumas inter-relações entre a concepção desses grandes projetos urbanos para urbanização de assentamentos precários e a intensificação desses deslocamentos. Analisando os dados do Relatório do Observatório de Remoções (2017-2018), algumas das áreas com maior número de famílias atingidas por remoção contemplam bairros ou grupos de assentamentos precários em processo de urbanização pelo PAC. É o caso da região do Grande Pirambu (Projeto Vila do Mar), remoções na região do Grande Mucuripe (Projeto Titanzinho/Serviluz), ameaças no bairro Papicu (Projeto Lagoa do Papicu) e no entorno do Rio Cocó (Projeto Preurbis Cocó), confirmando a tendência de um domínio do processo de projeto sobre o planejamento urbano.

Para identificar a implementação de grandes projetos urbanos em espaços estrategicamente escolhidos pelo poder público e das OUC's em Fortaleza por meio de ações que sobrepõe e desconsidera, em muitos casos, as legislações vigentes, é necessário primeiro situar as definições do zoneamento proposto pelo Plano Diretor Participativo

de 2009 e sua relação com as intervenções de urbanização propostas pelo PAC-UAP para capital (Figura 15).

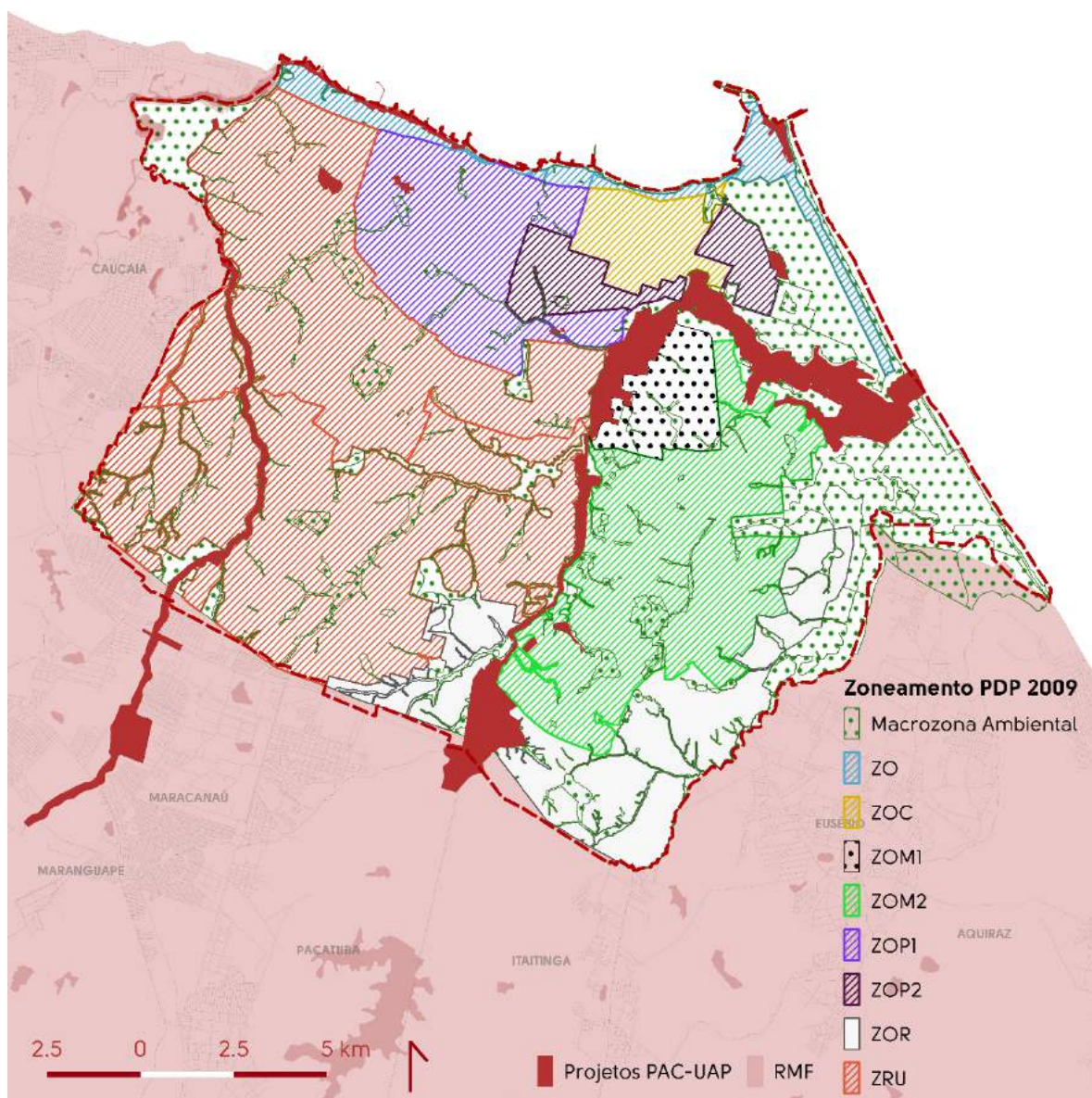


Figura 15 - Zoneamento PDP 2009
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Percebe-se que a localização dos projetos coincide com a delimitação de diferentes zonas – Zona de Recuperação Urbana, Zona de Ocupação Preferencial, Zonas de Preservação Ambiental e Zona de Orla – o que predispõe uma necessidade de adaptação das propostas aos índices e taxas definidos para cada zona específica. Permanecendo na direção de um processo segregatório, onde as ações coordenadas pelo poder público têm a função principal de preparar esses territórios, muitas vezes com padrões intensos de precariedade, para a implementação de grandes projetos urbanos,

as intervenções do PAC Favela reforçaram a incorporação de instrumentos que obedecem a uma lógica mercadológica de desenvolvimento e que se utilizam da flexibilização das normas para ganhar potencial construtivo. Rosa, Pequeno et all (2018) apontam para a utilização das OUCs, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Outorga Onerosa de Alteração de Uso e da Transferência do Direito de Construir como ferramentas pertencentes ao atual Plano Diretor e que intensificam o processo de financeirização do desenvolvimento urbano por meio das interações entre setores públicos e privados (Figura 16)

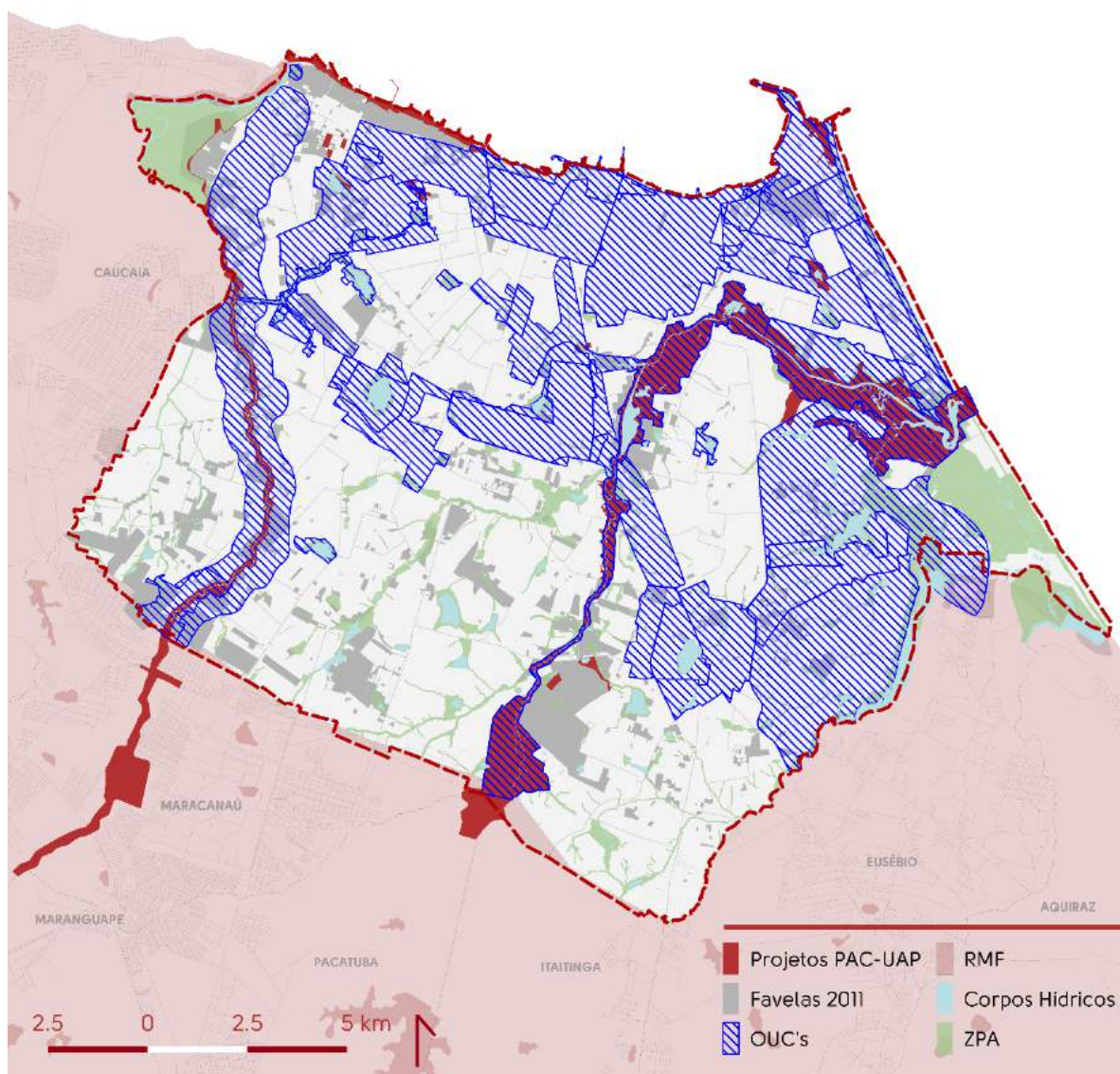


Figura 16 - Operações Urbanas Consorciadas

Fonte: LEHAB adaptado pelo Autor

Como um “Paraíso da Flexibilização” (ROSA, PEQUENO et all, 2018, p. 95), o Estado promove alterações no zoneamento do Plano Diretor

(2009) para a redução de áreas de preservação, para liberação de maiores índices de aproveitamento em áreas anteriormente consideradas ambientalmente protegidas, além das distorções no uso das Outorgas Onerosas e nas leis de uso do solo. Nesse sentido e atendendo ao interesse do estado, Fortaleza vai sendo ofertada aos incorporadores por meio de grandes Operações Urbanas Consorciadas (Figura 16).

Com sete aprovadas e 15 propostas, as OUCs de Fortaleza seriam instrumentos repletos de fragilidades de planejamento e de perversidades com a realidade do desenvolvimento urbano local (Fonte!!!). Enquanto reforçam ainda mais as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, as OUCs ignoram à proximidade com várias favelas e intensificam ainda mais as ações de remoção e reassentamento. Segundo Pequeno e Holanda (2018), das sete primeiras OUCs propostas, apenas a Operação Sítio Tunga não apresenta um assentamento precário em sua delimitação.

Essa constatação, associada à identificação de que todos os projetos de urbanização de favelas do PAC pertencem ou estão limítrofes às regiões de OUC, validam a prática de uma urbanização seletiva que se encarrega de preparar o espaço urbano, por meio da provisão de uma nova infraestrutura, para a elaboração de novos planos que tem como base as Parcerias Público-Privadas e a expansão dessa nova dinâmica urbana metropolitana financeirizada.

Apesar das análises realizadas neste capítulo acerca das dinâmicas urbanas que circundam os projetos do PAC, para aprofundar as realidades aqui percebidas, é imprescindível compreender as dimensões das intervenções e seus impactos no território das favelas. Para isso, o capítulo que segue tem como objetivo principal apresentar as diretrizes e ações de urbanização de assentamentos precários utilizada.

**INTERVIR NO
URBANO**

**CONSIDERAR
PREEXISTÊNCIAS**

INTERVIR

A CARA DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: É POSSÍVEL PROPOR UMA TIPIFICAÇÃO DE INTERVENÇÕES?

Com intervenções promovidas desde o início do PAC I (2007), neste capítulo pretende-se realizar um panorama das práticas recentes de urbanização de assentamentos precários em Fortaleza. Por meio de uma tipificação de intervenções proposta em artigo publicado (PEQUENO e CARVALHO, 2018), a qual levou em consideração o porte e os diferentes impactos no espaço urbano para a estruturação das análises. Para isso, foi construída uma base de dados acerca dos 10 projetos, cujas informações foram espacializadas para posterior análise dos projetos segundo sete elementos.

Inserido em um contexto de planejamento urbano de base segregatória e aliado aos anseios dos entes privados, como foi anteriormente ilustrado, os projetos de urbanização financiados pelos PAC Favelas evidenciam as diferentes intenções do Estado para com o território dos assentamentos precários, antecipam abordagens semelhantes para territórios distintos e, principalmente, confirmam a prática das remoções seguidas de reassentamentos como estratégia principal para possibilitar a urbanização.

Em termos de projeto, as maiores semelhanças e diferenças consistem na dimensão da intervenção, na construção das ações e diretrizes para a execução dos projetos – o escopo do projeto –, no montante investido para o diagnóstico e execução das obras e a realidade encontrada durante os processos de remoção e reassentamento realizados. A partir das similaridades encontradas, os projetos foram classificados em três tipos de intervenção:

Tipo I – Pequenas Intervenções com Reassentamento Próximo;

Tipo II – Intervenções de Médio Porte com Reassentamento Próximo;

Tipo III – Grandes Intervenções Urbanas.

| NOME DA INTERVENÇÃO | VALOR TOTAL INVESTIMENTO | VALOR CONTRAPARTIDA | Nº COMUNIDADES ATINGIDAS | FAMÍLIAS BENEFICIADAS | PROVISÃO HABITACIONAL (UH) |
|---|--------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------|
| TIPO I - PEQUENAS INTERVENÇÕES COM REASSENTAMENTO PRÓXIMO | | | | | |
| Saneamento - São Cristovão | R\$ 11.012.402,06 | R\$ 1.434.473,24 | 1 | 1.855 | 180 |
| Saneamento - Campo Estrela | R\$ 15.959.095,20 | R\$ 3.978.058,65 | 1 | 1.228 | |
| Urb. Favela Maravilha | R\$ 32.404.006,00 | R\$ 413.550,57 | 1 | 606 | 606 |
| Urb. Lagoa do Papicu | R\$ 19.305.259,82 | R\$ 2.746.779,29 | 1 | 618 | 488 |
| Urb. Lagoa do Urubu | R\$ 14.154.417,43 | R\$ 1.190.007,10 | 3 | 770 | 88 |
| Urb. Açude João Lopes | R\$ 6.266.535,00 | R\$ 282.536,75 | 2 | 402 | 88 |
| TIPO II - INTERVENÇÕES DE MÉDIO PORTE COM REASSENTAMENTO PRÓXIMO | | | | | |
| Urb. Vila do Mar I | R\$ 108.315.261,76 | R\$ 19.970.414,16 | 15 | 5.034 | 504 |
| Urb. Vila do Mar II | R\$ 45.632.803,86 | R\$ 3.750.518,70 | | 3.276 | 276 |
| Urb. Favela do Dendê | R\$ 77.205.049,10 | R\$ 3.860.252,46 | 1 | 3.280 | 1.080 |
| TIPO III - GRANDES INTERVENÇÕES URBANAS | | | | | |
| Urb. Maranguapinho - Trecho I, II e III | R\$ 301.720.637,82 | R\$ 99.732.561,36 | 43 | 21.408 | 6.453 |
| Urb. Maranguapinho - Habitacional | R\$ 144.785.683,13 | R\$ 22.702.553,56 | | | |
| Urb. Maranguapinho - Trecho Zero | R\$ 45.728.066,30 | R\$ 1.608.066,30 | 14 | 2.900 | 2.900 |
| Urb. Maranguapinho - Trecho IV | R\$ 50.460.000,00 | R\$ - | 6 | 561 | 561 |
| Urb. Bacia do Rio Cocó - FGTS | R\$ 222.000.000,00 | R\$ 11.100.000,00 | 17 | | 2.656 |
| Urb. Bacia do Rio Cocó - Complementação OGU | R\$ 53.700.000,00 | R\$ 8.914.464,21 | | 8.315 | 1.500 |
| Urb. Bacia do Rio Cocó - Margem Esquerda Trecho III | R\$ 39.976.358,41 | R\$ 8.645.172,67 | 6 | | 816 |
| TOTAL | R\$ 1.188.625.575,89 | R\$ 190.329.409,02 | 111 | 50.315 | 18.196 |

Tabela 2 - Investimentos por contrato

Fonte: CEF (2018); HABITAFOR (2018); SCIDADES (2018) Adaptador pelo Autor (2018)

O **primeiro tipo** diz respeito aos projetos de pequeno porte e que, via de regra, compreendem intervenções com um grupo reduzido de assentamentos alvo de suas ações. Totalizando mais de **R\$ 99 milhões** em investimentos, os seis termos de compromisso beneficiam **5.479 famílias** e com a produção de **1.450 novas unidades habitacionais**, essas ações atingem ao todo nove comunidades. Em sua maioria, são projetos localizados em regiões mais centrais e pericentrais, onde as disputas territoriais agem com maior intensidade e há uma emergência em sua urbanização (Pequeno e Carvalho, 2018).

Um **segundo tipo**, composto por intervenções de médio porte, atingem um total de **16 comunidades** a partir de três termos de compromisso. Totalizando mais de **R\$ 230 milhões**, esse tipo compreende dois projetos de urbanização onde é possível destacar o

beneficiamento de **12.224 famílias** e uma produção habitacional de maior escala situada nas proximidades da urbanização. São **1.860 unidades habitacionais** construídas, além da prática de melhorias habitacionais e aluguel social (Pequeno e Carvalho, 2018).

Por fim, o **terceiro tipo** contempla a análise da implementação de Grandes Projetos Urbanos, que ultrapassam os limites municipais e ganham uma dimensão metropolitana de intervenção. Associados principalmente aos programas de macrodrenagem na RMF, dois projetos são contemplados nesse tipo. Para além do beneficiamento de **33.184 famílias**, os projetos compreendem investimentos de **R\$ 858 milhões** de reais em um território que abrange aproximadamente **86 favelas**. Tem ainda, como ponto de destaque, a produção de **14.886 unidades habitacionais**, realidade que reforça e muito a incidência de deslocamentos involuntários e a contínua produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos (PEQUENO e CARVALHO, 2018).

Esse último ponto faz lembrar a necessidade de se inserir a condição dos reassentamentos promovidos durante a urbanização como um ponto chave de análise. A intensidade da produção habitacional não só revela a perversidade do planejamento urbano nesses territórios favelizados, mas também a confirmação da prática de remoções como uma estratégia principal para a urbanização de favelas em Fortaleza. Seguindo essa linha, destaca-se também que a produção habitacional do Projeto Vila do Mar, Projeto Dendê e Projeto Rio Maranguapinho serão abordadas especificamente no capítulo “DESLOCAR”, tendo em vista que são exemplos importantes para o entendimento da produção habitacional fruto de urbanizações de assentamentos precários.

Os projetos serão analisados segundo sete elementos: a construção das **Linhas da Vida**; o **Quadro de Atores**; a caracterização dos **Assentamentos Precários**; o **Escopo do Projeto**; a **Condição de Urbanização**; a condição das **Remoções e Reassentamentos** e os **Investimentos** realizados para sua execução.

Pequenas Intervenções com Reassentamento Próximo

Considerando o primeiro tipo identificado de intervenção, chama atenção que todas são conduzidas pela Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, Habitafor. Em sua maioria, as áreas alvo de urbanização localizam-se em situação de risco ambiental às margens de lagoas e açudes. Todas tiveram reassentamento nas proximidades, atendendo ao que determina a política urbana municipal. Todavia, as intervenções apresentaram diferentes percentuais de reassentamento (PEQUENO e CARVALHO, 2018).

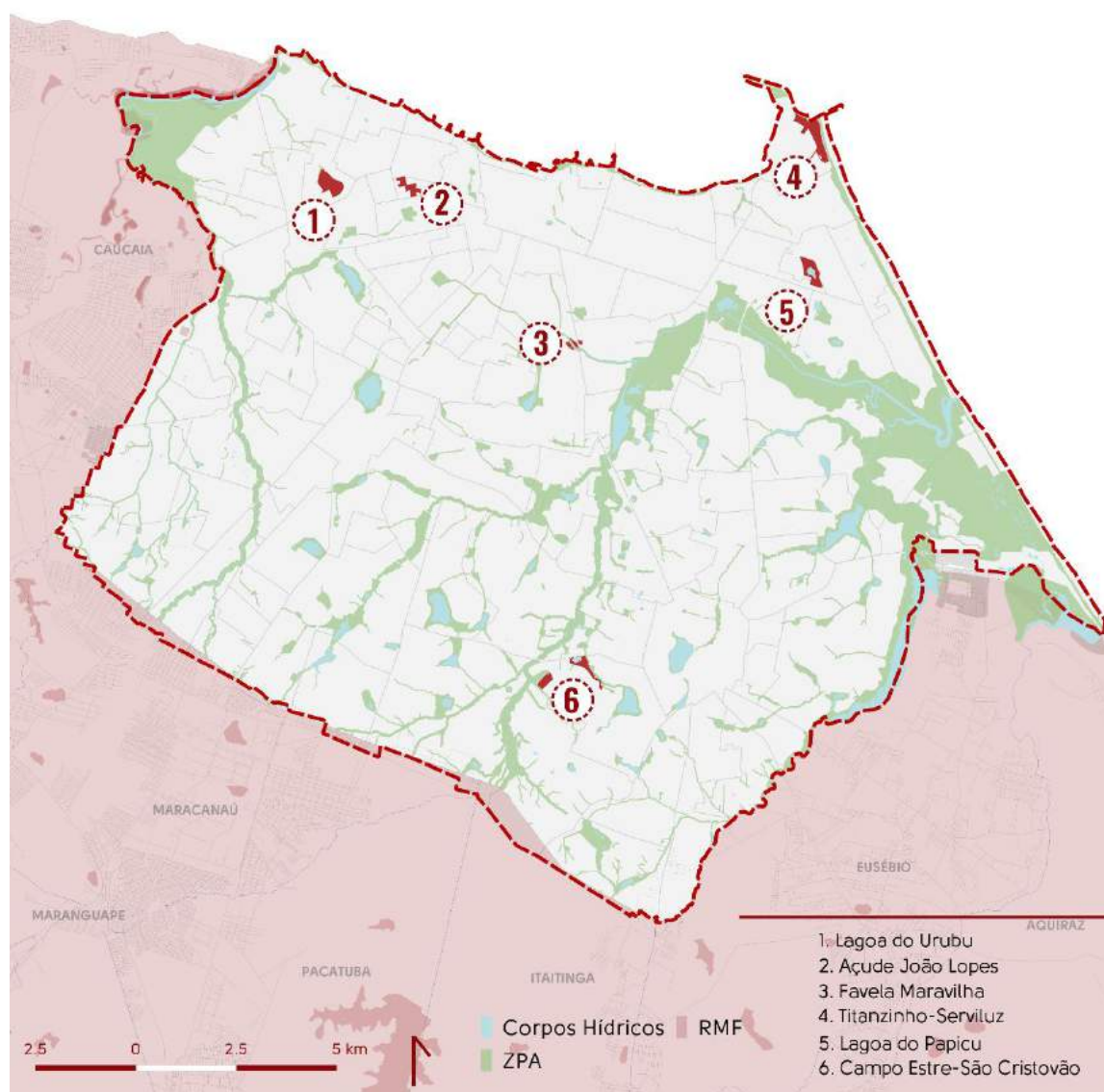


Figura 17 - Pequenas Intervenções
 Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Observa-se, ainda, que tais intervenções se distribuem espacialmente por diferentes setores da cidade, desde bairros mais

valorizados por onde a especulação imobiliária impera, às bordas de conjuntos habitacionais precários marcados pela incompletude de suas infraestruturas e pela carência de equipamentos sociais. Em termos de abrangência, as intervenções aqui exploradas têm impacto mais restrito se comparadas às intervenções de médio e grande porte, portanto apresentam uma menor quantidade de informações registradas. São ela: **Lagoa do Urubu, Açude João Lopes, Favela Maravilha, Tintanzinho/Serviluz, Lagoa do Papicu e Campo Estrela/São Cristovão** (PEQUENO e CARVALHO, 2018).

Lagoa do Urubu

Com um surgimento que remonta às vilas operárias que se instalaram ao longo da linha férrea Fortaleza-Sobral (PTTS Lagoa do Urubu, 2012), a Lagoa do Urubu, especificamente a Comunidade Santo Antônio da Floresta, está situada no Bairro Álvaro Weyne e compõe o conjunto de investimentos e intervenções urbanas propostas pro PAC II a partir de 2007. Apesar dos investimentos com o PAC Favela, a comunidade já vinha sendo alvo de cadastros, diagnósticos e propostas desde os anos 90, o que culminou com a construção de **180 UHs em 1998** e um **mutirão** para a construção de **211 UHs em 1999** – questões que serão abordadas posteriormente –. (Figura 18)

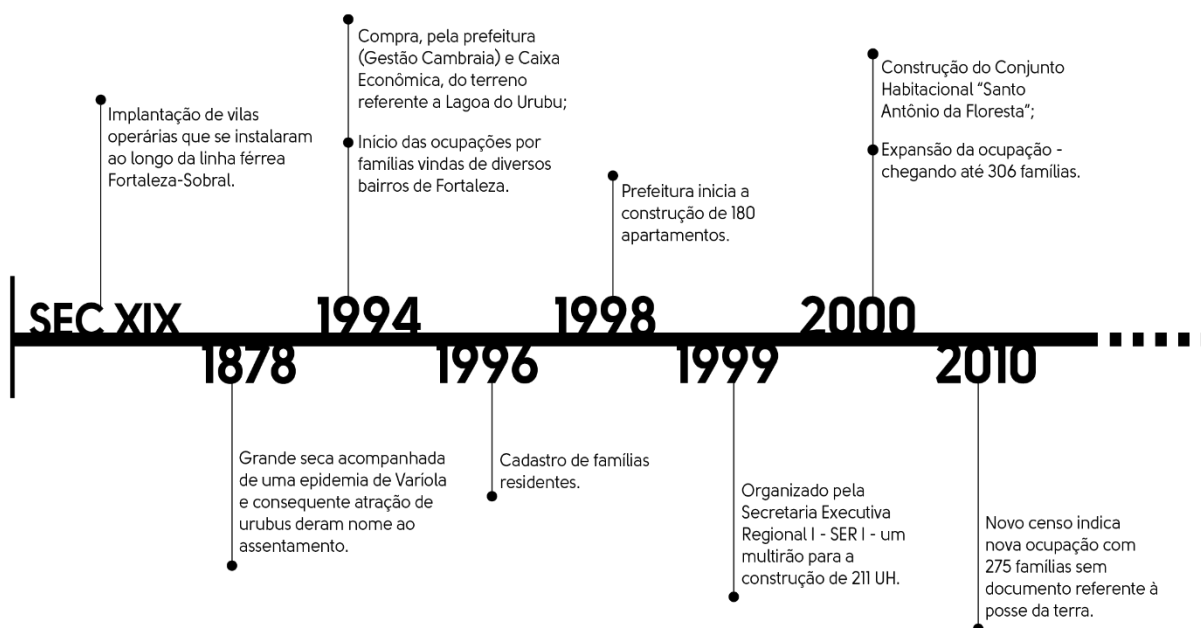


Figura 18 - Linha da Vida Lagoa do Urubu
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

¹⁴ O Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS) consiste em um grupo de levantamentos, diagnóstico e trabalhos de campo realizados pela HABITAFOR e SCidades junto às comunidades alvo de projetos de urbanização. Disposto na Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018 pelo MCidades.

Segundo dados do Plano de Trabalho Técnico Social¹⁴ (PTTS), o desenvolvimento do assentamento é resultado de investimentos para a construção de um parque industrial nessa região por meio de lucros adquiridos com o cultivo do algodão e as relações de exportação com os EUA e, posteriormente, com a Inglaterra. Através do PAC, a comunidade foi alvo de intervenção sob a gestão municipal da HABITAFOR em parceria com a SEMAM¹⁵. (Tabela 3)

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|-------------------------|-----------------------|---|---------------------|
| Intervenções em Favelas | Município (Habitafor) | Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) | - |

Tabela 3 - Quadro de Atores Projeto Lagoa do Urubu
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

¹⁵ Trata-se de uma Secretaria extinta. Atualmente suas funções são realizadas através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

A intervenção compreende um único assentamento composto, em geral, por indivíduos procedentes de outros bairros periféricos da cidade ou de outras ocupações (PTTS, 2012). Essa composição sociodemográfica existe principalmente pela melhor qualidade de inserção urbana da Lagoa do Urubu. Apesar de revelar alguns padrões de precariedade comuns a outros assentamentos, a proximidade desse território com infraestrutura básica é um fator atrativo para esses deslocamentos entre ocupações. Por esse motivo, o assentamento passou por um crescimento populacional considerável, de 306 famílias em 2000 para 870 famílias em 2012. (Tabela 4)

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|---|---------|----------------------------|--------------|---|-----------|---------------------|
| Comunidade Lagoa do Urubu / Ocupação Floresta | 1.747 | 49.976 | Álvaro Weyne | Consolidável com Reassentamento (Em processo) | 0,03 | Inundação |

Tabela 4 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

Essa intensificação da ocupação reforça ainda mais a necessidade de um projeto de urbanização para essa comunidade, já que os problemas estruturais e a precariedade tendem a se agravar nas partes mais adensadas. Nesse sentido, o projeto tem como enfoque

primário a melhoria da qualidade ambiental através da requalificação urbanística e habitacional no perímetro da Lagoa do Urubu (PTTS Lagoa do Urubu). A efetividade dessas ações será conseguida a partir da provisão de infraestrutura básica de saneamento, pavimentação e drenagem, obras de urbanização, produção de unidades habitacionais e melhorias. (Tabela 5)

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|---|--|---|
| Realização das ações de requalificação urbanística e habitacional no perímetro da Lagoa do Urubu. | Abastecimento de água; Pavimentação e Drenagem; Urbanização de Áreas Condominiais; Produção de 88 Unidades Habitacionais; Equipamentos Públicos; 65 Melhorias Habitacionais. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Beneficiárias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 1117 Famílias | Migração e produção das 100 Unidades Habitacionais não executadas para o Minha Casa Minha Vida, operando com recurso do Fundo de Arrecadação Residencial - FAR; Redução do Valor de Investimento para R\$ 14.154.417,43. | Realização de novo Levantamento Topográfico devido a alagamentos no terreno; Retirada do Anfiteatro e de 100 Unidades Habitacionais. Mudança de 870 para 1117 famílias beneficiadas em 2015. |

Tabela 5 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Na Comunidade Santo Antônio da Floresta, 275 famílias vivem em situação de precariedade habitacional e risco permanente, sendo expostas às insalubridades das moradias, alagamentos, inundação e contaminação de água. O referido projeto beneficiou 870 famílias, 65 com melhorias habitacionais e o reassentamento de 188 famílias que vivem nas margens da lagoa. Diferente de alguns projetos que serão analisados, aqui a intervenção prevê a regularização fundiária das 870 moradias, garantindo a posse (papel da casa) dos novos imóveis para as famílias residentes e regularizando a situação das residências preexistentes.

Apesar da reduzida dimensão da intervenção, algumas questões inerentes ao processo de urbanização de favelas foram observadas. Primeiro, devido ao atraso de pagamento às Construtoras, a obra foi paralisada ao final de 2012 o que impediu que as obras ocorressem

de forma célere. A segunda etapa da obra, composta pela produção de mais 100 UHs, foi interrompida devido a problemas com aquisição do terreno e irregularidades fiscais, como informa Eliana Gomes, presidente da Habitafor, em entrevista ao Diário do Nordeste após retomada das obras.

Na visita técnica, constatamos uma série de irregularidades físicas no terreno do segundo lote do projeto do Urubu, que elevarão os custos e tendem a dificultar a viabilidade da obra, já que o local é recortado por um córrego de rio. Esse fato demanda um estudo ambiental para nos assegurarmos da possibilidade de construção naquele local (DIÁRIO DO NORDESTE, 2013)

O projeto de urbanização corresponde a um total de 26 ha, dimensão de urbanização significativa se comparado à dimensão total de 30 ha do assentamento. Esse valor corresponde a **86,76%** desse território sendo alvo de requalificação. Contudo, uma parte significativa dos assentamentos lindeiros ficam fora da área de intervenção, salientando a parcialidade do território abarcada pelos projetos de urbanização aqui exemplificado (Figura 19).

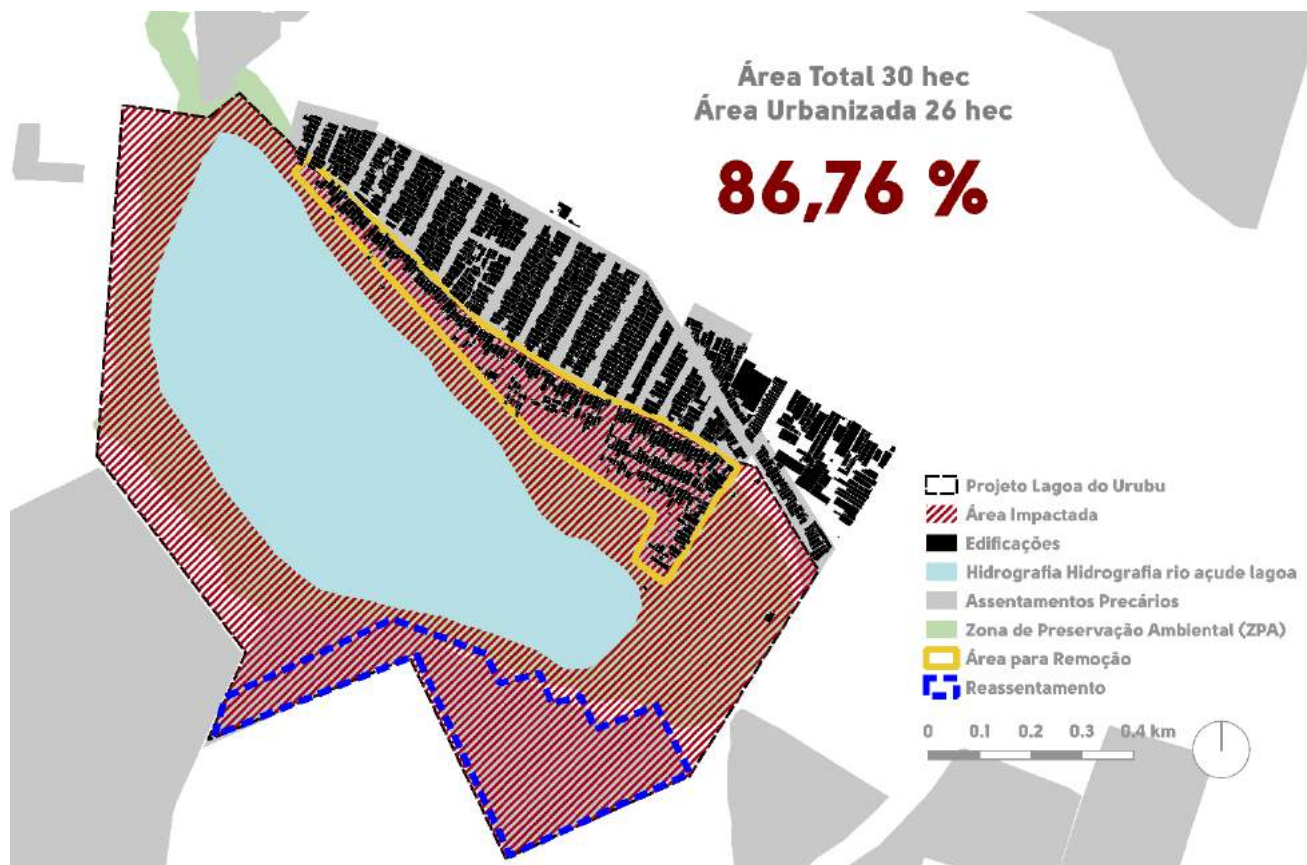


Figura 19 - Área Urbanizada
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

As transformações espaciais propostas consistem principalmente na construção de equipamentos de convivência e lazer como praças e espaços poliesportivos. Como é possível observar na evolução da intervenção, alguns problemas ainda se repetem, a exemplo da inexistência de arborização e, conseqüente, de áreas sombreadas passíveis de ocupação. O território, mesmo em 2019 (Figura 20) e Figura 21), ainda parece um canteiro de obras a céu aberto com intervenções ainda em fase de finalização. É demonstrado a morosidade com que as urbanizações em assentamentos precários decorrem no país e a qualidade das decisões projetuais e urbanísticas aqui executadas.



Figura 20 - Evolução Projeto Lagoa do Urubu
Fonte: Google Earth (2019) adaptado pelo Autor (2019)



Figura 21 - Projeto Lagoa do Urubu
Fonte: Acervo do Autor (2019)

Para a viabilização das intervenções, a principal estratégia foi a de promover remoções das famílias situadas em área de risco com posterior reassentamento das mesmas. Comumente observado em urbanizações integradas de assentamentos precários, essas ações foram realizadas no mesmo local do projeto e garantiram a continuidade dos laços de vizinhança e das rotinas dos moradores.



Figura 22 - Reassentamento Lagoa do Urubu
Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2013)

Analisando **Diversidade**, **Progressividade** e **Flexibilidade**, elementos utilizados durante a avaliação dos habitacionais produzidos pelo PMCMV (PEQUENO e ROSA, 2015), o reassentamento aqui proposto

garante pontos positivos nos três critérios. Apesar de se utilizar de um tipo verticalizado, ao optar por casas conjugadas e sobrepostas, o reassentamento mantém a forma encontrada anteriormente, facilitando à adaptação dos usuários ao novo espaço de moradia.

Ao todo foram investidos **R\$ 14 milhões** de reais para a elaboração de diagnóstico e execução do projeto da Lagoa do urubu. Inicialmente (2007) o orçamento previsto para o projeto estava em **R\$ 10.6 milhões**, mas com a produção de novas moradias para **188 famílias**, 165 famílias com **melhorias habitacionais** e 300 **regularizações fundiária**, contingente aquém do que está sendo proposto atualmente. (Tabela 6)

| CONTRATO ORIGINAL | | | | | |
|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
| 870 | R\$ 14.154.417,43 | R\$ 18.382,36 | R\$ 12.964.410,23 | R\$ 1.190.007,10 | - |

Tabela 6 - Investimentos Projeto Lagoa do Urubu
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

O Projeto da Lagoa do Urubu reproduz então algumas boas decisões e diretrizes para intervenção, como a opção pelo reassentamento em áreas próximas, a preferência por melhorias habitacionais e da urbanização com uma quantidade reduzida de remoções. Apesar dos pontos positivos, fica claro a falta de uma urbanização dos assentamentos em sua completude. Uma parcela significava que compõe esse território não está inserida nas intervenções propostas.

Açude João Lopes

Localizado na Regional I de Fortaleza, o Açude João Lopes situa-se no bairro Ellery e tem seu surgimento diretamente ligado ao início do processo de favelização e de intensificação de precariedades em Fortaleza. Segundo o PTTS¹⁶ associado à elaboração da proposta de intervenção, as residências começaram a se fixar nesse território devido à proximidade com a Hospedaria Getúlio Vargas, espaço que tinha o intuito de atender aos retirantes da seca que chegavam do interior do estado¹⁷.

¹⁶ Elabora pela HABITAFOR em 2013 sob a coordenação da equipa e Serviço Social inserido no PAC-UAP.

¹⁷ Mais informações podem ser encontradas na Tese de Kênia Rios. (RIOS, 2014)

Durante os anos 1940, a principal função do açude era a de lazer através das práticas de banhos e pescarias além da contenção de enchentes e abastecimento de água (PTTS, 2013) . Apesar disso, durante os períodos chuvosos o açude já transbordava, alagando os bairros adjacentes do Monte castelo, Oiticica – atual Carlito Pamplona – e parte do Bairro Jacarecanga, sendo fator importante para a intensificação da precariedade e do risco ambiental para a comunidade residente. Com as cheias recorrentes e chuvas intensas, em 1946, ocorre o rompimento de sua barragem, sendo necessário o acionamento do exército para atendimento às vítimas.

Nesse período o território que compreende o açude já era um espaço marcado por conflitos territoriais, principalmente pela dominação dos terrenos por pequenos proprietários e algumas famílias tradicionais. A família Ellery, a qual dá nome ao bairro, bem como outros proprietários começaram a lotear a área para evitar novas ocupações. Cabe ressaltar que os terrenos loteados correspondiam aos espaços não alagáveis nas proximidades do açude, deixando os terrenos em situação de risco disponíveis para apropriações.

Acompanhando a realidade dos vários outros assentamentos informais de Fortaleza, a comunidade do Açude João Lopes também fez morada nas margens de uma área ambientalmente frágil, portanto assolada por um intenso padrão de precariedade e falta de

acesso a infraestruturas, equipamentos urbanos. Diante desta condição, o setor vem passando por diversas intervenções urbanas e sociais, como é possível observar a partir da linha da vida que segue.

(Figura 23)

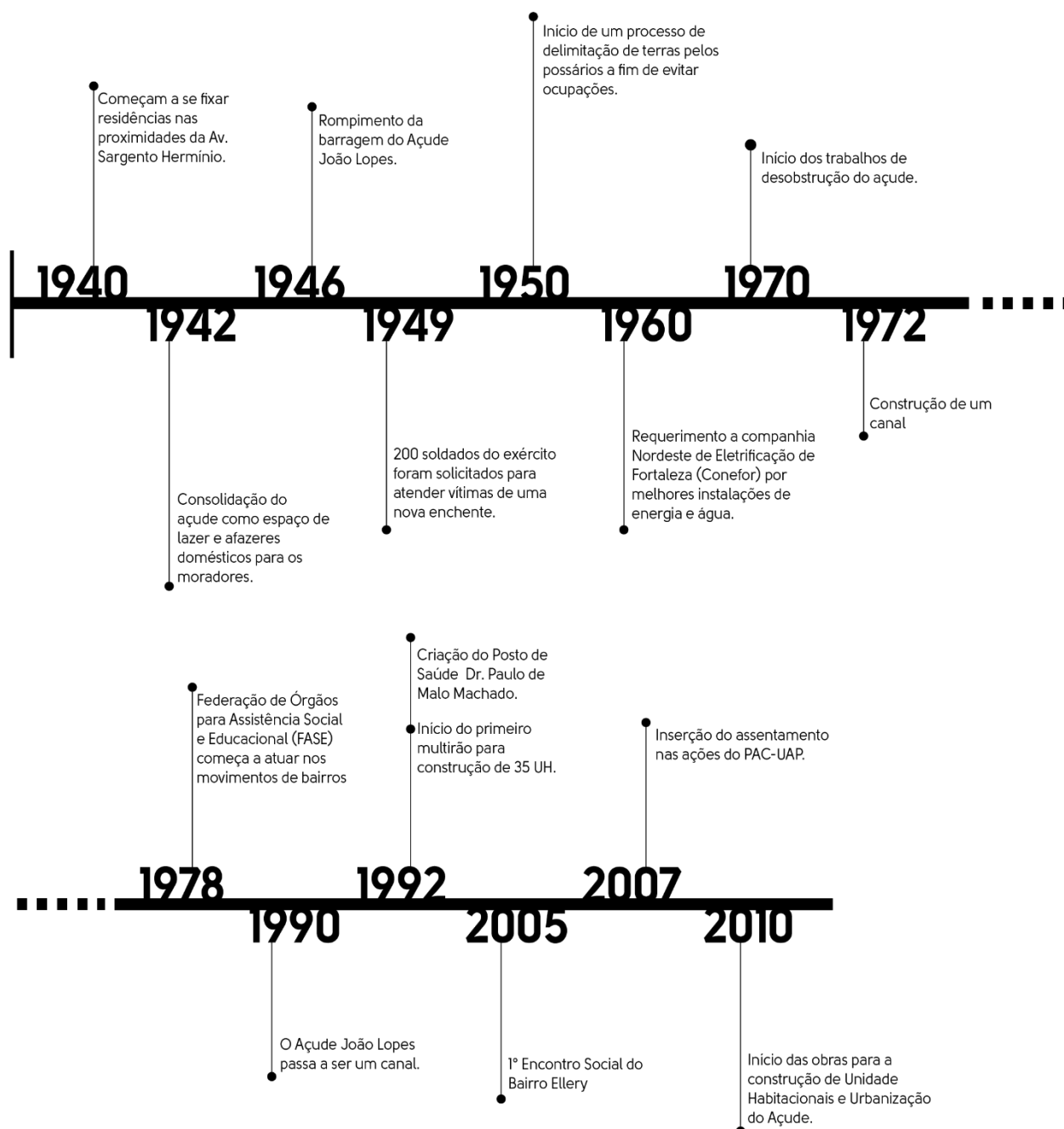


Figura 23 - Linha da Vida Açude João Lopes

Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Ainda assim, é possível observar o direcionamento de várias ações sociais e de provisão de infraestrutura para esse território. Destaca-se o fortalecimento dos movimentos de bairros por meio da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a canalização do açude, a construção de postos de saúde e o início do

primeiro mutirão para construção de 35 UHs (PTTS Açude João Lopes, 2013). Essas articulações e propostas precederam as intervenções maiores financiadas pelo PAC, onde passa a compor sua cartela de projetos a partir de 2007 e, juntamente com os outros projetos de pequeno porte, ter como agente executor a HABITAFOR e licenciamento pela SEMAM na elaboração e execução da urbanização. (Tabela 7)

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|--|-----------------------|---|---------------------|
| Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários | Município (Habitafor) | Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) | - |

Tabela 7 - Quadro de Atores Projeto Açude João Lopes
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

A intervenção no açude João Lopes compreende apenas um assentamento precário denominado de **Comunidade do Canal** (Pousada do Socó). Semelhante aos outros assentamentos, consiste em um território ambientalmente fragilizado, com riscos de inundação e sua consolidação, segundo o PLHISFor e seguindo a lógica dos outros projetos, está sujeita à prática de remoções e reassentamentos (PLHISFor, 2012).

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|---|---------|----------------------------|---------------|---------------------------------|-----------|---------------------|
| Comunidade do Canal Açude João Lopes/ (Pousada do Socó) | 1.057 | 24.592 | Monte Castelo | Consolidável com Reassentamento | 0,04 | Inundação |

Tabela 8 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

O projeto tem como mote principal a revitalização do entorno do açude com a realização de macrodrenagem – através da construção de galerias de grande porte e canalização de rios e canais –, recuperação ambiental, além da construção de um polo de lazer com quadra, pista de skate, uma lavanderia comunitária e um centro de juventude. Em função dessas ações, surge a necessidade da remoção e reassentamento de 80 famílias pertencentes a Comunidade do

Canal e que têm suas residências construídas sobre o canal e em situação precária.

Destaque no escopo do projeto para o trabalho com o tema da habitação. No total 300 famílias foram contempladas com a regularização fundiária, 80 com novas unidades habitacionais (apartamentos de dois ou três quartos) e 55 imóveis que receberão melhorias habitacionais (Tabela 9). Para além dessas ações, foi identificada a prioridade dada a 23 famílias que estavam em situação mais precária que as demais. Segundo matéria no Diário do Nordeste¹⁸, haverá a transferência dessas 23 famílias para áreas adjacentes através da aplicação do aluguel social até a finalização das obras de urbanização.

¹⁸ Mais informações podem ser encontradas na Tese de Kênia Rios. (RIOS, 2014)

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|---|---|--|
| Realização das ações de requalificação urbanística e habitacional no entorno da Açude João Lopes. | Abastecimento de água; Pavimentação e Drenagem; Centro Comunitário; Urbanização de Áreas Condominiais; Produção de 80 Unidades Habitacionais; Equipamentos Públicos; 320 Melhorias Habitacionais. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Benfeitorias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 435 Famílias | Não | Não |

Tabela 9 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Nesse projeto, a urbanização parece estar caminhando juntamente com os serviços de habitação, o que contribui para uma intervenção com impactos menos invasivos para a comunidade. Na maioria dos projetos, de médio e grande porte, a regularização fundiária acaba aparecendo de forma mais tímida e, muitas das vezes, sendo colocada em segundo plano pelos interventores devido ao alto valor e uma fragilidade institucional para sua realização. Acredita-se que isso produz impasses no processo de urbanização, tendo em vista que a primazia e a rapidez dada a produção habitacional acabam

sobrepondo a garantia de um espaço urbano de qualidade. Afinal, um não está dissociada do outro.

Desde 2003, período em que o Açude João Lopes ainda não compunha as ações do PAC, preenchia esse território apenas a existência de um açude canalizado e um grande descampado sem usos aparentes. Ao oeste, parte da Comunidade do Canal que tem suas casas construídas em cima do canal e em situação se risco.



Figura 24 - Evolução Açude João Lopes (2003-2019)
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)



Figura 25 - Urbanização Açude João Lopes
 Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2013); Acervo do Autor (2019)

Em 2019, fica visível as remoções realizadas na Travessa Continental ao oeste do açude e a transformação dos espaços, antes vazios, em áreas de convivência. Apesar das obras de urbanização, é possível identificar um espaço público pouco arborizado, poucas áreas sombreadas e com uma solução de projetual pouco elaborada e funcional.

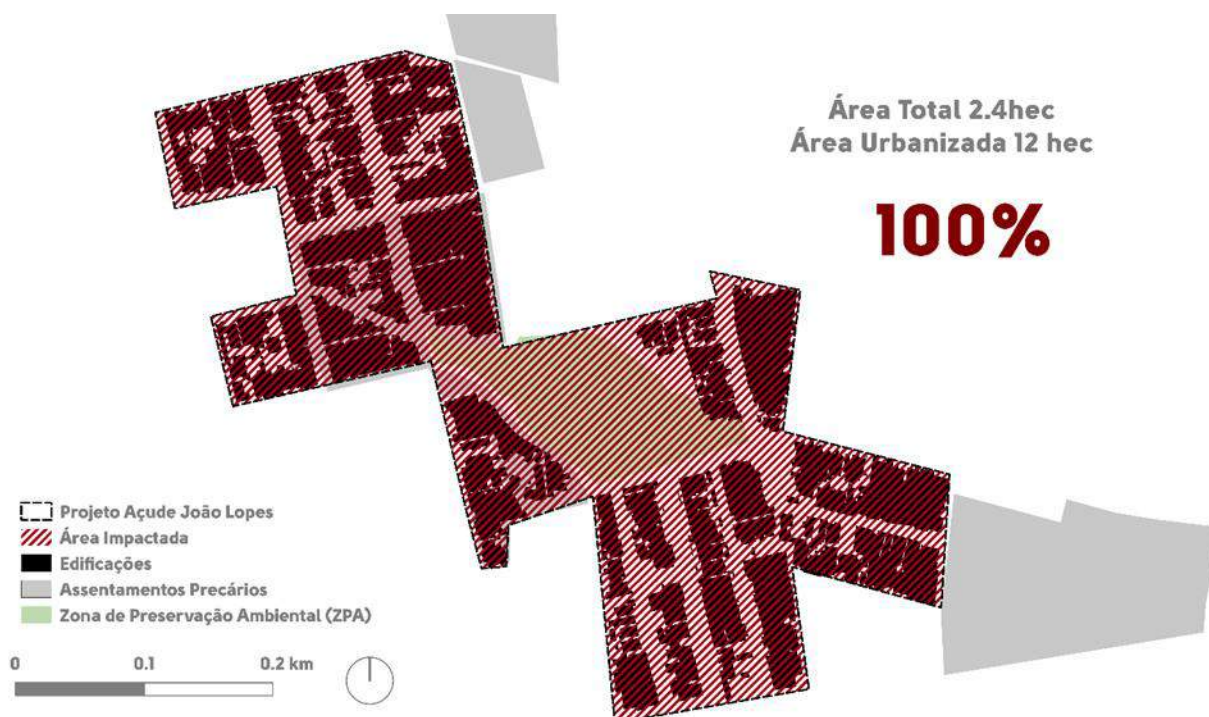


Figura 26 – Área urbanizada
 Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Em termos de porcentagem de território urbanizado, o projeto do Açude João Lopes prossegue com a prática encontrada nas

intervenções de pequeno porte. Identifica-se aqui uma porcentagem de urbanização superior a **100% do território**. Dos 2.4 hectares que compõem a Comunidade do Canal, foi identificada a urbanização de 12 hectares, espaço que engloba tanto às margens do açude como os assentamentos lindeiros a elas.

Do universo de 126 UHs, 80 serão reassentadas, já que essas moradias encontram-se situadas na Travessa Continental e construídas sob o canal. Para estas famílias, foi construído um residencial no Bairro Álvaro Weyne, situado próximo a comunidade denominado **Conjunto Habitacional Dona Mendinha**. (PTTS Açude João Lopes, 2013)



Figura 25 - Reassentamento Açude João Lopes
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

O residencial encontra-se a 2km do assentamento, em local onde já existe infraestrutura básica, equipamentos urbanos e que mantém uma proximidade com a moradia anterior, permitindo a continuidade de laços de vizinhança e de vínculos empregatícios. Em se tratando

da flexibilidade, progressividade e diversidade, o conjunto construído segue os padrões mínimos do PMCMV¹⁹, portanto não permitem grandes modificações e adequações às composições familiares advindo do Açude João Lopes.

¹⁹ Segundo parâmetros da CEF, tem como padrão mínimo a construção de conjuntos habitacionais com número máximo de 300 UH. Para casas, áreas que variam entre 36m² e 38m². Para apartamentos, deve atender à Portaria 269/2017 do MCidades não podendo ser inferior à 39m². (CEF)

Para esta obra, o valor investido foi totalizado em **R\$ 6.266.535,00** reais com contrapartida da Prefeitura Municipal no valor adicional de **R\$ 333.263,25 mil** para o andamento das obras. No Quadro de composição de investimento do Açude João Lopes, a maior parte dos recursos foi destinada à produção de unidades habitacionais e aquisição de terrenos. Esse valor, totalizando **R\$ 2.051.473,12**, representa mais de **32%** do orçamento final. Destaca-se aqui também o valor investido de **R\$ 598.790,81** para a execução de recuperações e melhorias habitacionais.

CONTRATO ORIGINAL

| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
|-------------|------------------|---------------------|------------------|------------------------|-------------------------|
| 382 | R\$ 6.266.535,00 | R\$ 16.404,54 | R\$ 5.650.735,00 | R\$ 282.536,75 | R\$ 333.263,25 |

Tabela 10 - Investimentos Projeto Açude João Lopes
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

Para além, o processo de urbanização do Açude João Lopes permite verificar o início de uma preocupação maior com a prática da regularização fundiária e das melhorias habitacionais, além da atenção dada a compatibilização do tempo entre obras de requalificação urbana e de produção habitacional. Para a Regularização Fundiária, ação representativa nesse projeto, foi disponibilizado o equivalente a **3%** do orçamento, um total de **R\$ 210.520,00** mil reais. Em matéria do Diário do Nordeste²⁰, em 2018 foram iniciadas a regularização de 280 famílias moradoras do Açude João Lopes.

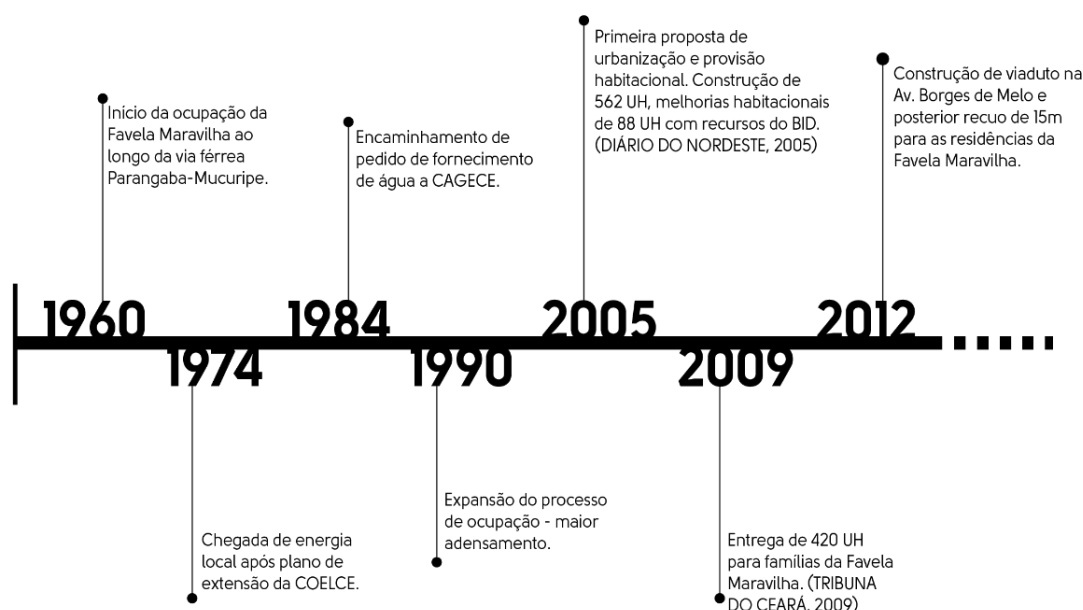
²⁰ Habitafor inicia regularização fundiária de 280 moradias na área do Açude João Lopes. 11 de dezembro de 2018. In: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/habitafor-inicia-regularizacao-fundiaria-de-280-moradias-na-area-do-acude-joao-lopes>

Favela Maravilha

A origem da Favela Maravilha é importante para além dos seus processos de urbanização, pois resgata debates acerca de diversos processos que transformam o espaço urbano e contribuem para a intensificação das precariedades em Fortaleza. Resgata-se aqui as ações de urbanização propostas pelo HBB/BID, as ações do PAC Mobilidade, materializado nas obras do VLT – questões que suscitam debates até hoje – e a realidade de assentamentos precários às margens de vias férreas. Isto posto, apesar de sua ocupação antiga, o seu adensamento tem início durante os anos 90 e já no início dos anos 2000 teve a sua primeira proposta de urbanização. Talvez por apresentar uma inserção urbana melhor que os assentamentos anteriormente citados, a Maravilha prontamente foi identificada pela municipalidade e também pelo Plano de intervenção em áreas de risco do HBB como um espaço para receber investimentos.

Localizada no Bairro de Fátima, onde prevalece a realidade de uma classe média em um espaço de valorização imobiliária e proximidade com a região central, a favela Maravilha teve em 2005 a sua primeira proposta de urbanização e provisão habitacional. Realizada com recursos do BID, o projeto consistiu na construção de 572 UHs e realização de 88 melhorias habitacionais, contrato esse que a partir de 2007 passou a ser vinculado ao PAC Favelas. Nesse primeiro projeto de urbanização, orçado em **R\$ 15 milhões** de reais, além da provisão de novas residências e melhorias habitacionais, foram previstas a instalação de uma creche, galpão para oficinas e a urbanização do Canal do Tauape.

Essa primeira intervenção viabilizou a expansão do Conjunto Planalto Universo que, a princípio, foi construído para suprir as demandas de remoções realizadas a partir da urbanização da Lagoa do Opaia. Também originou dessa primeira intervenção a construção de 420 habitações localizadas no Conjunto Nossa Senhora de Fátima. (Figura 26)



<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/maravilha-sera-a-primeira-favela-urbanizada-pela-nova-gestao-municipal-1.231948>

<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/video/420-pessoas-da-favela-maravilha-ganham-novo-lar/>

Figura 26 - Linha da Vida Favela Maravilha
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

A partir da sua vinculação ao PAC Favelas, em 2007, a urbanização passa a compor o Programa de Intervenções em Favelas sob a execução da HABITAFOR e licenciada pela SEMAM (Tabela 11). As diferentes etapas de urbanização permitem concluir o quão complexa é a articulação entre a origem dos investimentos, a construção dos programas e a execução das obras. No caso da Favela Maravilha, não é possível identificar onde terminam as ações de urbanização com investimentos oriundos do BID e onde se inicia as intervenções financiadas pelo PAC Favelas. Essa situação pode ser justificada pelas incertezas diante da garantia de investimentos para esse fim, obrigando as secretarias a vincularem os mesmos contratos a fontes de recurso distintas sem a devida conclusão das metas.

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|-------------------------|-----------------------|---|---------------------|
| Intervenções em Favelas | Município (Habitafor) | Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) | - |

Tabela 11 - Quadro de Atores Projeto Favela Maravilha
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Está associado à urbanização financiada pelo PAC um único assentamento precário. Na tipologia de Conjunto, o reassentamento Maravilha - subdividido em três trechos I, II e III - no Conjunto Nossa Sra. De Fátima encontra-se consolidado e situado em uma região sem riscos ambientais (Tabela 12). Apesar da erradicação da Favela Maravilha, o reassentamento fruto de sua urbanização reproduz alguns padrões de precariedade, como a falta da regularização fundiária nos conjuntos construídos, garantindo a sua permanência no grupo de assentamentos precários caracterizados pelo levantamento do PlhisFor2012.

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|---|---------|----------------------------|--------------------|---------------------------------|-----------|---------------------|
| Comunidade Maravilha | 2.569 | 6.793 | Amadeu Furtado | Consolidável com Reassentamento | 0,06 | Sem risco |
| Conj. Nossa Sra. de Fátima (Reass. Maravilha I, II e III) | 2.062 | 10.913 | São João do Tauape | Consolidado (Regularização) | 0,19 | Sem risco |

Tabela 12 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

Isso implica que, mesmo em urbanizações onde há uma remoção total dos assentamentos, é possível que a substituição desse tecido por um conjunto habitacional ainda perpetue dinâmicas precárias. Basta que as infraestruturas urbanas e os serviços permaneçam ignorando esses novos espaços e atingindo apenas seu entorno imediato. No caso da Favela Maravilha, o escopo do projeto indica a priorização pelas obras de saneamento e pela produção de novas moradias.

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|--|---|--|
| Realização das ações de requalificação urbanística e habitacional da Favela Maravilha e suas adjacências. Trata-se de uma das 79 áreas de risco incluídas no ESTUDO DE HIERARQUIZAÇÃO desenvolvido entre as ações do PEMAS | Abastecimento de água; Pavimentação e Drenagem; Urbanização de Áreas Condominiais; Produção de 462 Unidades Habitacionais; Equipamentos Públicos; 65 Melhorias Habitacionais. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Benefetórias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 462 Famílias | Redução de valor de repasse e de investimentos para R\$ 31.118.953,98; Exclusão da contrapartida do Município. | Não |

Tabela 13 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Compõem questões complementares ao escopo do projeto, a presença de outros investimentos oriundos do PAC, como é o caso da construção do VLT – inserido no PAC Mobilidade – a partir do reaproveitamento da linha férrea preexistente e que conecta os bairros Mucuripe e Parangaba. Apesar de afetar diretamente na Favela Maravilha, não está prevista a construção de uma estação do VLT nas proximidades do assentamento. Isso comprova ainda mais que o interesse pela urbanização da Favela Maravilha também foi alimentado por um possível alinhamento entre o desenvolvimento da cidade, a tentativa de erradicação e higienização das favelas e a complementação da mobilidade local. Nesse sentido, essa realidade comprova a primazia dada às práticas de projetos de infraestrutura em detrimento da elaboração de um planejamento e urbanização que trabalhe, de fato, melhorias para o território das favelas (Figura 27).

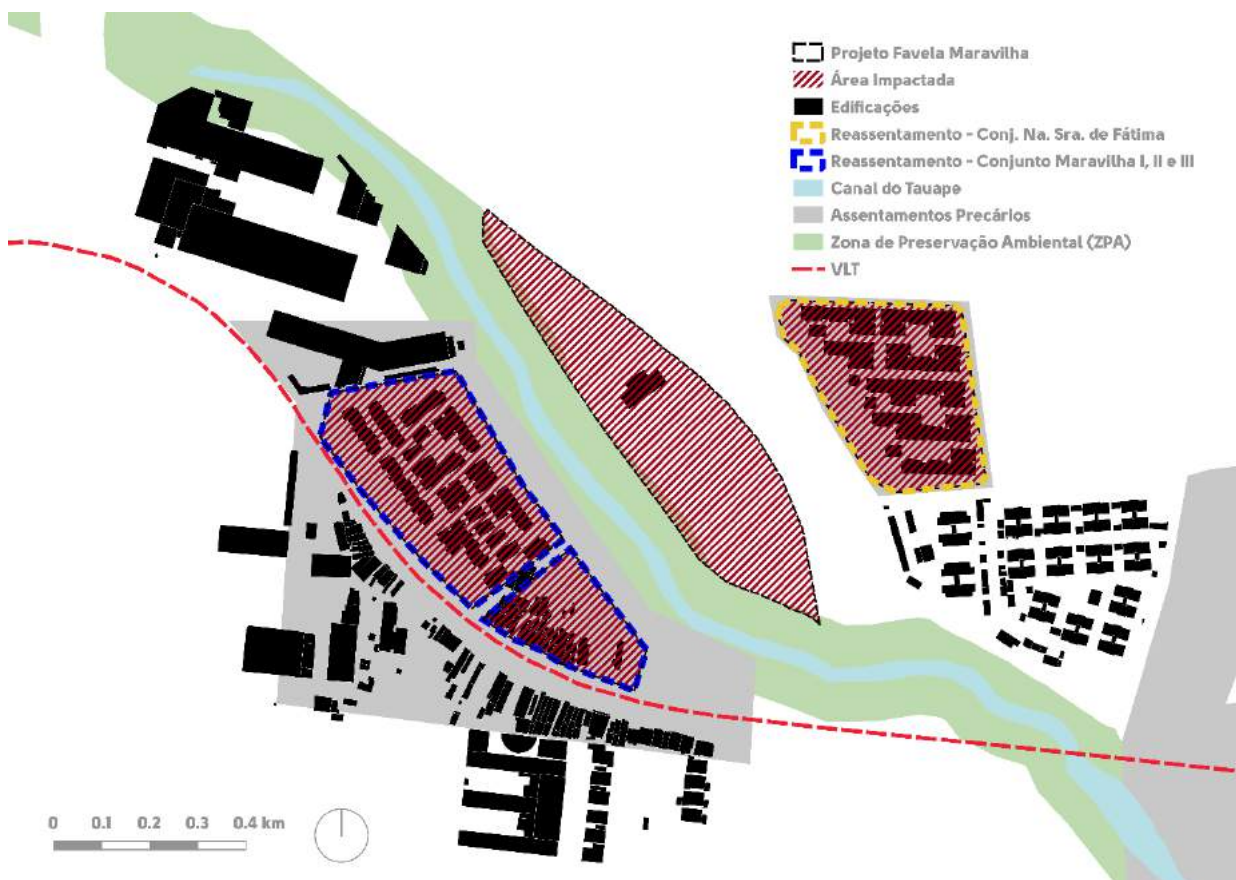


Figura 28 - Área Urbanizada
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Em se tratando da porcentagem do território urbanizado, a Favela Maravilha foi removida em sua totalidade, garantindo a urbanização de 100% desse assentamento precário. Basicamente, a urbanização da Maravilha consiste então na substituição dos assentamentos precários por tipologias habitacionais verticalizadas. Não é observada, após análise do PTTS, do SPA e QCI, uma tentativa de manutenção dos tipos ali encontrados e, muito menos, de um cuidado com a qualidade projetual da intervenção executada.



Figura 29 - Evolução Favela Maravilha (2003-2019)
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Atenta-se então para uma “urbanização” marcada por ações de cunho higienista, onde a favela, representada pela habitação informal e precária, precisa dar lugar a uma produção habitacional dita formal e de massa para ser validada como espaço digno das novas transformações do espaço urbano. Permanece uma negação da imagem da favela e a propagação de estigmas que, segundo o poder dominante, são resolvidos a partir do momento que se enquadra numa representação e reprodução em massa de uma cidade padronizada.



Figura 30 - Urbanização Favela Maravilha
Fonte: Google Earth (2018); Prefeitura de Fortaleza (2013); Acervo do Autor (2019)

A favela foi então dissolvida em três conjuntos habitacionais. O primeiro conjunto a ser construído foi o Conjunto Habitacional Planalto Universo²¹, localizado nas proximidades da Avenida Borges de Melo e para onde foram transferidas as primeiras 130 famílias oriundas da urbanização da Favela Maravilha. Posteriormente, mais dois conjuntos foram construídos: o Conjunto Nossa Senhora de Fátima, responsável pelo reassentamento de 200 famílias, e o Conjunto Habitacional Maravilha para onde foram reassentadas mais 264 famílias. (MONTEIRO, 2017)

²¹ O Conjunto Planalto Universo, situado no bairro Vila União teve sua construção entregue entre 2005 e 2006 sob a execução da HABITAFOR. Inicialmente, foi utilizado para reassentamento de famílias oriundas da Urbanização da Lagoa do Opaia.



Figura 31 - Reassentamento Favela Maravilha
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Segundo Lidia Monteiro (2017), a grande diferença entre os reassentamentos está na inserção urbana. O Conjunto Na. Sra. de Fátima foi erguido em um espaço alvo de especulação imobiliária e rodeado por residências e condomínios fechados de classe média,

enquanto que o Conjunto Maravilha, situado do lado oposto da BR 116, ocupa o mesmo lugar que a “antiga favela” nas proximidades do canal do Tauape e próximo a Base Aérea de Fortaleza. Em relação ao Conjunto Planalto Universo, chamado de “Carandiru” pelos moradores (MONTEIRO, 2017, p. 17), a realidade é bem distinta devido a sua inserção distante da Maravilha e próximo à comunidade Aldaci Barbosa.



Figura 32 - Conjunto Planalto Universo
Fonte: Google Earth (2019)

Monteiro (2017) evidencia após seu primeiro contato com os novos moradores do Planalto Universo oriundos da Lagoa do Opaia, que a realidade encontrada não foi das mais satisfatórias. O processo de remoção e de reassentamento foi responsável pela quebra de laços de vizinhança construídos por anos de convivência entre os moradores. Monteiro (2017, p.103) destaca que muitas famílias acabaram vendendo suas casas após o reassentamento, pois não conseguiram se adaptar às mudanças. Outro ponto recai sobre as disparidades socioeconômicas entre os próprios conjuntos. O Conjunto Maravilha agrupou principalmente famílias compostas por

catadores de recicláveis, o que os impossibilitavam de pagar as despesas adquiridas após a nova moradia (MONTEIRO, 2017).

A apresentação desses pontos certamente comprova que os critérios de **Progressividade, Diversidade e Flexibilidade** não se aplicam à produção habitacional aqui relatada. Observa-se uma continuidade da produção em massa e padronizada, não se adequando à realidade encontrada nos assentamentos e despreocupada com as disparidades socioeconômica das famílias impactadas.

Para a realização das obras de urbanização e produção habitacional, o valor inicial destinado foi de R\$ 32.404.006,00 reais com posterior redução para **R\$ 31.118.953,98** devido a exclusão da contrapartida financeira do município. A maior quantia desembolsada continua sendo destinada para a produção habitacional realizada por meio de um investimento total de **R\$ 18.462.093,20**, valor que corresponde a quase **60%** do valor total para urbanização.

| CONTRATO ORIGINAL | | | | | |
|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
| 606 | R\$ 32.404.006,00 | R\$ 53.471,95 | R\$ 31.990.455,43 | R\$ 413.550,57 | - |

Tabela 14 - Investimentos Projeto Favela Maravilha
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

Para a readequação do QCI após retirada de contrapartida municipal, foram reduzidos investimentos em serviços preliminares, terraplanagem, serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, redução de equipamentos comunitários e urbanização. O destaque negativo fica para a exclusão de todo o investimento destinado à **Regularização Fundiária**, já que se optou pela remoção completa dos assentamentos e construção de conjuntos habitacionais. A regularização beneficiaria **606 famílias** e representava apenas **1,97%** do valor total da obra (R\$ 641.399,79).

Lagoa do Papicu

Com localização privilegiada, a Comunidade do “Pau Fininho” corresponde à comunidade situada às margens da Lagoa do Papicu, uma das áreas de maior especulação imobiliária de Fortaleza. Por conta disso, seus moradores precisam resistir diariamente às tentativas de exclusão territorial. Com uma ocupação que remonta os anos 60, o bairro do Papicu só veio a ser densamente ocupado após a construção do Conjunto Cidade 2000, tendo seu primeiro assentamento precário originado em meados dos anos 70. (PTTS Lagoa do Papicu)

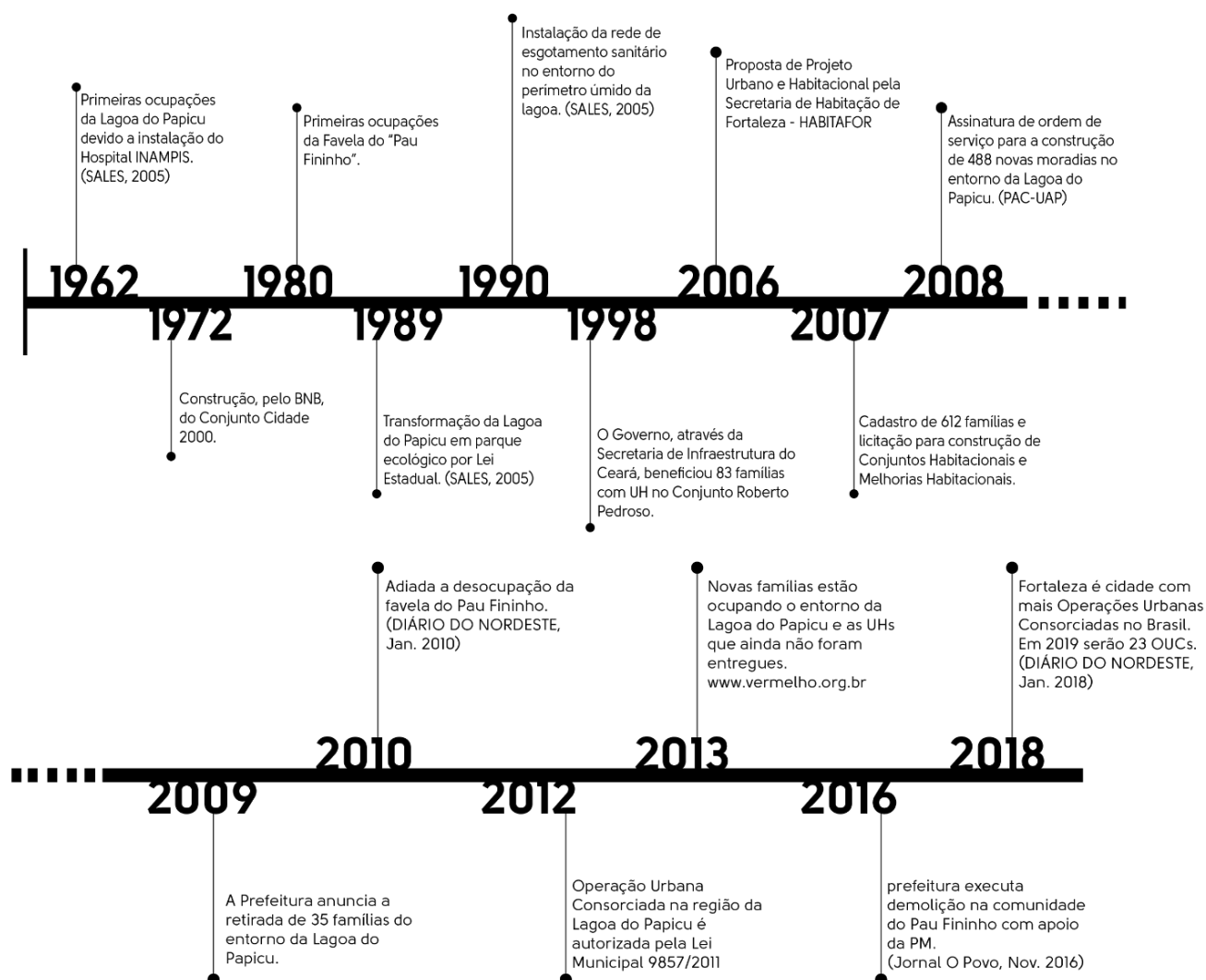


Figura 33 - Linha da Vida Lagoa do Papicu
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Assim como a realidade encontrada na urbanização da Favela Maravilha, a Lagoa do Papicu logo foi vista pelo Estado como uma área suscetível ao recebimento de grandes investimentos e, por

consequência, de grandes intervenções urbanas. Nesse sentido, essa favela é entendida mais como uma barreira ao desenvolvimento do que um território que necessita de requalificação e melhorias. Com base nesse pensamento, é possível elencar diferentes propostas nos últimos 20 anos: o reassentamento de 83 famílias proposto em 1998 pela Secretaria de Infraestrutura do Ceará; a proposta de urbanização e produção habitacional elaborada em 2006 pela HABITAFOR (GONDIM e OLIVEIRA, 2009); a inserção da Lagoa do Papicu como um dos territórios prioritários para intervenção do PAC Favelas com o cadastro de 612 famílias; e, a realização de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) para a região em meados de 2010.

Para a execução do projeto vinculado ao PAC, são considerados agentes nesse processo a HABITAFOR e a SEMAM, compondo um quadro de atores já observado nos outros projetos de pequeno porte executados pela Secretaria. (Tabela 15)

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|-------------------------|-----------------------|---|---------------------|
| Intervenções em Favelas | Município (Habitafor) | Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) | - |

Tabela 15 - Quadro de Atores Projeto Lagoa do Papicu
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

A urbanização tem como objeto de intervenção um assentamento precário principal – a Favela do Pau Fininho – e o reassentamento lindeiro a ela denominado Conjunto Papicu. Opta-se por inserir o Conjunto Papicu como assentamento beneficiado, pois ele também sofre impacto dos processos de urbanização e sua implantação gera novos impactos no espaço urbano. De acordo com o PlhisFor, a favela do Pau Fininho é consolidável²² através de reassentamento, o que corrobora com as atuais práticas de intervenção observadas. (Tabela 16)

²² O Conjunto Planalto Universo, situado no bairro Vila União teve sua construção entregue entre 2005 e 2006 sob a execução da HABITAFOR. Inicialmente, foi utilizado para reassentamento de famílias oriundas da Urbanização da Lagoa do Opaia.

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|-----------------|---------|---------------|-------------|---|-----------|------------------------|
| Pau Fininho | 1.802 | 61.887 | Papicu | Consolidável com Reassentamento (Em processo) | 0,03 | Inundação Deslizamento |
| Conjunto Papicu | 2.069 | 16.195 | Papicu | Consolidável com Reassentamento | 0,13 | Sem risco |

Tabela 16 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adapta pelo Autor (2019)

O escopo do projeto consiste na realização de ações de requalificação urbanística e produção habitacional no perímetro da Lagoa do Papicu. Para o beneficiamento de **913 famílias**, tem como componentes principais a complementação da infraestrutura urbana local, produção de **488 UHs**, equipamentos públicos, **134 melhorias habitacionais** e processo de **regularização fundiária**. (Tabela 17)

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|--|--|--|
| Realização das ações de requalificação urbanística e habitacional no perímetro da Lagoa do Papicu. | Abastecimento de água; Pavimentação e Drenagem; Urbanização de Áreas Condominiais; Produção de 488 Unidades Habitacionais; Equipamentos Públicos; 134 Melhorias Habitacionais. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Benfeitorias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 913 Famílias | Não | Não |

Tabela 17 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Para viabilização das obras, o projeto propõe a construção de 488 UHs no Conjunto Lagoa do Papicu. Situado no mesmo local da intervenção, o conjunto tem como objetivo abrigar as famílias que foram removidas das margens da Lagoa. Foram cadastradas, logo no início do projeto, 622 famílias que seriam impactadas pelo reassentamento e requalificação da área. Com o andamento das obras, a Favela do Pau Fininho passou por um novo processo de adensamento sendo ocupada por muitas outras famílias que não haviam sido cadastradas. A partir disso, a prefeitura, juntamente com a PM, iniciou os processos de derrubada de barracos – foram mais de

²³ Prefeitura inicia recadastramento de famílias do Conjunto Habitacional da Lagoa do Papicu. 27 de fevereiro de 2013. In: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inicia-recadastramento-de-familias-do-conjunto-habitacional-da-lagoa-do>

400 só em 2007 (JORNAL O POVO, 2013)²³. Quatro anos após o início das obras, apenas 92 UHs tinham sido entregues, as outras 216 UHs foram ocupadas – mesmo que não finalizadas – por novas famílias. A HABITAFOR, em 2013, iniciou então um recadastro responsável por identificar a situação das novas famílias ocupantes do Conjunto Lagoa do Papicu para posterior encaminhamento para novos residenciais.



Figura 36 – Evolução Urbana Lagoa do Papicu
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

A proposta habitacional segue o mesmo tipo encontrado na Favela Maravilha e na urbanização da Lagoa do Urubu, portanto continua reproduzindo a falta de flexibilidade, progressividade e diversidade já observada em outros conjuntos. Cabe também questionar de antemão qual a solução dada para as famílias que já tinham sido cadastradas. Espera-se que não sejam reassentadas em Conjuntos ainda mais periféricos e sem acesso à cidade.



Figura 37 – Conjunto Habitacional Lagoa do Papicu
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

O que se observa é mais uma **urbanização seletiva**, assim como identificado em outros projetos, que não atinge o espaço das favelas e onde se observa, a partir das imagens anteriores, uma intensificação do adensamento da Favela Pau Fininho, possivelmente ocasionado pelos novos atrativos. Para as comunidades poucas melhorias, mas para os investidores a possibilidade de ocupar 25 mil metros quadrados com investimentos que tangem os **R\$ 63 milhões** de reais – 3.31 vezes o valor investido pelo PAC para urbanização da Lagoa – sob um conjunto de normas totalmente flexibilizadas, se

beneficiando de alterações na lei de uso e ocupação, menor taxa de permeabilidade, menor afastamento frontal e menor índice de aproveitamento (HISSA, 2017).

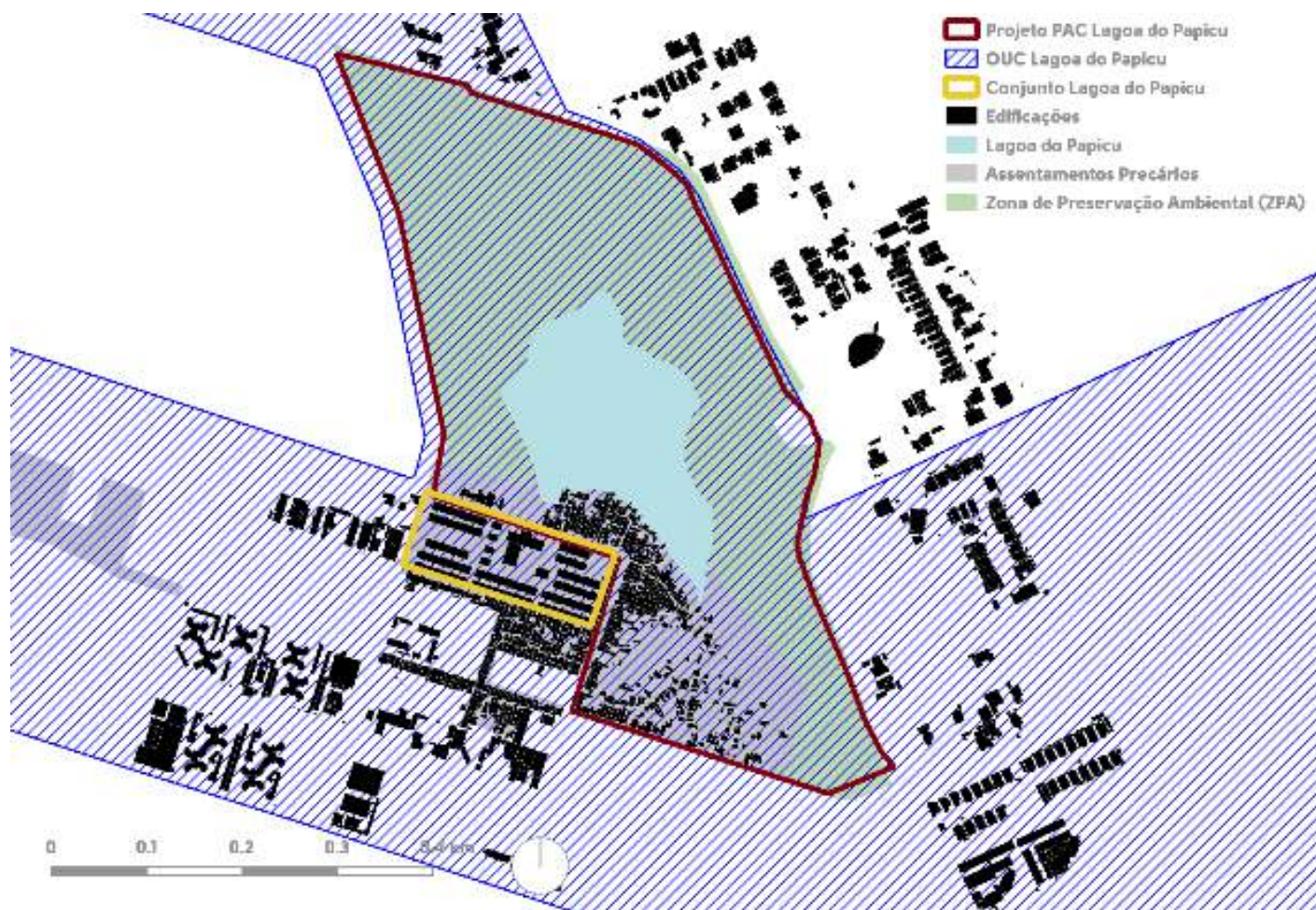


Figura 38 – Urbanização Lagoa do Papicu
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Em uma escala maior de intervenção, as ações da **Operação Urbana Consorciada** aprovada para a Lagoa do Papicu, em colaboração com as empresas **MD CE Nova Aldeota Empreendimentos LTDA** e **Rio Mar Shopping Fortaleza S.A.**, complementam as obras financiada pelo PAC e tem como objetivo principal a execução de melhorias urbanas, abertura de novas vias, manutenção e limpeza da Lagoa do Papicu, elaboração de programas de inclusão social com criação de emprego e renda, além da criação e manutenção de área de lazer. Algumas das ações associadas aos objetivos aqui listados, como a complementação da infraestrutura viária, trabalham mais em favor

do ente privado e da inserção de um novo shopping que dos assentamentos precários que sempre deram uso àquele espaço.



Figura 39 – OUC Lagoa do Papicu
Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2017)

Destaca-se aqui algumas das ações que afirmam a rearticulação do espaço urbano público aos interesses do poder privado. Foram realizadas obras de alargamento, urbanização e iluminação – sem esquecer das remoções promovidas – apenas das duas ruas que circundam o equipamento proposto, ficando sem intervenção as demais vias inseridas na delimitação da OUC. Para o reassentamento originado da reestruturação viária, houve a construção de 75 unidades habitacionais em terreno cedido pelo Município. Com o objetivo de fomentar a ocupação ordenada do espaço urbano local, por meio de flexibilizações das normas para a construção de equipamentos coletivos não habitacionais, edificações habitacionais multifamiliares de mercado que atendem à uma nova classe média e a construção de um shopping center, boa parte das ações não incidem diretamente nos assentamentos precários e, pelo contrário, muitas acentuam ainda mais a segregação, em uma tentativa de tornar o bairro cada vez mais homogêneo, não sendo possível perceber a complementação das ações que seriam promovidas pelo projeto do PAC Favelas.

A intervenção realizada pelo PAC, orçada em **R\$ 19.305.259,10**, tem o seu TC basicamente voltado para a compra de terreno e produção de unidades habitacionais. Para essas ações, foi desembolsado um valor total de **R\$ 8.056.967,06**, o que corresponde a 41,73% do orçamento. Estão destinados ainda valores para a realização da Regularização Fundiária e de melhorias habitacionais.

| CONTRATO ORIGINAL | | | | | |
|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
| 488 | R\$ 19.305.259,82 | R\$ 39.559,95 | R\$ 16.558.479,82 | R\$ 2.746.779,29 | - |

Tabela 18 - Investimentos Projeto Lagoa do Papicu
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

Em suma, após a inserção da urbanização da Lagoa do Papicu na OUC proposta, as ações financiadas pelo PAC aparentam ter sido suprimidas, dando ainda mais espaço para a ação dos entes e do capital privado nas instâncias de planejamento urbano. Não é observado nas diretrizes e nas ações da OUC uma preocupação com esse território da favela e o mesmo pode vir a acontecer com outros espaços semelhantes, tendo em vista a ocupação de Fortaleza por intervenções que apresentam esse arranjo público/privado.

Campo Estrela | São Cristovão

Dentre os vários assentamentos precários contemplados com obras de urbanização e produção habitacional, encontram-se a Comunidade Campo Estrela e a Comunidade do São Cristovão, como representantes do bairro do Jangurussu situado na zona sul de Fortaleza. A escolha das duas comunidades é justificada, segundo o PTTS, pelo fato de suas moradias estarem construídas em terrenos irregulares e em faixas ambientalmente fragilizadas, suscetíveis à ocorrência de alagamentos e inundação. A escolha dos assentamentos também foi deliberada em assembleia do Orçamento Participativo de 2005, onde ficou decidido que comporiam o grupo de favelas a serem alvo de intervenções. (PTTS Campo Estrela)

A realidade da urbanização do Campo Estrela/São Cristovão acontece de forma complementar. Por dividirem territórios próximos – no Jangurussu – a realidade encontrada é que o Conjunto São Cristovão, como um terreno vazio com ocupações iniciais, serviu de terreno para o reassentamento das famílias removidas para a urbanização do Campo Estrela. Por esse motivo, as duas intervenções estão vinculadas em um mesmo contrato e respondem ao mesmo grupo de diretrizes e ações.

O Conjunto São Cristovão teve o início de sua construção após os anos 1990. Realizado em regime de mutirão e inserido no Plano de Ação Imediata em Habitação (PAIH) por meio do Programa de Habitação Popular em Fortaleza, o Conjunto foi construído através de financiamento da CEF com o objetivo de redução do déficit habitacional e desfavelização do centro (MÁXIMO, 2012). Tendo como base tipológica para o conjunto residências térreas compostas por um cômodo e um banheiro. Medindo 70m², cada lote foi entregue para que os moradores pudessem, por meio do mutirão, dar continuidade às obras. Segundo Máximo (2012), foram construídos um total de 3.590 UH do tipo embrião em um espaço destinado para uma ocupação por aproximadamente 17 mil famílias.

O projeto de infraestrutura da área, que garante a qualidade urbana necessária para moradia, só foi colocado em prática entre anos 2001 e 2002. De acordo com o PTTS, a intervenção abrange uma área de aproximadamente **250.000m²** de área ambientalmente frágil e que foi paulatinamente sendo ocupada por comunidades locais, que hoje são enquadradas em padrões locais de precariedade devido à sua proximidade com as margens da Lagoa das Pedras.

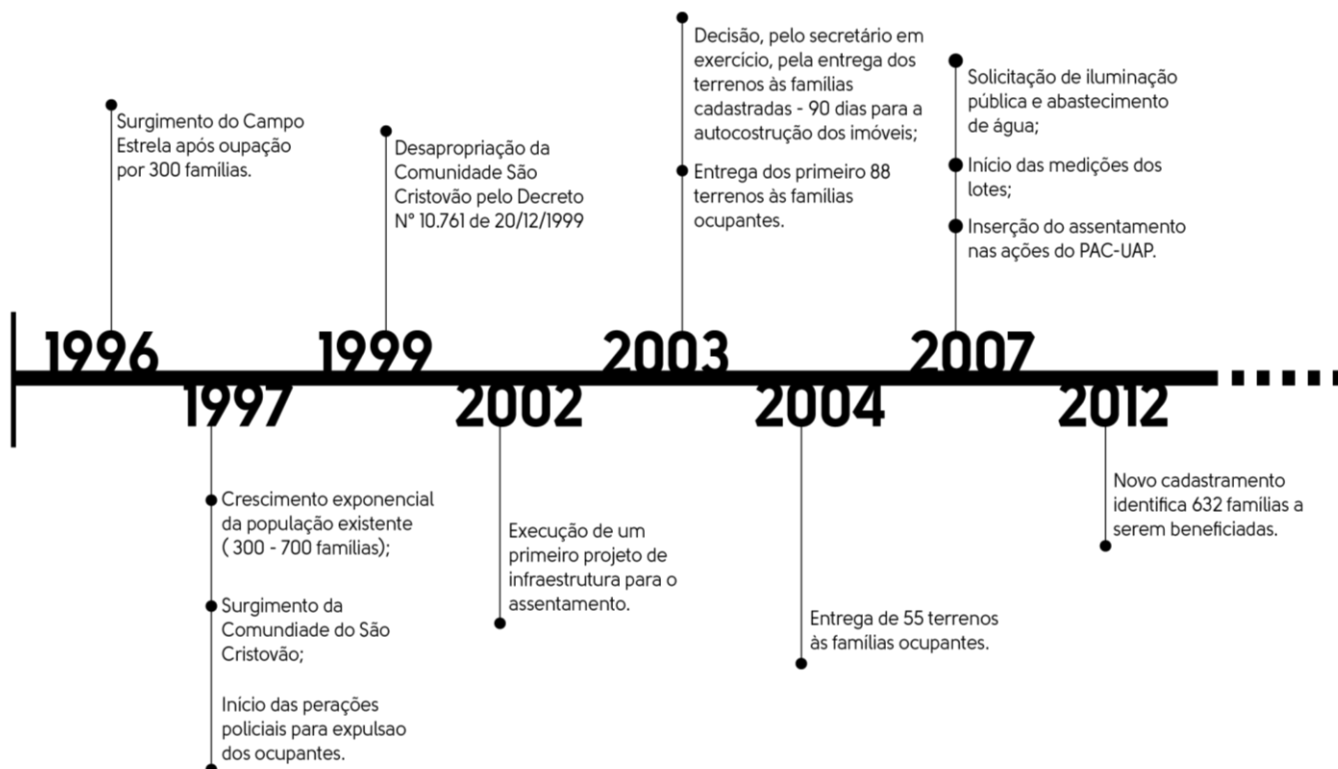


Figura 40 - Linha da Vida São Cristovão/Campo Estrela
 Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Para a execução do projeto Campo Estrela/São Cristovão, são considerados agentes nesse processo a HABITAFOR e a SEUMA, compondo um quadro de atores já observado nos outros projetos de pequeno porte executados pela Secretaria.

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|-------------------------|-----------------------|---|---------------------|
| Intervenções em Favelas | Município (Habitafor) | Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) | -- |

Tabela 19 - Quadro de Atores Projeto Campo Estrela/São Cristovão
 Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Os dois assentamentos, diferente da realidade encontrada nas outras urbanizações, tem grandes dimensões e são territórios onde habitam mais de **22 mil pessoas**. Observa-se o assentamento precário do tipo Conjunto (Conjunto São Cristovão), onde a urbanização resulta em novas precariedades, e o tipo Favela (Campo Estrela). Para o Plhis (2012), sua consolidação está sujeita à prática de reassentamento, ação que já teve início no Campo estrela.

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|---------------|---------|----------------------------|-------------|---|-----------|---------------------|
| Campo Estrela | 4.959 | 286.223 | Jangurussu | Consolidável com Reassentamento (Em processo) | 0.02 | Inundação |
| São Cristovão | 17.078 | 890.116 | Jangurussu | Consolidável com Reassentamento | 0.02 | Sem risco |

Tabela 20 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

O projeto se propõe a intervir nas áreas dos dois assentamentos, levando em consideração as especificidades de cada um e desenvolvendo ações de requalificação urbanística e habitacional às margens da Lagoa das Pedras, no Campo Estrela, e urbanização do Conjunto São Cristovão. Para isso, em seu escopo são componentes de intervenção as obras de infraestrutura urbana, produção de **488 UHs**, equipamentos públicos, melhorias habitacionais e provisão de instalações hidráulicas sanitárias domiciliares.

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|---|---|---|
| Realização das ações de requalificação urbanística e habitacional na Comunidade Campo Estrela às margens da Lagoa das Pedras. | Abastecimento de água; Pavimentação e Drenagem; Urbanização de Áreas Condominiais; Produção de 488 Unidades Habitacionais; Equipamentos Públicos; 100 Melhorias Habitacionais; 568 Instalações hidráulicas sanitárias domiciliares. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Benfeitorias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 3.918 Famílias | Reformulação do Plano de Trabalho do Projeto. | Readequação do Projeto de Urbanização e Requalificação Ambiental devido a forte presença de ocupações consolidadas às margens da lagoa; Redução do número de famílias a serem reassentadas (560 para 99). |

Tabela 21 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Haverá também a construção, segundo informações retiradas do Plano de Trabalho Social, de duas praças, no lado leste e oeste dos lotes urbanizáveis que englobarão: 02 campos de futebol e vôlei de areia, 04 parques infantis, 02 lixeiras, além de diversas mesas de jogos e bancos de praça. Em adição, haverá a pavimentação e arborização dos passeios e vias, permitindo à população alvo usufruir dos espaços públicos com qualidade e ter uma alternativa de esporte e lazer, especialmente, para as crianças e adolescentes que constituem a maior parcela desta população.



Figura 41 - Área urbanizada Campo Estrela/São Cristovão
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Basicamente, a intervenção consiste na urbanização do Campo Estrela com remoção e reassentamento no Conjunto São Cristovão, além da permanência das ocupações do São Cristovão em alguns lotes cedidos pela Habitafor. Importante salientar que as famílias a serem reassentadas foram divididas em **três espaços físicos**. O motivo foi, segundo o Trabalho Social, a impossibilidade de alocar o quantitativo total de famílias em um só terreno. Desta forma, numa

primeira etapa, serão reassentadas as **09 famílias** que ocupam área de praça, **14 famílias** que abriram processo administrativo na HABITAFOR e **61 famílias** que estão próximo a lagoa das pedras, totalizando **84 famílias** que serão realocadas em casas construídas nos lotes remanescentes existentes na própria comunidade São Cristovão.

Na **segunda etapa** haverá o remanejamento de **160 famílias** da comunidade Campo Estrela para o terreno denominado Cartier. Na **terceira etapa** do projeto serão reassentadas as **196 famílias** restantes para outro terreno que está em processo de análise e definição. As outras **59 famílias** remanescentes serão indenizadas, uma vez que o contrato só permite a construção de 440 unidades habitacionais.



Figura 42 - Obras praça Sítio São Cristovão com melhorias habitacionais ao fundo (2012) e intervenções no Campo Estrela

Fonte: Google Earth e Prefeitura de Fortaleza

Apesar de não compor as ações das obras de urbanização, destaca-se a construção de um Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA Jangurussu) em um terreno vizinho a Lagoa das Pedras e a intervenção do Campo Estrela. A inserção de um equipamento desse porte qualifica o espaço urbano, garantindo melhorias para além de intervenções que apenas fomentam a provisão habitacional. Qualidade de moradia não é somente a casa, ela perpassa questões de urbanidade que compreendem mais a escala de cidade que a da unidade habitacional.



Figura 43 - Evolução Projeto Campo Estrela/São Cristovão
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Além da produção habitacional, também é possível identificar obras de canalização do rio que alimenta a Lagoa das Pedras, a construção de uma via paisagística em seu entorno e inserção de equipamentos de lazer. No Sítio São Cristovão, como é conhecido o terreno responsável pela maior parcela do reassentamento, foi construída uma praça e executada uma extensa obra de saneamento básico. Segundo matéria publicada em 20 de outubro de 2017 no site da Prefeitura de Fortaleza, até o dado ano foram realizadas 120 obras no Sítio São Cristovão – as quais não são definidas pela publicação – e a construção de 60UH no Campo Estrela, além do investimento de **R\$ 3.264.974,00** em instalações de kits sanitários.

Ainda que existam grandes demandas para a produção habitacional, na intervenção proposta para o São Cristovão os maiores montantes de investimentos são alocados nas ações de recuperação Ambiental, obras de drenagem, esgotamento, abastecimento de água e instalação hidráulica-sanitário domiciliares. Observa-se então uma preocupação com a provisão, mesmo que tardia, de uma infraestrutura urbana que atenda as famílias preexistentes e os reassentamentos a serem realizados.

CONTRATO ORIGINAL

| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
|--------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1.981 | R\$ 26.971.497,26 | R\$ 39.559,95 | R\$ 11.981.036,55 | R\$ 3.978.058,65 | - |

Tabela 15 - Investimentos Projeto São Cristovão – Campo Estrela
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

Apesar das suas particularidades, a intervenção realizada no Campo Estrela/São Cristovão reitera as características inerentes às pequenas intervenções financiadas pelo PAC Favelas. A provisão de infraestrutura ainda encabeça as ações de urbanização e, juntamente com a produção habitacional, comandam os processos de urbanização de assentamentos precários. Apesar desse domínio constante do projeto sobre o planejamento, nessa intervenção é possível salientar uma maior preocupação com a compatibilização entre o existente e o proposto. O existente refere-se ao Conjunto São

Cristovão que, desde os anos 90, ocupa esse território e que, através dessas intervenções, torna-se mais adensado e recebe uma nova vizinhança.

Mesmo que composto por pequenos grupos de favelas e dilemas urbanos de menor proporção e complexidade – quando comparado as grandes urbanizações de assentamentos precários –, os projetos que configuram o tipo de pequenas intervenções muito colaboram para a construção de um pensamento acerca das ações nesse território e das soluções projetuais para o processo e urbanização de favelas.



Intervenções de Médio Porte com Reassentamento Próximo

Referente ao segundo tipo de intervenções em assentamentos urbanos precários contratadas junto ao PAC, dois projetos podem ser mencionados: **Vila do Mar** e **Dendê**. Como semelhanças, é possível destacar de antemão o porte, o reassentamento em conjuntos nos bairros situados nas proximidades; a tendência de valorização das áreas dadas as pressões do setor imobiliário; a inclusão de melhorias habitacionais em números consideráveis. (PEQUENO e CARVALHO, 2018)

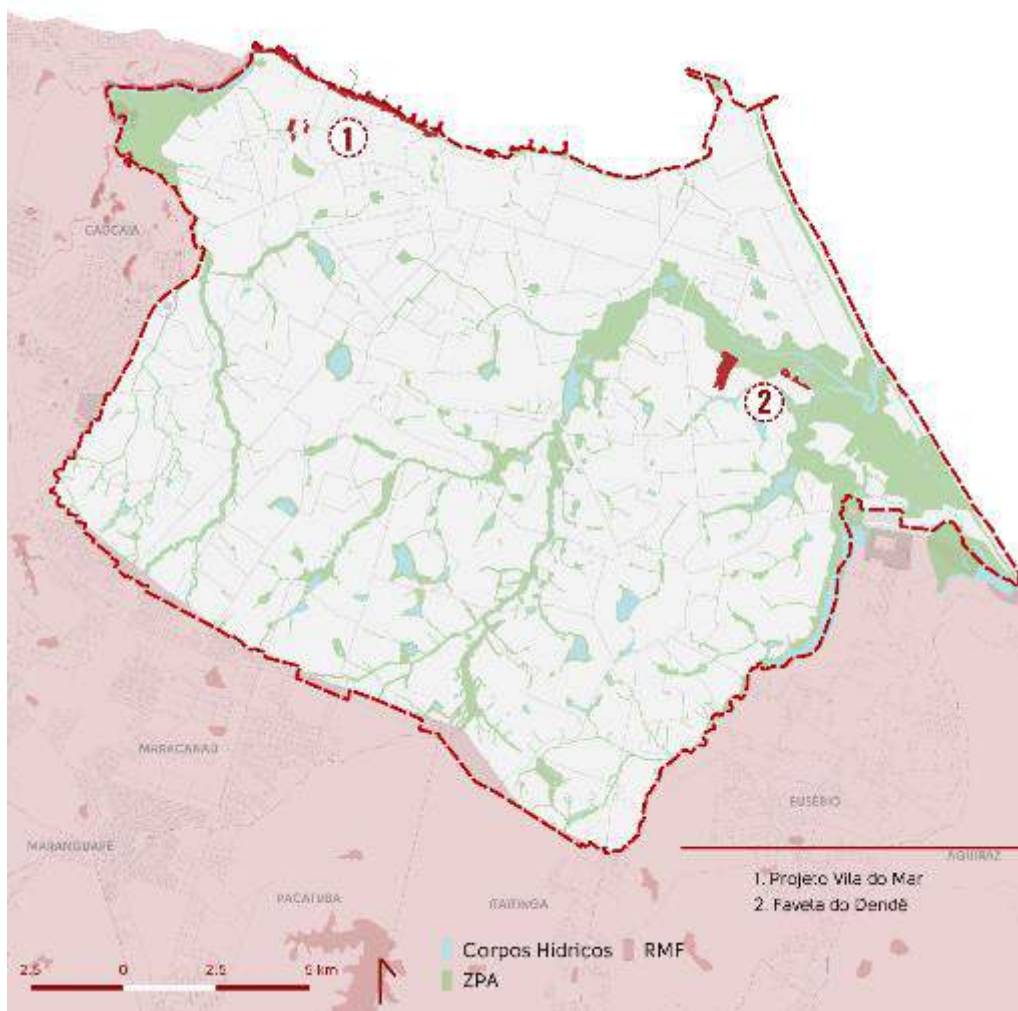


Figura 44 - Intervenções de médio porte
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Entretanto, o Vila do Mar, realizado sob o comando da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional segue um padrão de intervenção das bordas, a comunidade do Dendê, conduzido pela

Secretaria Estadual das Cidades, consiste em uma urbanização integral cujo escopo inaugurou um novo modo de intervir em favelas, no qual, ao invés da remoção, privilegia-se a urbanização mediante o redesenho da área. (PEQUENO e CARVALHO, 2018)

Vila do Mar

A Região do Grande Pirambu – atualmente composta por três grandes bairros precários – **Barra do Ceará, Pirambu e Cristo Redentor** – segue, desde os anos 30, sendo ocupada por populações menos favorecidas e assolada por problemáticas urbanas que impedem a melhoria de vida dos habitantes que nele residem. Por muitos anos a comunidade não era alvo de intervenções urbanas e só a partir de 1996, durante o governo Tasso Jereissati, alguma intervenção de urbanização é proposta para a região. Com a elaboração do “**Projeto Costa Oeste**” e a idealização de um Projeto Urbano e Turístico denominado “**Fortaleza Atlântica**” em 1998, fica evidente o interesse do governo estadual em viabilizar um novo *front* para o desenvolvimento imobiliário em função da qualidade paisagística da zona costeira e das possibilidades de desenvolvimento econômica para a área.

Apesar do interesse imediato pela reestruturação da área, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) só aprova a realização do Programa de Recuperação e Complementação do Sistema Viário da Costa Oeste em 2001. Como o próprio título informa, o programa tinha como objetivo principal a reestruturação viária da região onde um grande número de remoções forçadas seriam necessárias, novos deslocamentos involuntários não seriam absorvidos pelo bairro. Essa realidade surge principalmente da inexistência de um plano de produção habitacional que efetivamente permita o reassentamento próximo sem uma quebra de relações de vizinhança e laços familiares.

Por esse motivo e devido à outras instabilidades da proposta de urbanização ocorre a suspensão do Projeto Costa Oeste. Soma-se a isso, a presença dos Relatores Nacionais da ONU em 2004²⁴ apontando um posicionamento crítico àquele tipo de intervenção. Com a reformulação do Projeto, uma nova proposta de orçamento participativo surge em 2005 – O Projeto Vila do Mar –. Nesse momento a proposta inicia-se sem financiamento pelo PAC, já que o Programa só viria a ser implantado posteriormente, em 2007.

²⁴ Entre 29 de maio e 12 de junho de 2004, Relatores da ONU visitaram vários estados do Brasil para identificar violações no Direito à Cidade e elaborar recomendações de práticas positivas ao governo brasileiro. Mais informações podem ser encontradas no Relatório da Missão Conjunta (SAULE e CARDOSO, 2005).

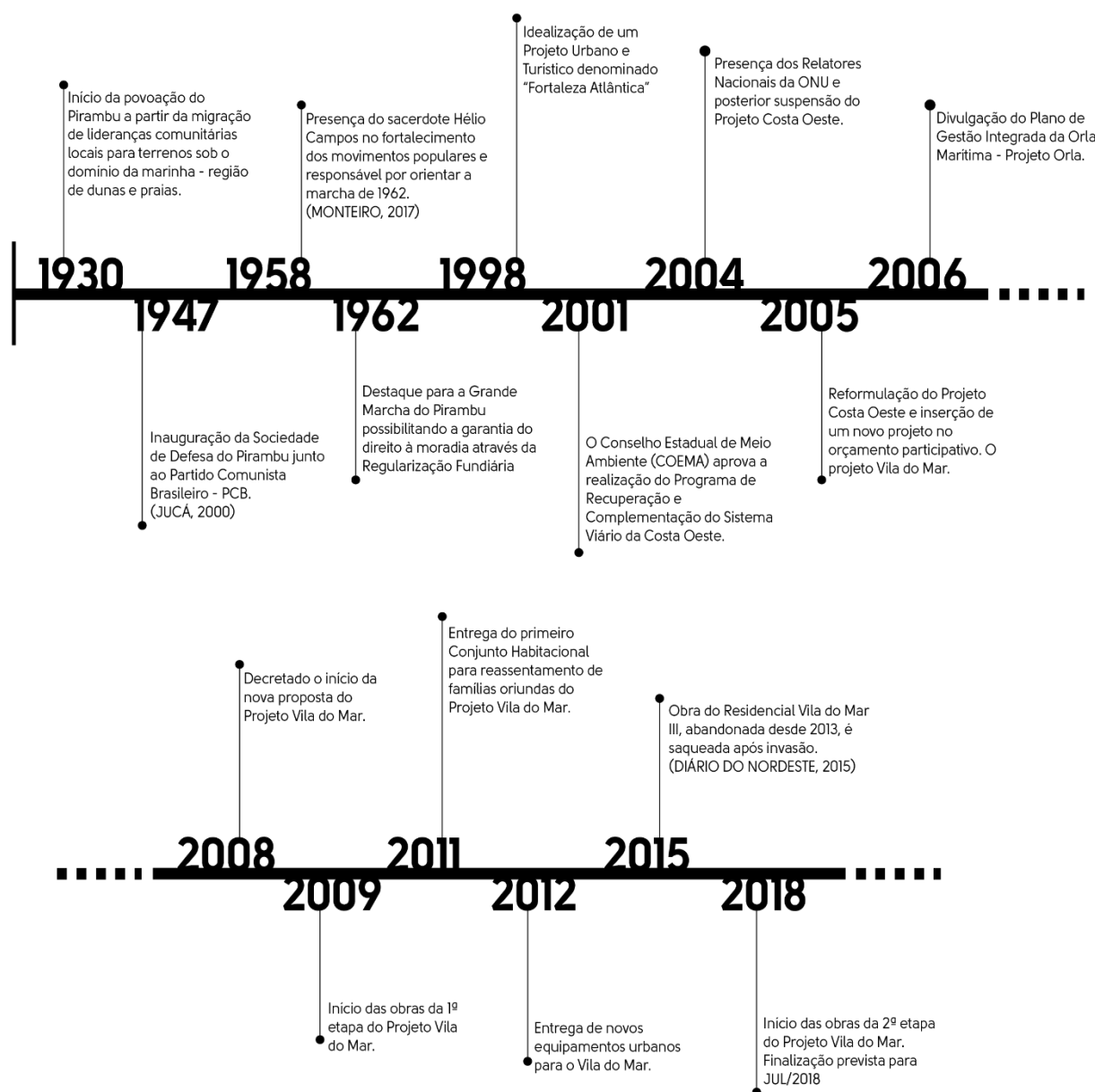


Figura 45 - Linha da Vida Grande Pirambu
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

O projeto como um todo é redesenhado, ganhando uma nova forma e um novo formato a partir de uma reformulação de seu escopo. Inclui-se aqui um plano de reassentamento das famílias atingidas e a

construção de três conjuntos habitacionais situados nas proximidades. Todavia, os impactos ocorridos nos anos anteriores não vieram a ser mitigados, verificando-se ainda o adensamento deste setor da cidade, visto que o bairro se encontra em um local bem inserido na cidade, próximo ao centro e agora urbanisticamente melhor qualificado devido aos novos equipamentos e a nova infraestrutura urbana decorrente da urbanização proposta.

O projeto tem sua 1ª etapa colocada em prática apenas em 2009, já sob financiamento do PAC e inserido no Programa de Projetos Prioritários de Investimentos em Favelas (PPI FAVELA), tendo como Agente Executor o Município de Fortaleza sob a gestão da HABITAFOR. Na execução das obras, a SEMACE ficou encarregada das obras de urbanização, enquanto a SEMAM ficou a cargo das obras dos conjuntos habitacionais e do processo de reassentamento, compondo assim um amplo quadro de atores para a realização do projeto.

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|--|---|---|---|
| Projetos Prioritários de Investimentos (PPI Favelas) | Município Secretaria de Habitação (HABITAFOR) | Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) para as obras de urbanização; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) para as obras de reassentamento | Consórcio Engeplan-Cosampa; Camargo Corrêa Construções S/A; Construções Celi Ltda.; Construtora Recon Ltda-EPP; Construtora Soares Leite Ltda-Me; CRC |

Tabela 23 - Quadro de Atores Projeto Vila do Mar
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Essa gestão compartilhada por Secretarias agrava ainda mais as dificuldades de articulação entre o andamento da obra de urbanização e o desenvolvimento do trabalho social requerido para a continuidade do processo de remoção seguido de reassentamento. O mesmo acontece quanto aos serviços terceirizados. Ao todo dezesseis empresas estiveram diretamente envolvidas neste projeto. Doze delas do setor da construção civil, com destaque para o Consórcio Engeplan-Cosampa e a Camargo Corrêa pelo porte; dois

escritórios jurídicos foram acionados para as questões fundiárias; a Esmaltec proprietária do terreno utilizado para o reassentamento e a Engesoft, contratada como gerenciadora.

O projeto atinge cerca de 15 assentamentos precários onde moram 65.390 habitantes, agrupados em 16.347 famílias e distribuídos em 14.596 imóveis. Os dados do Plano Local de Habitação indicam que dos 15 assentamentos, sete deles não seriam consolidáveis, encontrando-se em estágio de erradicação, dadas as condições de risco em função do avanço das marés causando erosão e deslizamentos.

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|-------------------------------|---------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------|--|
| Comunidade Cacimba das Pombas | 1.375 | 31.711 | Pirambu | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,04 | Ataque de ondas Erosão marinha |
| Comunidade Beco do Biscoito | 246 | 3.174 | Pirambu | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,08 | Ataque de ondas Erosão marinha |
| Santa Elisa/Pirambu | 24.331 | 732.502 | Cristo Redentor | Consolidável com Reassentamento | 0,03 | Sem risco |
| Comunidade Arpoador | 1.684 | 36.251 | Pirambu | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,05 | Ataque de ondas Erosão marinha |
| Comunidade Álvaro de Alencar | 228 | 3.953 | Pirambu | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,06 | Ataque de ondas Erosão marinha |
| Comunidade Rio Nilo | 824 | 11.867 | Pirambu | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,07 | Ataque de ondas Erosão marinha |
| Comunidade Areia Grossa | 233 | 4.734 | Pirambu | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,05 | Ataque de ondas Erosão marinha |
| Cimpelco | 3.409 | 111.008 | Barra do Ceará | Consolidável com Reassentamento | 0,03 | Sem risco |
| Quatro Varas | 7.284 | 200.091 | Barra do Ceará | Consolidável com Reassentamento | 0,04 | Sem risco |
| Santa Inês/Pirambu | 1.478 | 461.990 | Cristo Redentor | Consolidável com Reassentamento | 0,02 | Sem risco |
| Comunidade Novo Lar | 3.880 | 101.244 | Barra do Ceará | Consolidável com Reassentamento | 0,04 | Ataque de ondas Erosão marinha Inundação |
| Brisa da Praia | 3.356 | 91.737 | Barra do Ceará | Consolidável com Reassentamento | 0,04 | Sem risco |
| Planalto das Goiabeiras | 4.459 | 166.689 | Barra do Ceará | Consolidável com Reassentamento | 0,03 | Sem risco |
| Coelho Neto | 260 | 2.700 | Floresta | Consolidável com Reassentamento | 0,1 | Sem risco |
| Lutar e Vencer | 1.841 | 42.810 | Floresta | Consolidável com Reassentamento | 0,04 | Sem risco |

Tabela 24 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

Apesar da sua grande extensão, o Projeto Vila do Mar abrange apenas uma pequena parcela territorial dos assentamentos precários que compõem a região do Grande Pirambu – **15 de um total de 23 assentamentos** –. Para além da intervenção à beira-mar em um trecho linear de aproximadamente 5 km, o projeto contempla a realização das ações de requalificação urbanística e habitacional na Faixa do Litoral Oeste de Fortaleza para um total de 5.034 famílias e a construção de alguns empreendimentos residenciais, atendendo à demanda de 15 comunidades situadas em 4 bairros: Barra do Ceará, Floresta, Cristo Redentor e Pirambu, além da readequação dos equipamentos comunitários e construção de novos equipamentos.

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|--|--|--|
| Realização das ações de requalificação urbanística e ambiental da Faixa do Litoral Oeste de Fortaleza denominada Vila do Mar (Trecho I e II) | Iluminação Pública; Sistema viário e urbanismo; Contenção Geotécnica de marés; Produção de 1.434 Unidades Habitacionais; 790 Melhorias Habitacionais; 3.600 Regularizações Fundiárias. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Beneficiárias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 5.034 Famílias | Redução de investimentos para melhoria habitacional (R\$ 7.363.628,21 - R\$ 4.962.708,70). | Necessidade de readequação dos equipamentos comunitários (Construção de um mercado para venda de peixes, quiosques e reforma do Posto de Saúde); Equipamentos Suprimidos: 03 quadras 01 torre; 02 conjuntos de ginástica; 10 barracas para conserto de barcos. |

Tabela 25- Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Entre as mudanças realizadas no escopo do projeto, destaca-se a redução de investimentos em melhorias habitacionais. Segundo a Caixa Econômica, no caso do Projeto Vila do Mar, a **melhoria habitacional** tem uma conotação mais de questão sanitária, onde têm-se a rede coletora de esgoto implantada, mas poucas habitações tem a ligação feita devido principalmente à inexistência de banheiros. Desse modo, a principal melhoria realizada no projeto é a questão sanitária, seguido da estabilidade (questões estruturais) e a insalubridade. Nas obras financiadas com o PAC, o valor da melhoria deve ser mais ou menos equivalente a 30% do custo de uma nova

unidade onde, a partir daí, trata-se a situação como uma nova unidade habitacional construída.

A região do Pirambu é uma área com um adensamento feroz, onde diversos problemas relativos ao solo surgiram como empecilho para o desenvolvimento das obras. Em entrevista, o Arquiteto da gerência de Governo da Caixa Econômica Federal em Fortaleza (GIGOV-For), Antônio José de Lavor afirma:

Derrubávamos lá 30, 40 barracos e quando as máquinas entravam para fazer terraplanagem elas afundavam. Descobrimos lixões com 5 e 6 metros de altura que precisaram ser expurgados, o que acabou gerando a adição de novos custos e a prorrogação para entrega da obra.

Além da grande dimensão da intervenção, dos problemas provocados pela complexidade da área e do alto nível de precariedade encontrado nos assentamentos, uma outra crítica possível faz referência à real porcentagem de favela urbanizada com as ações do PAC nesse território. Apenas 13.5% dos 15 assentamentos foram contemplados com obras de urbanização (Figura 46), percentual esse que não engloba as regiões tidas como ainda mais precárias dos assentamentos. Os miolos de quadras, que compreendem áreas com maior incidência de problemas estruturais e intensa precariedade, ficam fora desses processos de urbanização.

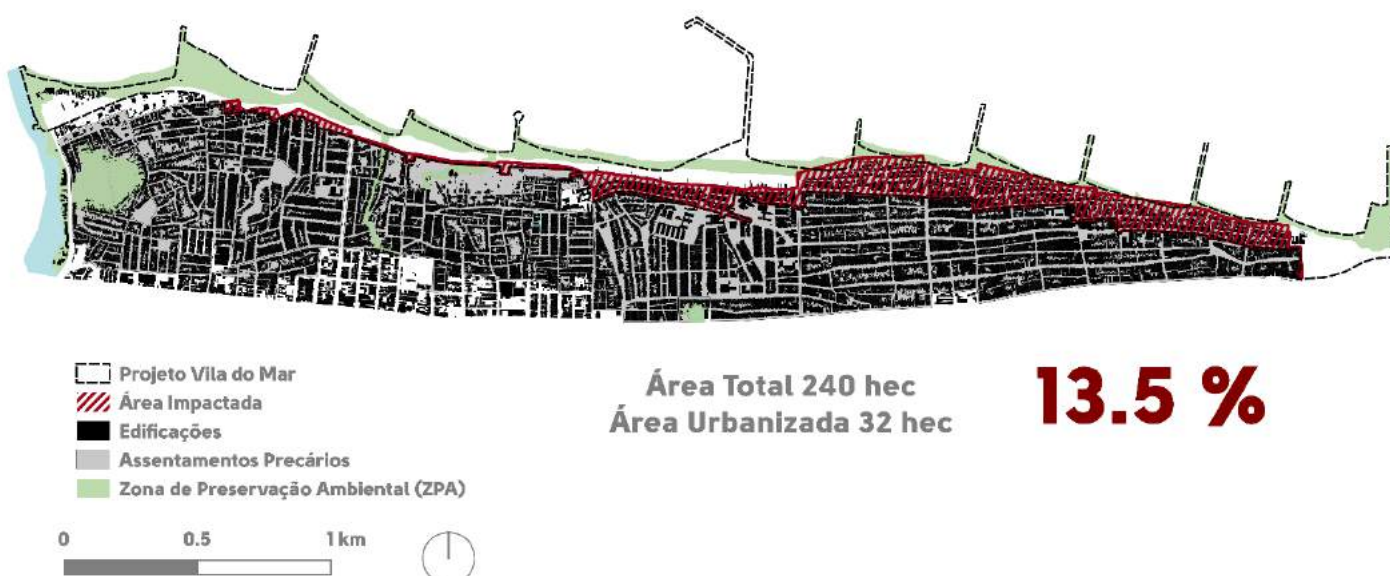


Figura 46- Área Urbanizada Projeto Vila do Mar
 Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

As intervenções e a escala do projeto podem ser observadas nas transformações urbanas ocorridas entre 2003 – período anterior às obras – e na finalização das obras, em 2019. Como relatado, as propostas se concentram nas bordas dos assentamentos e tem como marca visual a construção de alguns espigões para contenção de marés (Figura 47).

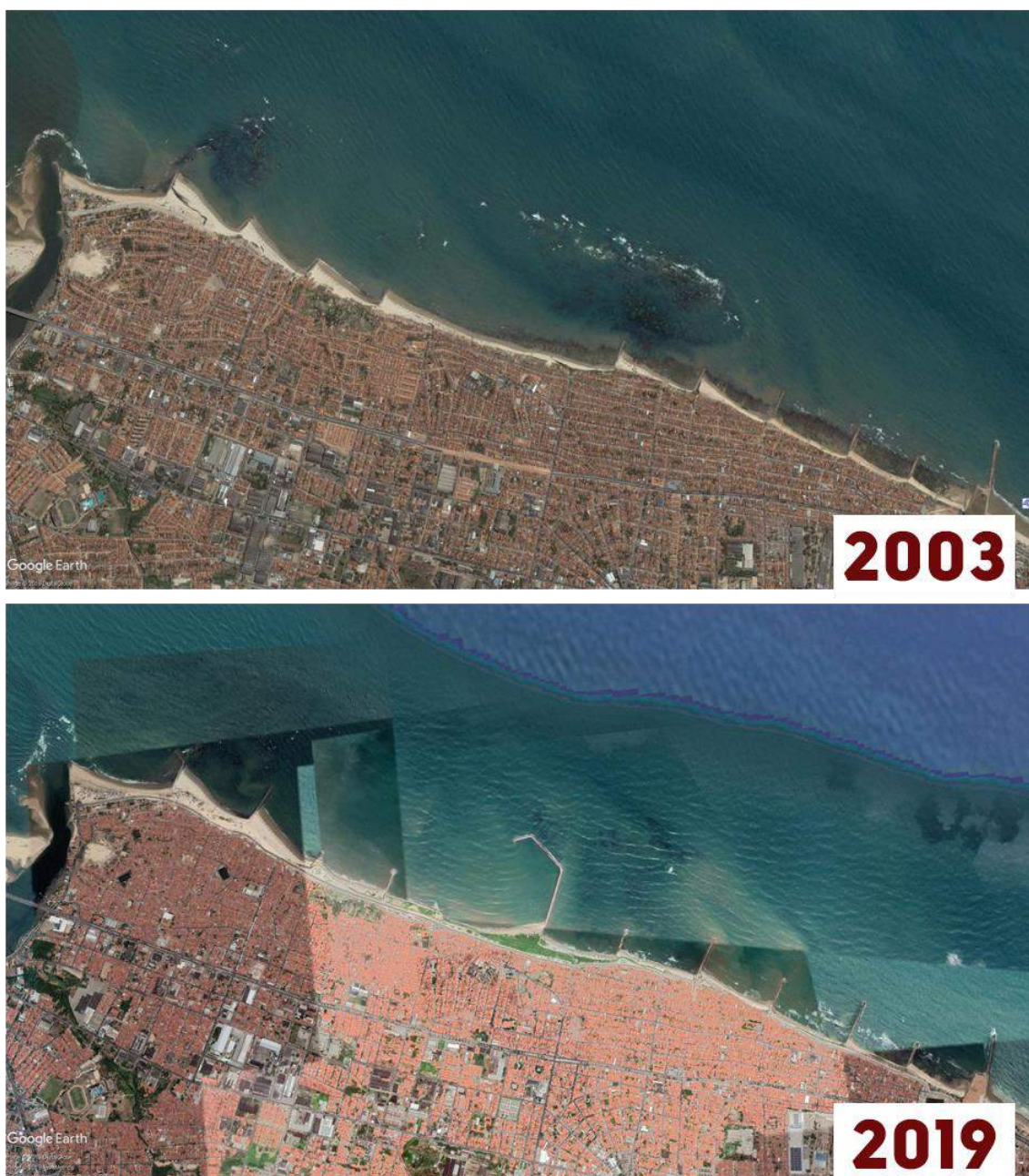


Figura 47 - Evolução urbana Projeto Vila do Mar
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Essa urbanização seletiva, até então dedicada principalmente a abertura de novas conexões entre os bairros através de reformulações no sistema viários e incremento da mobilidade local,

faz uso do processo de remoção seguido de reassentamento como forma única para viabilização das intervenções. Entendendo que a remoção é uma ação inerente ao processo de urbanização, mas que deve ser realizada com cautela e análises prévias, cabe aqui sobrelevar a intensidade com que esse processo vem sendo intensificado no tratamento as favelas. A produção habitacional e os deslocamentos provocados pelo Projeto Vila do Mar serão abordados no capítulo seguinte (DESLOCAR), tendo EM vista a prática de reassentamento nas proximidades.

Para realização do projeto, elaboração e execução do Trabalho Técnico Social uma série de investimentos foram realizados a partir de repasses do Orçamento Geral da União (OGU) e de contrapartidas realizadas pela PMF. Em linhas gerais o valor total da obra ultrapassa os 153 milhões de reais e conta com uma contrapartida de 23 milhões lançados pelo Município.

| CONTRATO ORIGINAL | | | | | |
|-------------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
| 8.310 | R\$ 153.538.215,13 | R\$ 18.476,31 | R\$ 129.817.282,27 | R\$ 23.720.932,86 | - |

Tabela 26 - Investimentos Projeto Vila do Mar
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

De acordo com os Quadros de composição dos investimentos, referentes aos **dois contratos**, observa-se que o primeiro representa um total de 108.315.261,76 Reais. Deste total, **mais de 54%** foram utilizados na aquisição de terrenos, na produção de moradias e na regularização fundiária totalizando mais de 58 milhões de Reais. Todo o restante foi investido em obras de urbanização, exceção feita aos 3,98% utilizados na realização do trabalho social, compartilhado tanto para o reassentamento como para as áreas urbanizadas e melhorias.

Por sua vez, o segundo contrato, que engloba 45.632.802,86 Reais, prevalece o investimento nas **obras de urbanização** com cerca de

80,4% do total. Em habitação, os recursos representam apenas **17,7%** distribuídos em **melhorias habitacionais** e na produção de moradias. O restante é direcionado para o **trabalho social**, significando pouco mais de **1,8%** do valor total contratado. Em meio a esse emaranhado de investimento e complexidades na intervenção, o Projeto Vila do Mar pode ser considerado uma proposta de intervenção em assentamentos precários que promove soluções e distribuição de investimentos diferentes das que vinham sido implantadas até então.

Destaca-se ainda a importância da condição dos reassentamentos como um critério para a classificação do Projeto Vila do Mar como uma intervenção que apresenta um arcabouço de soluções mais próximas do idealizado pela gênese dos projetos de intervenção em assentamentos precários oriundos juntamente com a construção do Ministério das Cidades. Essa característica será observada principalmente nas intervenções de médio porte que aqui serão analisadas.



Favela Dendê

Desde os **anos 1970** a Favela do Dendê ocupa uma grande extensão de terra de 35 hectares situada às margens do Rio Cocó e inserida em um contexto de alto índice de precariedade devido estar localizada em uma área de fragilidade ambiental, que reforça a relação entre a intensificação do processo de favelização, o desenvolvimento da cidade informal em Fortaleza e a incidência de áreas de risco ocupadas no entorno de corpos d'água. A comunidade tem como marco inicial, também durante esse período, uma maior aproximação com a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) através da viabilização de projetos sociais e pesquisas científicas que apresentavam esse território como objeto de estudo.

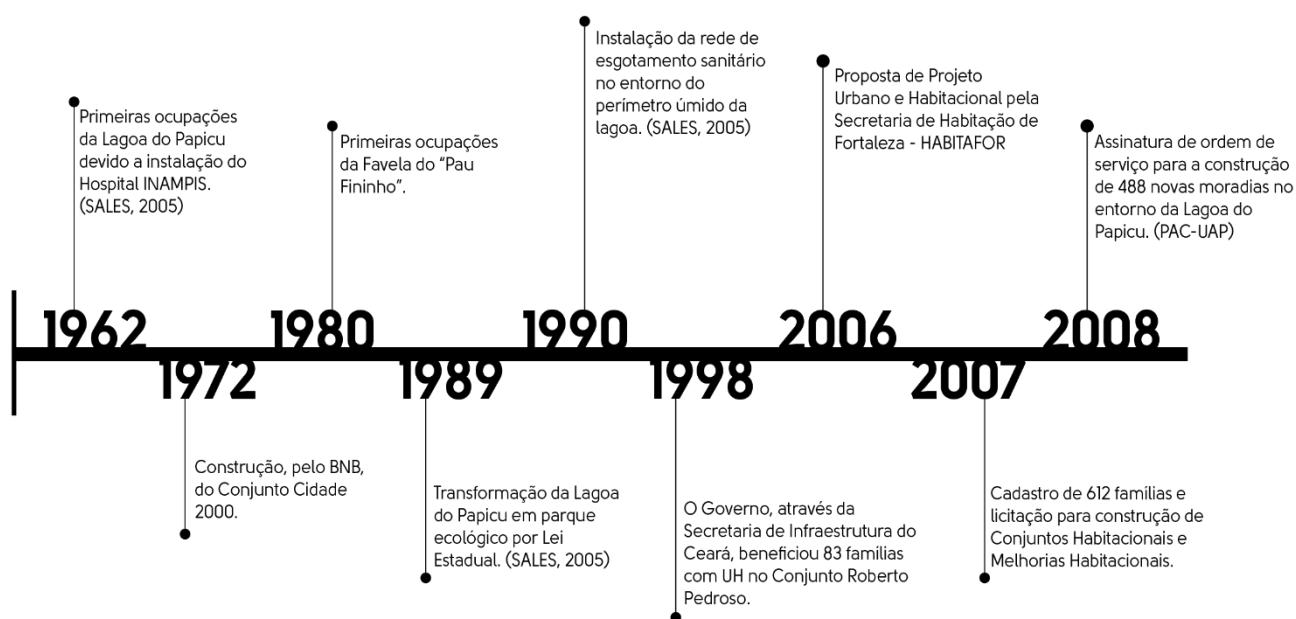


Figura 48 - Linha da Vida Favela Dendê
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Segundo dados do IBGE e matéria publicada pelo Jornal O Povo, o Dendê foi o assentamento que mais cresceu em um período de 2000 a 2010. Em dez anos o **crescimento populacional** chega a **165,9%** (O Povo, 2011). Essa informação é muito sintomática tendo em vista a situação urbana posterior desse território e a necessidade de um processo de urbanização e regularização fundiária já que não existiu uma infraestrutura urbana e de equipamentos que comportasse essa nova densidade populacional.

Devido a essa representatividade adquirida pela Favela do Dendê como parte expressiva do adensamento urbano de Fortaleza, em 2010 é assinado, como parte do Programa Pro-Moradia, o projeto para urbanização do Dendê. Assim como outros processos burocráticos relativos ao espaço da favela, as obras só começam a efetivamente serem realizadas no ano de 2012 sob a execução da Secretaria das Cidades e licenciada pela SEUMA.

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|-------------|------------------------------------|---|--|
| Pro-Moradia | Estado (Secretaria das Cidades) | Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) | COMOL Consultoria; Lomacon Locação e Construção LTDA; Consórcio Cobrape, TPF Engenharia e S.PRO. |

Tabela 27 - Quadro de Atores Projeto Dendê
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Antes de adentrar no escopo do projeto de urbanização e nas ações realizadas na Favela do Dendê, é importante destacar a inserção dessa comunidade em uma parcela da cidade onde se evidencia grandes disputas e interesses pela terra. São identificadas transformações contínuas nas áreas circunvizinhas, como a construção do Centro de Eventos, a construção da ponte estaiada sobre o Rio Cocó e pela disponibilidade de grandes glebas vazias possíveis de intervenção. Essas dinâmicas decorrem principalmente da proximidade desse território com o eixo de expansão associado à Avenida Washington Soares – tema pontuado no Capítulo II – e pela consolidação de novos bairros nessa região. Essas intensões do privado pelo território coloca o Dendê em um espaço de fragilidade,

O Projeto do Dendê é composto por um único assentamento que vivencia duas realidades espaciais distintas. Primeiro destaca-se a relação entre o assentamento precário e as Zonas de Proteção Ambiental – nesse caso o Rio Cocó – onde há uma contínua reprodução da precariedade associada à existência de corpos hídricos. Outra condição é a incidência de territórios favelizados que se intensificam junto aos eixos de expansão do mercado imobiliário.

Esse processo colabora para uma intensificação das disputas por terras entre moradores e entes públicos e privados. Assim como o observado no Projeto Vila do Mar, a consolidação do assentamento, segundo o PLHISfor, se daria a partir do **reassentamento das famílias** – processo que desde 2011 já estava em andamento –.

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|--------------|---------|----------------------------|---------------|---|-----------|---------------------|
| Dendê | 9.872 | 259.802 | Edson Queiroz | Consolidável com Reassentamento (Em processo) | 0,04 | Sem risco |

Tabela 28 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

Compreende no projeto as ações prioritárias de **Urbanização, Regularização Fundiária, Provisão Habitacional** e um amplo Trabalho de inclusão social da comunidade – sendo necessário ressaltar a intensificação dos conflitos entre diferentes **facções criminosas** em um mesmo território – o que dificulta a articulação entre os próprios moradores, a elaboração de diagnósticos e o desenvolvimento das obras. Dentre os projetos escolhidos é o único que promove uma “urbanização de fato” do assentamento precário através da complementação de infraestrutura e construção de equipamentos urbanos.

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|---|---|--|
| Realização das ações de requalificação urbanística e habitacional da Favela do Dendê. Trata-se de uma das 79 áreas de risco incluídas no ESTUDO DE HIERARQUIZAÇÃO desenvolvido entre as ações do PEMAS. | Iluminação Pública; Sistema viário e urbanismo; Produção de 1.152 Unidades Habitacionais; 1.200 Melhorias Habitacionais; Equipamentos e Serviços. | Obras de Urbanização e Saneamento; Obras de Habitação Popular; Recuperação Ambiental; Trabalho Social e Regularização Fundiária; Aquisição de Unidades Habitacionais; Indenização de Benfeitorias. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 3.914 Famílias | Não | Redução de quantitativo da produção habitacional, melhorias e de regularizações fundiárias. |

Tabela 29 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Convém destacar a inserção da Favela do Dendê como uma das 70 áreas prioritárias de risco incluídas do **Estudo de Hierarquização** proposto pelo PEMAS. Apesar de compor esse grupo, o Dendê foi alvo de intervenções apenas em 2011, com a inauguração da Praça da Juventude do Dendê, e em 2012 com início das obras financiadas pelo PAC, sendo a última, responsável pela urbanização de 74,28% do território. (Figura 49)

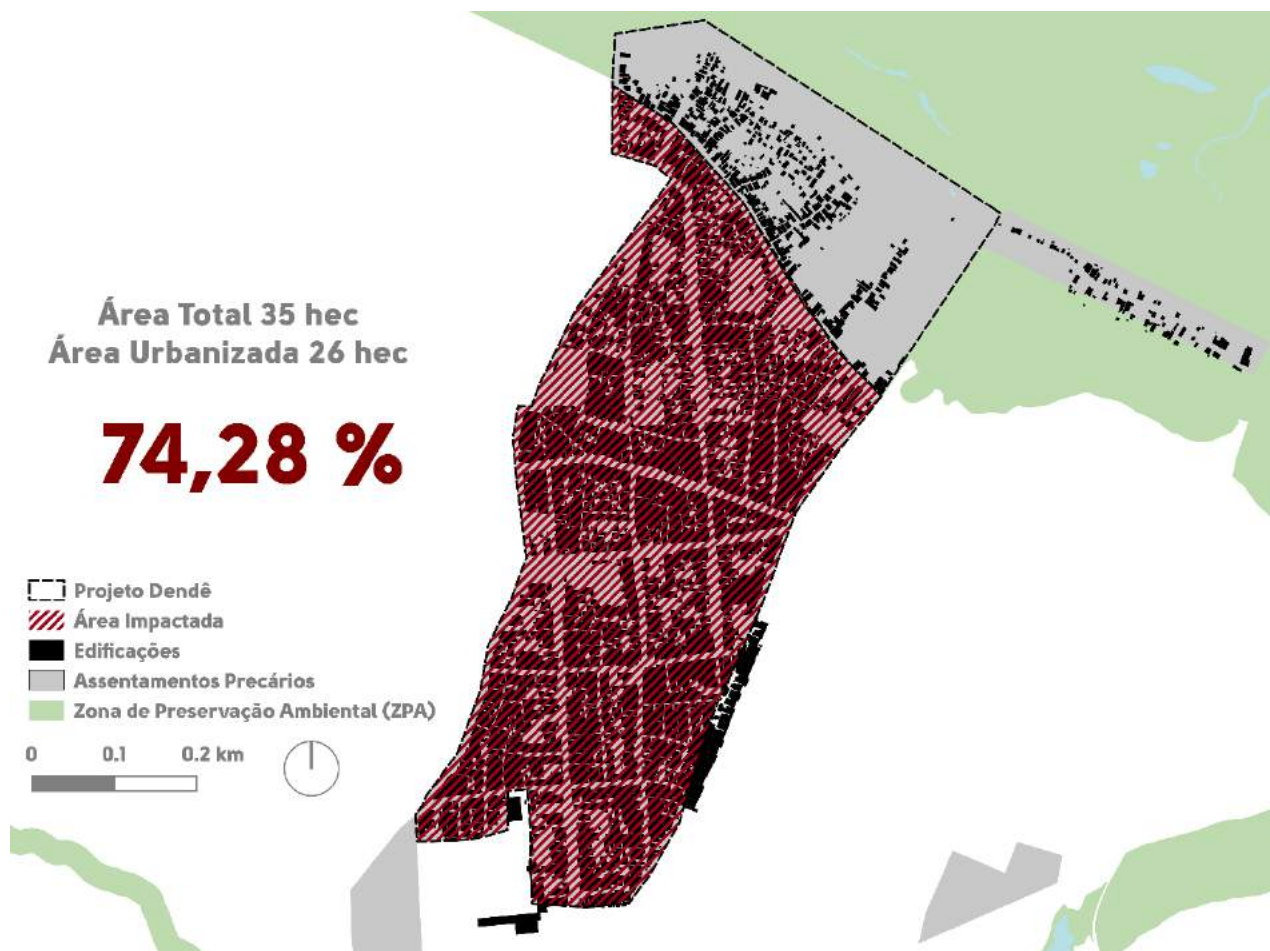


Figura 49 - Área Urbanizada
 Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Apesar da alta porcentagem de urbanização – um número superior ao observado em outros projetos desse porte – a proposta deixa de fora outros dois assentamentos informais lindeiros. A **Baixada do Dendê (1)**, que além de ser habitada por 358 famílias segundo levantamento do PLHISfor 2011, tem sua ocupação inserida diretamente em uma ZPA (Rio Cocó) – consequentemente sendo uma área de risco – e a **Comunidade da Estrada de Salinas (2)**, uma vila composta por 52 famílias e que se encontra ainda mais

desconectada da malha viária urbana e privada do acesso facilitado à equipamentos urbanos e infraestrutura.



Figura 50 - Evolução Projeto Favela do Dendê
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Para viabilizar o processo de urbanização e de melhorias habitacionais, lança mão da produção de um grande conjunto habitacional, onde mesmo se utilizando da estratégia predominante de **remoções seguidas de reassentamento**, consegue promover este processo em terreno localizado nas proximidades e com

intervenções que permitem uma mistura de usos (comercial e residencial) para uma maior dinamização do espaço intra-urbano (Figura 51).



Figura 51 - Reassentamento Favela Dendê
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Situado a aproximadamente 2.6km, o **Residencial Dona Yolanda Vidal Queiroz** se propõe a suprir as demandas habitacionais provenientes da urbanização do Dendê e também da comunidade que ocupa as margens de mangue do Rio Cocó. Composto por **1.080 moradias**, o residencial segue o padrão dos conjuntos produzidos no PMCMV - condomínios verticais de até 4 pavimentos e UH com dimensão mínima de 39m². Diferentes da maioria dos residenciais, essa proposta conta com a possibilidade do uso comercial no térreo, sendo tal característica responsável por uma maior diversidade de usos, flexibilidade e progressividade da habitação.

Apesar dos avanços em termos projetuais, identificados por uma proposição de novos usos ao residencial, a realidade da inserção urbana do conjunto – devendo privilegiar o acesso à infraestrutura urbana e proximidades de equipamentos urbanos – acaba por continuar reproduzindo e favorecendo a incidência de alguns problemas já ocorridos na primeira moradia. O novo conjunto permanece localizado em uma ZPA, portanto regido por legislação específica, as habitações ainda compõem uma área de risco suscetível às cheias do Rio Cocó, além da inserção do conjunto ter gerado impactos e novos conflitos sociais na região. Segundo a SCidades, o conjunto está situado lindeiro a um loteamento residencial para a classe média, o que provocou disputas e reprodução de estigmas naquele território, comprovadas principalmente pela construção de novos muros por essa “Nova Elite Fortalezense”.



Figura 52 - Conjunto Yolanda Queiroz
Fonte: Skyscraper (2018)

Em matéria realizada pelo Jornal O Povo em 2019, onde moradores evidenciaram as incongruências na construção e implantação do residencial, o aposentado Iuri Façanha revela alguns pontos que

podem atestar algumas incapacidades do residencial de garantir urbanidade para os moradores.

Muitos usavam a mata para caçar e pescar. Agora, estão sem comer. Não conseguem pagar água e luz. Ainda precisam fazer um caminho pro ônibus entrar. Alguns até abandonaram as casas novas, venderam por uma mincharia. Um rapaz abriu uma padaria, mas tem muita dificuldade, os caminhões de entrega nem querem entrar lá. (O Povo, 2019)

Em relação a continuidade dos riscos ambientais e as consequências de uma inserção que se mantém em uma localização próxima aos limites do Rio Cocó, durante as cheias de março, período em que fortes chuvas atingem a cidade de Fortaleza, os braços do Rio Cocó chegaram a ficar distantes apenas 15 metros dos tapumes da construção, o que antecipa a facilidade com que a região poderá vir a se tornar uma nova área de alagamentos e precariedade. Tais características não fogem ao que já vem sendo escrito acerca da produção habitacional para reassentamento de famílias, como uma possível reprodução da precariedade através desses novos espaços de moradia.

Também é possível apreender que apenas a proximidade entre a comunidade e o reassentamento não pode garantir um maior êxito na remoção, urbanidade e qualidade de vida para as famílias. O caso do Dendê salienta bem para a importância dos estudos de impacto de vizinhança – instrumento proposto pelo PDPFor, mas subutilizado no planejamento local (ROSA e PEQUENO, 2015) – e de uma implantação que leve em consideração as diferentes realidades urbanas e sociais do território, bem como as morfologias que constituem esse espaço.

Nesse sentido, “quais modificações precisam ser feitas para que esses problemas não sejam reproduzidos?”, “que fatores contribuem para a escolha desses terrenos inviáveis à ocupação?” e “até onde o Projeto do Dendê se consolida como uma contramão às ações

realizadas até o momento?”. Um primeiro e principal ponto pode ser **o custo** destinado para a execução de sua urbanização.

Para a execução do projeto foram investidos **77 milhões** de reais (Tabela 30 – Investimentos Favela do Dendê Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018) nas execuções das diferentes metas definidas em contrato. Foram destinados, apenas para a construção do residencial, um total de **41,3 milhões** de reais. Esse valor representa **53,6%** do total investido, compreende uma gama de gastos predefinidos e evidencia a importância dada para a produção habitacional em detrimento de uma urbanização integrada dos assentamentos. Entre as demandas foi possível destacar a compra do terreno, como um fator que condiciona a questão da localização e, por consequência, o acesso aos equipamentos urbanos e infraestrutura. No caso do Dendê, justifica a escolha de um terreno ainda próximo a um corpo d’água devido a disponibilidade e ao preço da terra. Dessa forma, apesar do Dendê avançar em termos de urbanização, articulação e melhorias sociais, o processo de execução ainda se mostra agressivamente gerido pelas lógicas de mercado e de investimentos.

CONTRATO ORIGINAL

| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
|-------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| 3.280 | R\$ 77.205.049,10 | R\$ 23.538,12 | R\$ 73.344.796,64 | R\$ 3.978.058,65 | - |

CONTRATO ATUAL

| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
|-------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| 3.914 | R\$ 77.205.049,10 | R\$ 19.725,35 | R\$ 73.344.796,64 | R\$ 3.978.058,65 | - |

Tabela 30 – Investimentos Favela do Dendê
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

O que é observado nesses tipos de intervenção de médio porte é a existência de um **espaço de transição complexo** entre as pequenas intervenções, que agem pontualmente e solucionam problemas urbanos menos articulados com a um contexto global de cidade, e a elaboração e execução dos Grandes Projetos Urbanos que costumam

esse território em uma escala metropolitana. Isto posto, a parte que segue tem como objetivo comprovar a intensificação de alguns desses problemas encontrados em intervenções de médio porte, além de enfatizar qual a realidade de gestão encontrada nos grandes projetos de urbanização de favelas em Fortaleza.

Grandes Intervenções Urbanas

Complementando a análise dos tipos de intervenção estabelecidas, os casos aqui considerados como grandes projetos urbanos para favelas são: o Projeto **Preurbis Cocó** e o **Rio Maranguapinho**. (PEQUENO e CARVALHO, 2018)

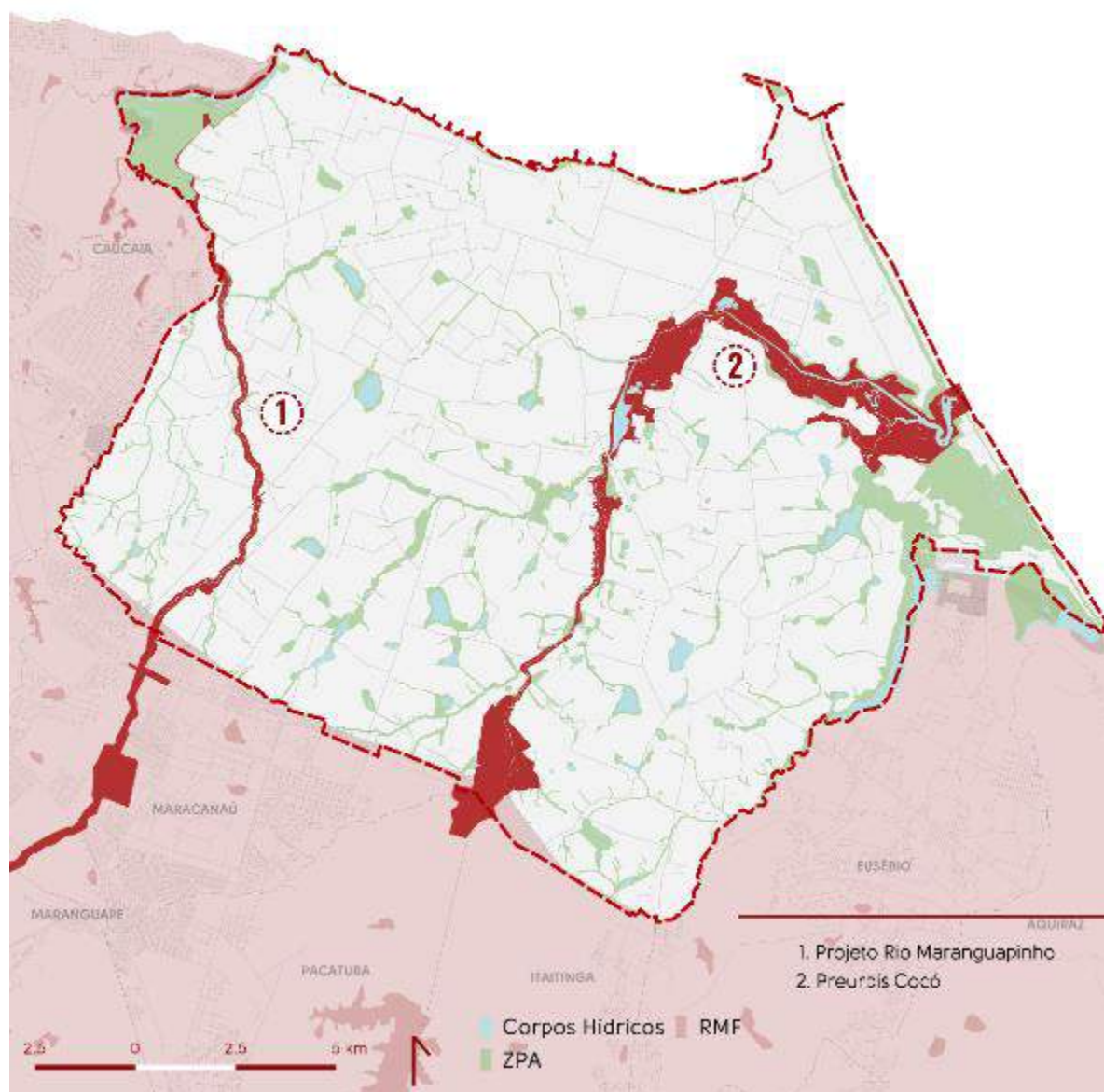


Figura 53 – Grandes Intervenções Urbanas
Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Dentre as características comuns a ambos podem ser apontadas: **(i)** a importância dos rios urbanos e áreas de mananciais como elementos centrais desses projetos, interferindo em sua linearidade e ampla extensão; **(ii)** o foco dado à macrodrenagem metropolitana, englobando em seus escopos, a construção de barragens para conter inundações, a dragagem do leito dos rios e obras de drenagem; **(iii)** a presença de comunidades em situação de risco como principal alvo de atenções; **(iv)** o reassentamento distante e periférico; **(v)** a urbanização parcial das comunidades atingidas, tendo em vista a adoção das linhas de inundação como limite. (PEQUENO e CARVALHO, 2018)

Preurbis Cocó

Seguindo a lógica das ocupações em áreas de mananciais ambientalmente frágeis, a região que compreende o Rio Cocó vem sendo ocupada, desde os anos 1970, por uma parcela fragilizada da população que não tem acesso à benefícios da cidade formal e que vem sendo expulsa pelo desenvolvimento urbano de uma cidade que prioriza o bem-estar das classes dominantes em detrimento da coletividade.

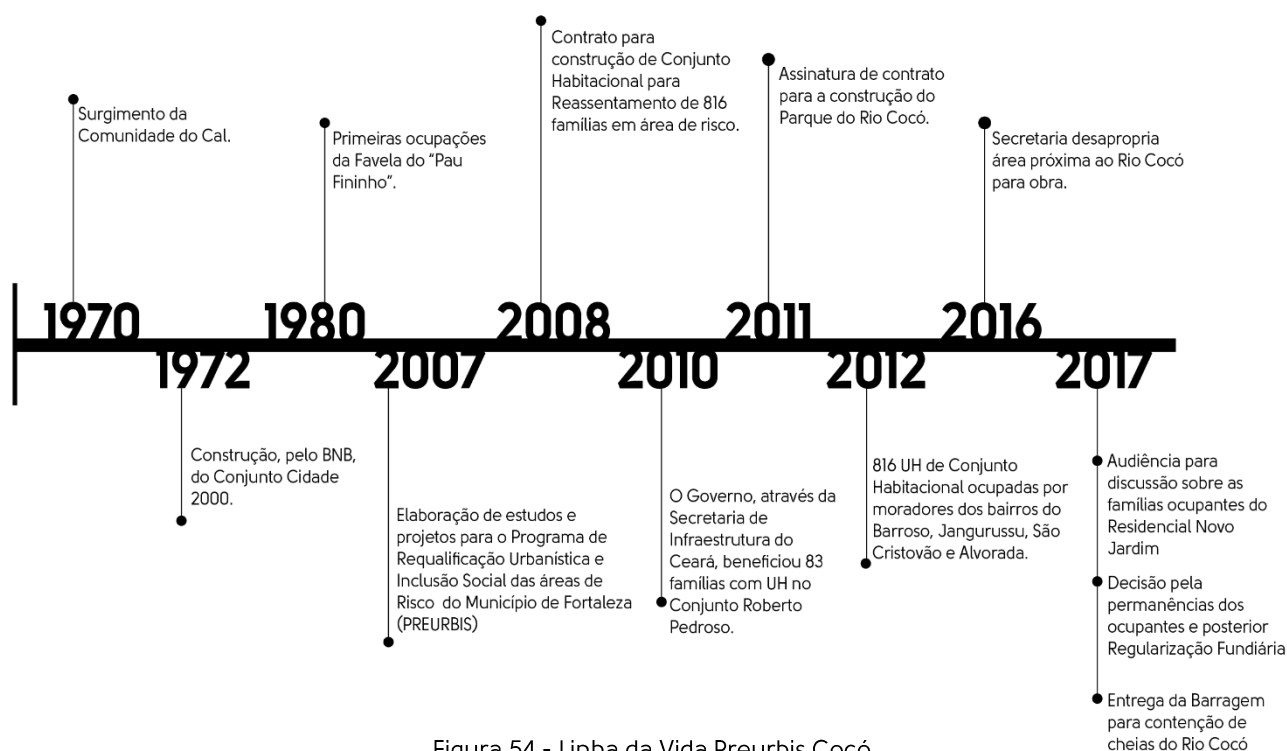


Figura 54 - Linha da Vida Preurbis Cocó
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Apesar de apresentar uma apropriação do território antiga, apenas em 2007 são elaborados os primeiros estudos e projetos que viriam a compor o Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social (Preurbis) das áreas de risco do Município, compreendendo o Rio Maranguapinho, o Rio Cocó e a Vertente Marítima Oeste.

Em 2007 também é assinado o contrato e a execução do SPA, o que oficializa a inserção do Preurbis no Programa Prioritário de Investimento em Favelas (PPI Favelas) e, por consequência, no PAC. Em 2013, momento em que o projeto ainda se encontrava sob a gestão da Habitafor, a Prefeitura divulgou como meta a entrega de todas obras do Preurbis até o final de 2014 (O Povo, 2013). Passados alguns anos, a gestão da obra passa a ser realizada pelo Estado por meio da Secretaria das Cidades em um momento que o projeto ganha uma nova dimensão voltada para a produção habitacional.

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|--|---------------------------------|---|---|
| Projetos Prioritários de Investimentos (PPI Favelas) | Estado (Secretaria das Cidades) | Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) | Centro de Incentivo a Vida - CINV; Consórcio Centro-CCO; Construtora Celi Ltda.; FF Construções e Empreendimentos Ltda. |

Tabela 31 - Quadro de Atores Projeto Preurbis Cocó
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

O grupo de assentamentos precários que compõem o Preurbis é formado por seis favelas em situações de precariedade que se assemelham – Boa Vista, São Sebastião, Gavião, Comunidade do Cal, TBA e Jangurussu –. No Projeto Técnico de Trabalho Social, elaborado pela Habitafor, é possível identificar como semelhanças a proximidade com os ambientes fluviais, o que resulta na degradação acentuada dos recursos naturais presentes e uma suscetibilidade ao risco ambiental de inundação. Para o PlhisFor, a consolidação dos assentamentos se daria através da remoção de famílias – estratégias que se repetem nos outros tipos de intervenção – e de uma possível

erradicação do assentamento, característica essa que não foi observada nas intervenções de pequeno e médio porte.

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|-----------------------|---------|----------------------------|--------------|--|-----------|---------------------|
| Vila Rolim/ Boa Vista | 1.144 | 25.616 | Dia Macêdo | Consolidável com Remoção (Em processo) | 0,04 | Inundação |
| São Sebastião | 1.144 | 43.952 | Castelão | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,08 | Inundação |
| Gavião | 630 | 22.105 | Mata Galinha | Não Consolidável (Em erradicação) | 0,03 | Inundação |
| Comunidade do Cal | 1.291 | 43.106 | Mata Galinha | Não Consolidável | 0,05 | Inundação |

Tabela 32 - Assentamentos Precários
Fonte: PLHISfor 2012 Adaptado pelo Autor (2019)

O Projeto Preurbis é marcado por diversas mudanças, sejam elas em termos de gestão – caso já citado anteriormente – como modificações no projeto e no escopo. As principais mudanças fazem referência à elaboração de um novo contrato com recursos do FGTS e a inserção do Projeto no **Programa Saneamento para Todos**. Essas adaptações são comumente observadas em intervenções que movimento grandes investimentos e só se concretizam com ações à longo prazo, portanto facilmente identificada na elaboração de grandes projetos urbanos como os identificados neste recorte da pesquisa.

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|---|---|--|
| Constitui-se de uma combinação de intervenções na região metropolitana de Fortaleza, mais especificamente os municípios de Fortaleza, Pacatuba, Maracanaú e Itaitinga ao longo da Bacia Hidrográfica do Cocó. | Construção da Barragem Palmeiras; Execução da dragagem do Rio Cocó; Execução das Obras de urbanização ao longo do rio; Construção de 1.649 Unidades Habitacionais; Trabalho Técnico Social. | Obras de controle e amortecimentos de ondas e de cheias (Barragem Palmeiras); Obras de desassoreamento (dragame do Rio Cocó); Obras de urbanização e saneamento; Obras de Habitação Popular. |
| Nº FAMÍLIAS | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |
| 15 mil Famílias | Projeto iniciado sob a gestão do Município (HABITAFOR) e posteriormente entregue para o Estado (Scidades); Novo contrato a ser financiado com recursos do FGTS, através do Programa Saneamento para Todos na modalidade Manejo de Águas Pluviais (R\$ 222 milhões). | Contrato original faz referência a produção de 1.500 UH, 149 UH a menos que o contrato atual; |

Tabela 33 - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PPTS Adaptado pelo Autor (2019)

Durante o processo de desenvolvimento do projeto, uma outra situação se encarregou de remodelar as diretrizes e as ações a serem realizadas para Secretaria das Cidades. A ocupação do **Residencial Novo Jardim Castelão** ocorrida em 30 de outubro de 2012, contou com a adesão de mais de 800 famílias – que não compunham o grupo de famílias impactadas – na apropriação de 816 apartamentos. Segundo a Habitafor, o empreendimento estava com **64%** das obras concluídas e até 2017 passou por um processo de consolidação de seu uso. Em entrevista, Arquiteto da Gigov-For José de Lavor relata um pouco do processo de adaptação do andamento das obras e do enfoque para a nova situação fundiária posta no Preurbis.

Tivemos problemas com a empresa, o pessoal ocupou a obra que estava em andamento e nós estamos retomando agora – só que com outro foco – antes ela ia receber parte das famílias que ocupavam as margens do Maranguapinho/Cocó, mas nós agora vamos terminar a obra beneficiando os ocupantes. Ficou inviável você transferir aquelas famílias de lá, verificando que se você não retirar os ocupantes de imediato, os oportunistas com pouco tempo estão fora de lá. Ganharam eventualmente a grana que poderiam ganhar e se você fizer um levantamento, quem está lá é quem realmente precisa de habitação.

Somente seis anos após a ocupação ficou decidido, em assembleia, pela permanência das famílias ocupantes. Até esse período nenhuma obra de infraestrutura e equipamentos foi iniciada, sendo assinada a ordem de serviço para o início das obras de urbanização do conjunto em março de 2018. Essa urbanização passa então por uma mudança escalar, se distanciando da urbanização de fato dos assentamentos precários para a provisão habitacional e de infraestrutura, não sendo possível averiguar a porcentagem dos assentamentos oficialmente urbanizados.

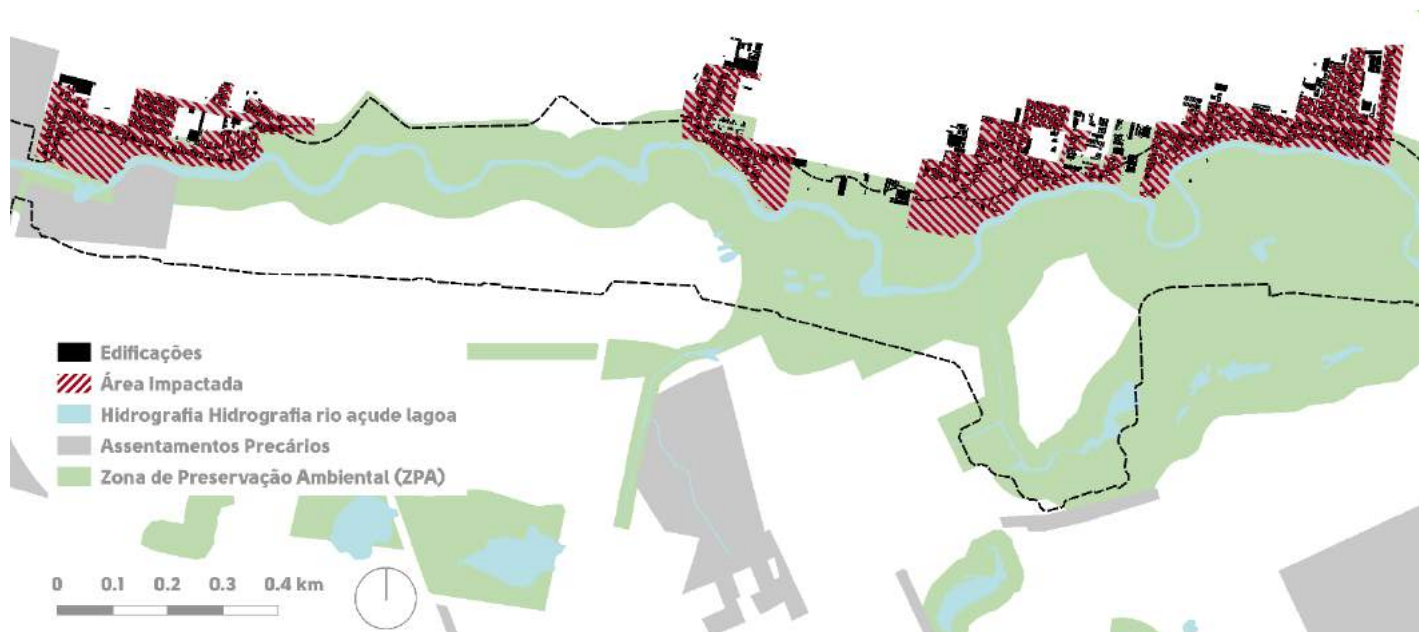


Figura 55 - Área Urbanizada
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Em termos de totalidade, apesar do montante investido, a intervenção do Preurbis se detém à seis assentamentos principais situados em um território composto por mais de trinta e dois assentamentos em condições semelhantes de precariedade. Dispersos por toda a margem direita e esquerda do Rio Cocó, muitas dessas favelas não sofreram qualquer proposta de projeto ou elaboração de diagnósticos. Nessa condição, é perceptível a mudança de conotação da intervenção e a redução da abrangência para resolução dos problemas confirmada pela própria Gigov.

Porquê que eu estou explicando isso, porque a intervenção perdeu a conotação de urbanização de favelas e hoje, na verdade, nós estamos tratando como a regularização de uma obra que foi iniciada e precisa ser concluída com a regularização da ocupação atual. Foi um processo meio complicado. É lógico que você encarando, dentro de um objetivo de programa, você vai atender a um contingente que não era o beneficiário original. Tivemos que desenvolver paralelamente algumas ações já que, em função de todos os conflitos que aconteceram posteriormente a ocupação, as próprias famílias que seriam beneficiadas não queriam ir para lá.

Essas mudanças nas metas no projeto do Preurbis Cocó ressaltam ainda algumas fragilidades e prioridades nas práticas de urbanização de favelas em Fortaleza. Podem ser identificadas como decisões que

incrementam essa realidade, principalmente, a posição do Estado em preterir ou postergar as ações de regularização fundiária em detrimento de ações imediatas que visibilizem os trabalhos realizados pelos órgãos de gestão e a reprodução do ideário da casa própria que sobrepõe possibilidades de melhoria na qualidade do espaço urbano para as comunidades.

O Residencial Novo Jardim Castelão – fruto das ações de remoção e reassentamentos do Preurbis Cocó – ocupa um terreno no bairro do Passaré (Regional IV). Situado a aproximadamente 3,7km dos assentamentos que sofreram intervenções, o conjunto reproduz a tipologia encontrada no Projeto Vila do Mar trazendo as mesmas limitações em termos de diversidade, flexibilidade e progressividade.



Figura 56 - Reassentamento Preurbis Cocó
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Conjunto é composto pelas primeiras 816 UHs construídas através do Projeto Preurbis e, como citado anteriormente, unidades estas que foram ocupadas antes mesmo da entrega. Apesar de permanecer replicando características negativas dos habitacionais produzidos até

então, é possível identificar uma melhor qualidade de inserção urbana, conseqüentemente, uma melhor conexão com o sistema de viário, equipamentos urbanos, infraestrutura e zonas comerciais e de serviço. Cabe destacar também a sua proximidade com as obras de infraestrutura oriundas do PAC Copa e realizadas no entorno do Estádio Castelão.



Figura 57 - Residencial Novo Jardim Castelão
Fonte: Tribuna do Ceará (2019)

Para além dessas questões habitacionais contidas em um dos três Termos de Compromisso (TCs) sob o comando da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) no valor de **R\$ 39.976.358,41**, um segundo TC com valor de **R\$ 222.000.000,00**, oriundos do FGTS, abrange obras de macrodrenagem com construção de barragem no Conjunto Palmeiras, dragagem do Rio Cocó, Trabalho Social e construção de **1.649 UHs** para reassentamentos. Um terceiro TC complementa a produção habitacional, com valor de R\$ 53.700.000,00, obtidos junto ao OGU, com a elaboração de obras de microdrenagem, pavimentação e urbanização das áreas de risco

remanescentes e áreas lindeiras ao Residencial Novo Jardim Castelão.

| CONTRATO ORIGINAL | | | | | |
|-------------------|----------------|---------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
| 8.315 | 53.700.000,00 | R\$ 6.468,20 | R\$ 44.785.535,79 | 8.914.464,21 | - |
| CONTRATO ATUAL | | | | | |
| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
| 8.315 | 315.676.368,41 | R\$ 37.964,68 | R\$ 210.900.000,00 | 11.100.000,00 | - |

Tabela 34 – Investimentos Preurbis Cocó
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

É perceptível então um incremento significativo de recursos – oriundos após a inserção do Preurbis nas ações do PAC Favela – para a urbanização desse território. Apesar disso, o contingente populacional beneficiado se manteve o mesmo, destacando uma grande dimensão de intervenção com um impacto menor em termos de beneficiamento para famílias em situação de risco e pobreza. Projetos com demandas financeiras menores, como é o caso do Projeto Vila do Mar, apresentaram um número de famílias impactadas similar ao encontrado no Preurbis Cocó.

Em se tratando do quesito **Regularização Fundiária**, de um total de mais de **315 milhões** de reais, apenas **R\$ 2.350.100,00** são destinados para esse componente, representando apenas **0,71%** do total destinado para a urbanização. O maior valor continua sendo alocado para o reassentamento de famílias através da produção de novas unidades habitacionais e para as obras de macrodrenagem e contenção de cheias – característica comum à algumas das intervenções aqui apresentadas. Contudo, a prática da regularização fundiária não apenas recebe pouco investimento, mas permanece sendo lembrada apenas em documentos e termos de compromisso e não por meio da sua prática.

Projeto Rio Maranguapinho

Assim como o Projeto Preurbis Cocó, o Projeto Maranguapinho tem como elemento central um rio. Afluente do Rio Ceará, o Rio Maranguapinho nasce na Serra de **Maranguape**, espaço ainda predominantemente rural, atravessando quatro municípios até o Rio Ceará, o que justifica, por si só, o grande impacto que esse corpo d'água imprime na conformação do espaço urbano de Fortaleza. Continuando seu trajeto, o Maranguapinho adentra o município de **Maracanaú**, região marcada pelo maior distrito industrial da RMF e pela maior concentração de conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH, perpassa a porção oeste de **Fortaleza**, limítrofe ao município de **Caucaia** e onde se concentram extensos territórios favelizados e precários, até desaguar no Rio Ceará.

Devido à sua dimensão e a exponencial apropriação dos seus limites por assentamentos precários, essa região do Maranguapinho vem sendo alvo de estudos desde os **anos 90**. Primeiro por ser reconhecida como um **Corredor de Degradação Ambiental** (PEQUENO, 2002), característica que foi responsável pela inicial articulação entre os diversos agentes presentes nas dinâmicas urbanas locais – ONGS, ambientalistas, secretarias e movimentos sociais – e pelas primeiras ações de diagnóstico realizados nessa área. No início dos **anos 2000**, outros programas, à exemplo do **SANEAR II**, se propuseram a viabilizar intervenções em infraestrutura para as margens direita e esquerda do rio.

Com a intensificação das cheias e consequentes alagamentos nos bairros que o circundam, novos investimentos foram captados através do Programa ProMoradia – também financiador do Projeto Favela do Dendê – para a construção do Boulevard Maranguapinho da margem direita. Cabe também destacar, em 2007, a inserção dessa área no Programa de Melhorias Urbana e Ambiental (PROMURB), responsável também pela região que compreende o Projeto Preurbis Cocó e com o intuito de “prever ações de

infraestrutura, de saneamento e de construções de habitações para o remanejamento populacional das comunidades de alto risco situadas às margens do rio Maranguapinho” (PROMURB, 2007).

Nesse sentido, tanto o Preurbis como o PROMURB Maranguapinho se configuram como programas de base para a elaboração de diagnósticos e definição de diretrizes que estruturam o cerne do projeto que, posteriormente, foi vinculado aos novos investimentos advindos com o PAC Favela. É então, a partir de 2007, que são iniciadas as obras de requalificação urbana das margens do rio Maranguapinho, da contenção de cheias e da produção habitacional para reassentamento das famílias impactadas.

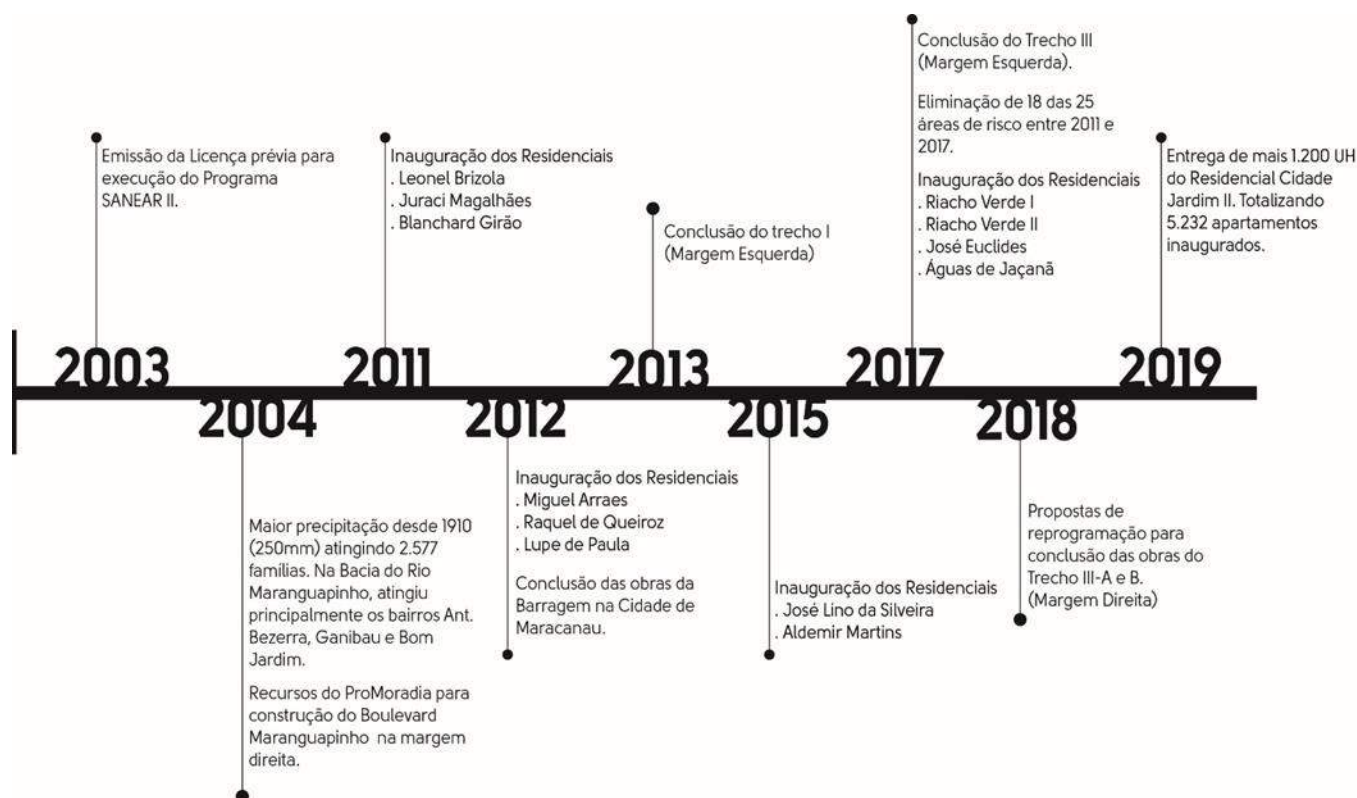


Figura 58- Linha da Vida Projetos Rio Maranguapinho
Fonte: Elaborada pelo Autor (2018)

A grande dimensão do projeto, a complexidade das intervenções e a diversidade de realidades precárias encontradas nos assentamentos, possíveis de serem observadas na análise das variáveis que seguem, permite que esse projeto assumira características de um novo Programa. (PEQUENO e CARVALHO, 2018)

Considerado o maior projeto em curso desde a última década, o Projeto Maranguapinho está inserido no Programa de Saneamento Integrado sob a gestão da SCidades realizado em parceria com a SEMACE. Analisando o quadro de atores, um ponto de destaque consiste na identificação de uma vasta quantidade de empresas e consórcios – um total de **13** no caso do Maranguapinho – envolvidas no desenvolvimento do projeto, composto inclusive por empresas sediadas em outros estados. Portanto, entende-se que esse desmembramento na execução e acompanhamento do projeto e na elaboração do Trabalho Técnico Social pode vir a ser um dos motivos para a morosidade na finalização de obras desse porte, sendo comum situações de desistência da construtora após licitação, obras embargadas e quebras de contratos (Tabela 26).

| PROGRAMA | AGENTE EXECUTOR | ÓRGÃO LICENCIADOR | EMPRESAS ENVOLVIDAS |
|----------------------|---------------------------------|---|---|
| Saneamento Integrado | Estado (Secretaria das Cidades) | Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) | Consórcio EIT-PB; Consórcio Engetran Engenharia S/A; Construtora BETA S/A; DPM Engenharia Ltda.; Geosolos Consultoria; JT Construção Eirelli; Mercurius Engenharia; Trana Engenharia; OK Empreendimentos; Resumo Construções Ltda.; Secon Serviços e Construção; Souza e Freitas Edificações Ltda.; VAP Construções Ltda. |

Tabela 26 - Quadro de Atores Projeto Rio Maranguapinho
Fonte: SPA; PTTS Adaptado pelo Autor (2019)

Para além das questões relativas à administração e execução das obras, a intervenção adquire maior complexidade quando observada a heterogeneidade presente nos assentamentos precários que a perpassam. Somente em Fortaleza são identificados **47 assentamentos** que ocupam uma grande parcela da região oeste da cidade cortados pelo rio Maranguapinho e pela delimitação do projeto de urbanização. São realidades das mais diversas, tanto pela sua dimensão, pelo número de famílias, o tipo de consolidação e os gravames ambientais quanto pelos padrões de precariedade observados (Tabela 27).

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m ²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|---|---------|----------------------------|-----------------|--|-----------|-----------------------|
| Inferninho/Vila Nova | 1.641 | 172.100 | Vila Velha | Consolidável com Reassentamento | 0.01 | Inundação |
| Comunidade Vila Velha | 7.216 | 1.095.816 | Vila Velha | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.01 | Inundação |
| Ilha Dourada | 4.073 | 73.272 | Vila Velha | Consolidável com Reassentamento | 0.06 | Sem risco |
| Comunidade do Corrente/ Favela do Canal/ Alto Jerusalém | 1.532 | 31.922 | Quintino Cunha | Consolidável com Reassentamento | 0.05 | Inundação |
| Conjunto São Francisco I | 5.515 | 178.436 | Quintino Cunha | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Sem risco |
| Favela da Muriçoca | 4.395 | 132.373 | Quintino Cunha | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Sem risco |
| Baixada dos Milagres | 936 | 82.494 | Quintino Cunha | Não Consolidável | 0.01 | Inundação |
| Monte Rei | 542 | 33.734 | Quintino Cunha | Consolidável com Reassentamento | 0.02 | Inundação |
| Comunidade Travessa Maranguapinho | 309 | 9.770 | Quintino Cunha | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.03 | Inundação |
| Tupinambá da Frota I | 1.572 | 37.187 | Antônio Bezerra | Consolidável com Reassentamento | 0.04 | Sem risco |
| Rua Daniel de Castro | 269 | 13.218 | Autran Nunes | Não Consolidável | 0.02 | Inundação Tecnológico |
| Veneza/Daniel Castro | 1.174 | 28.978 | Autran Nunes | Consolidável com Reassentamento | 0.04 | Sem risco |
| Beira Rio I e II | 1.263 | 54.873 | Autran Nunes | Consolidável com Reassentamento | 0.02 | Sem risco |
| Graco Cardoso | 1.541 | 47.071 | Autran Nunes | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Sem risco |
| Km 10 | 10.152 | 386.044 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.03 | Inundação |
| Do Cal Bubu | 614 | 15.066 | Quintino Cunha | Não Consolidável | 0.04 | Inundação |
| Santa Filomena | 170 | 5.176 | Quintino Cunha | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Inundação |
| Favela da Mangueira | 2.015 | 3.574 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento | 0.04 | Sem risco |
| Comunidade Beco do Cal | 654 | 17.001 | Autran Nunes | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.02 | Inundação |
| Conjunto St. Edwirges | 806 | 34.291 | Bom Sucesso | Consolidável com Reassentamento | 0.02 | Sem risco |
| Do Cal/ Goiania | 529 | 22.250 | Autran Nunes | Consolidável com Reassentamento | 0.05 | Sem risco |
| Goiania | 2.558 | 52.182 | Autran Nunes | Consolidável com Reassentamento | 0.04 | Sem risco |
| Comunidade Cuiabá | 1.362 | 35.522 | Henrique Jorge | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.04 | Inundação |

| ASSENTAMENTO | Nº HAB. | DIMENSÃO (m²) | LOCALIZAÇÃO | CONSOLIDAÇÃO | DENSIDADE | GRAVAMES AMBIENTAIS |
|--|---------|---------------|-----------------|--|-----------|----------------------|
| Comunidade Canal da Moçambique | 1.702 | 45.784 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento | 0.04 | Inundação |
| Pantanal III | 1.900 | 55.965 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.03 | Inundação Alagamento |
| Liga Centro Esportivo Tocantins (Rua Cidade) | 1.111 | 29.690 | Henrique Jorge | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.04 | Inundação |
| Cachoeira Dourada | 578 | 32.087 | Genibaú | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.02 | Inundação |
| Dias Monteiro/ Olaria | 4.574 | 220.199 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.02 | Inundação |
| Margem do Rio | 2.863 | 104.615 | Bom Sucesso | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Inundação |
| Favela João XXIII | 712 | 22.575 | João XXIII | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.03 | Inundação |
| | 999 | 58.371 | Henrique Jorge | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.02 | Inundação |
| Parque São Luis | 874 | 43.527 | Henrique Jorge | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.02 | Inundação |
| Boa Esperança | 1.021 | 19.410 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento | 0.05 | Sem risco |
| Menino Deus | 269 | 38.073 | Granja Portugal | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.01 | Inundação |
| Belém | 766 | 38.218 | Granja Portugal | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.02 | Inundação |
| Lumes/Vila Maria | 5.837 | 279.823 | Granja Portugal | Não Consolidável (Em erradicação) | 0.02 | Inundação |
| Comunidade Parque São José | 5.033 | 165.965 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.03 | Inundação |
| Comunidade dos Canos | 892 | 82.018 | Parque São José | Consolidável com Reassentamento | 0.01 | Inundação |
| Parque Santa Rosa | 2.646 | 91.572 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Inundação |
| Comunidade Jerusalém I e II | 4.460 | 258.631 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.02 | Inundação |
| Comunidade 8 de Dezembro | 2.904 | 93.333 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.03 | Inundação |
| Parque Alto Alegre | 7.479 | 748.324 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento | 0.01 | Sem risco |
| Conjunto Jardim Fluminense II | 4.338 | 212.308 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento | 0.02 | Inundação |
| Planalto Canindezinho | 1.221 | 127.639 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento | 0.01 | Inundação |
| Av. Jardim Fluminense | 738 | 19.566 | Canindezinho | Consolidável com Reassentamento (Processo parcial) | 0.04 | Sem risco |
| Genibaú 4 | 9.287 | 333.533 | Genibaú | Consolidável com Reassentamento | 0.03 | Inundação Alagamento |
| Lumes/Vila Maria | 5.837 | 29.823 | Granja Portugal | Não Consolidável (Reassentamento) | 0.02 | Inundação |

Tabela 36 - Assentamentos Projeto Rio Maranguapinho
Fonte: PHisFor 2012 adaptado pelo Autor (2019)

Os componentes encontrados no Escopo do Projeto não se diferenciam do observado no Preurbis Cocó, sendo uma intervenção que trabalha a precariedade a partir de áreas de risco, contempla a construção de uma barragem, execução de obras de macrodrenagem, obras de urbanização ao longo do rio e um expressivo número de habitações construídas para reassentamento.

| OBJETO DO CONTRATO | COMPONENTES DA INTERVENÇÃO | METAS FÍSICAS |
|--|---|---|
| Constitui-se de uma combinação de intervenções na região metropolitana de Fortaleza, mais especificamente os municípios de Fortaleza e Maracanaú ao longo da margem direita e esquerda do Rio Maranguapinho. | Construção da Barragem Maranguapinho; Execução da dragagem do Rio; Execução das obras de urbanização ao longo do rio; Trabalho Técnico Social; Construção de 9.563 Unidades habitacionais em 13 Residenciais; Implantação de Equipamentos Sociais (creche, escola e posto de saúde); Implantação de Equipamentos de Lazer (5 praças). | Indenização de Benfeitorias; Regularização Fyndiária; Obras de controle e amortecimento de ondas e de cheias; Obras de desassoreamento (dragagem do rio); Obras de Urbanização; Habitação e Saneamento. |
| PORCENTAGEM DA OBRA (%) | MUDANÇAS DE ESCOPO | MUDANÇAS NO PROJETO |

25 mil Famílias

O Estado, em 2015, optou por não construir os 5 residenciais restantes dos 13 propostos e utilizar unidades habitacionais em execução pelo MCMV; Vinculação de 1.283 UH do PMCMV ao contrato de repasse; O valor da indenização por benfeitoria foi reduzido, somando as 1.283 permutas e 90 famílias que não aceitaram o reassentamento e optaram por indenização; Redução do valor de repasse e contrapartida devido a não construção dos residenciais. Trabalho Técnico Social realizado em 14 residências.

Contrato original faz referência a produção de 6.541 UH, 3.012UH a menos que o contrato atual; Retirada de equipamentos comunitários a serem construídos nos 5 residenciais não construídos.

Tabela 37 - - Escopo do Projeto
Fonte: SPA; PPTS Adaptado pelo Autor (2019)

Um ponto importante acerca das mudanças de escopo e de projeto refere-se à vinculação dos cinco residenciais restantes que seriam construídos ao PMCMV, situação semelhante que também foi observada na construção do quarto conjunto habitacional proposto pelo Projeto Vila do Mar. Ao vincular essas ações a um programa preexistente, as demandas específicas para cada urbanização acabam por se enquadrarem às diretrizes mais genéricas do PMCMV, reduzindo o valor investido e podendo ficar suscetível à uma produção habitacional de mercado que não supera o déficit habitacional da Faixa 1 – 0 a 3 salários – que é o mais representativo atualmente.

Para o desenvolvimento das obras de urbanização, a execução foi dividida em **seis trechos** principais associados aos quatro Termos de

Compromisso. Apesar dessa divisão, cada delimitação apresenta suas particularidades, seja em termos de inserção metropolitana – tendo em vista que alguns trechos compreendem apenas a RMF – ou áreas onde a precariedade se apresenta de forma mais intensa – como é o caso da porção mais noroeste e próxima ao Rio Ceara.

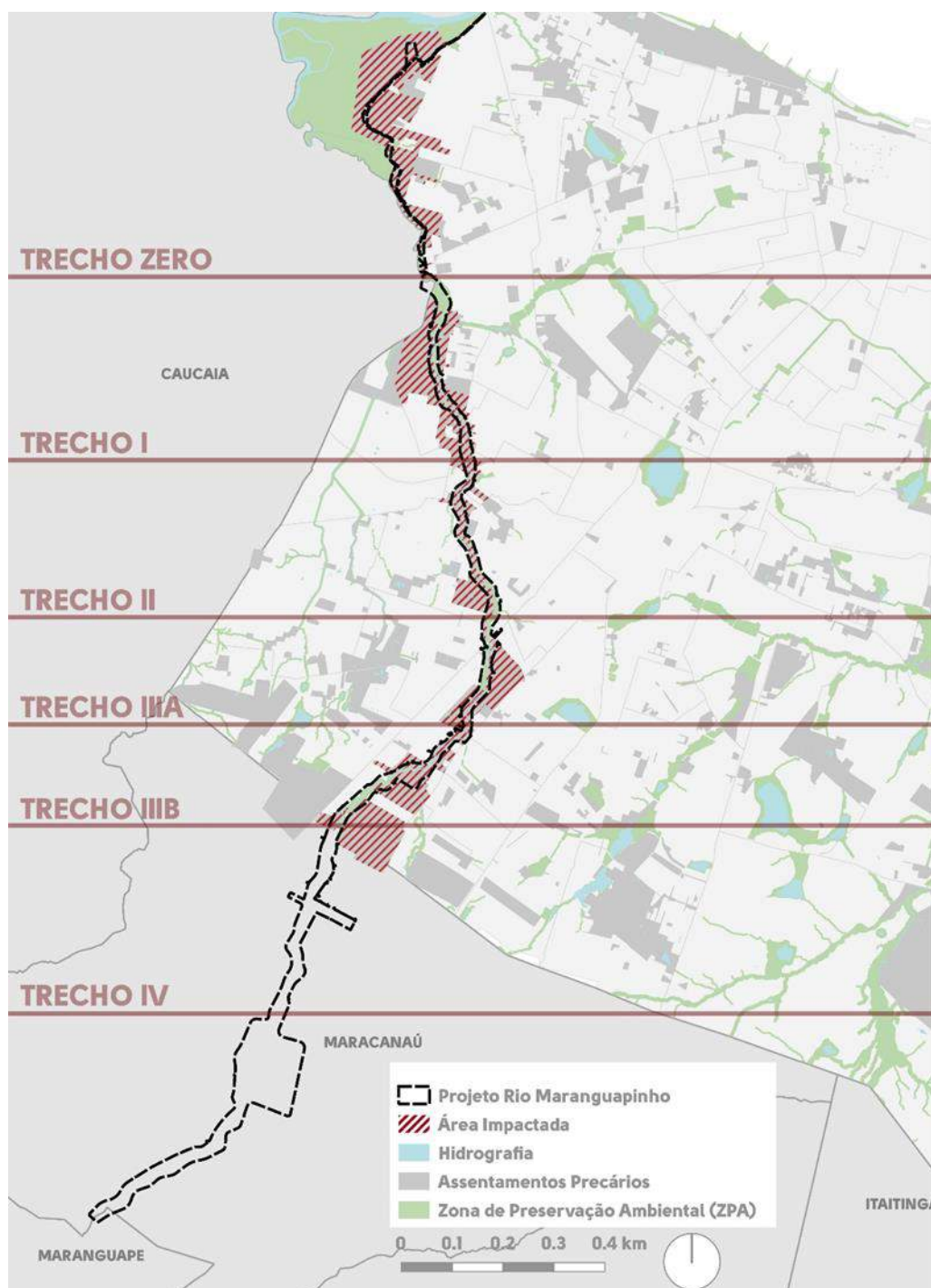


Figura 59 - Projeto Rio Maranguapinho
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Observando a evolução urbana às margens do Maranguapinho é possível notar a dimensão da intervenção e os efeitos provocados

pelo projeto. À princípio, o maior impacto está na expressiva quantidade de remoções, demonstrado aqui pela expansão dos espaços verdes livres – que seguem as linhas das cheias do rio – e a construção de uma via arterial que contorna todo o projeto promovendo uma conexão em nível metropolitano.

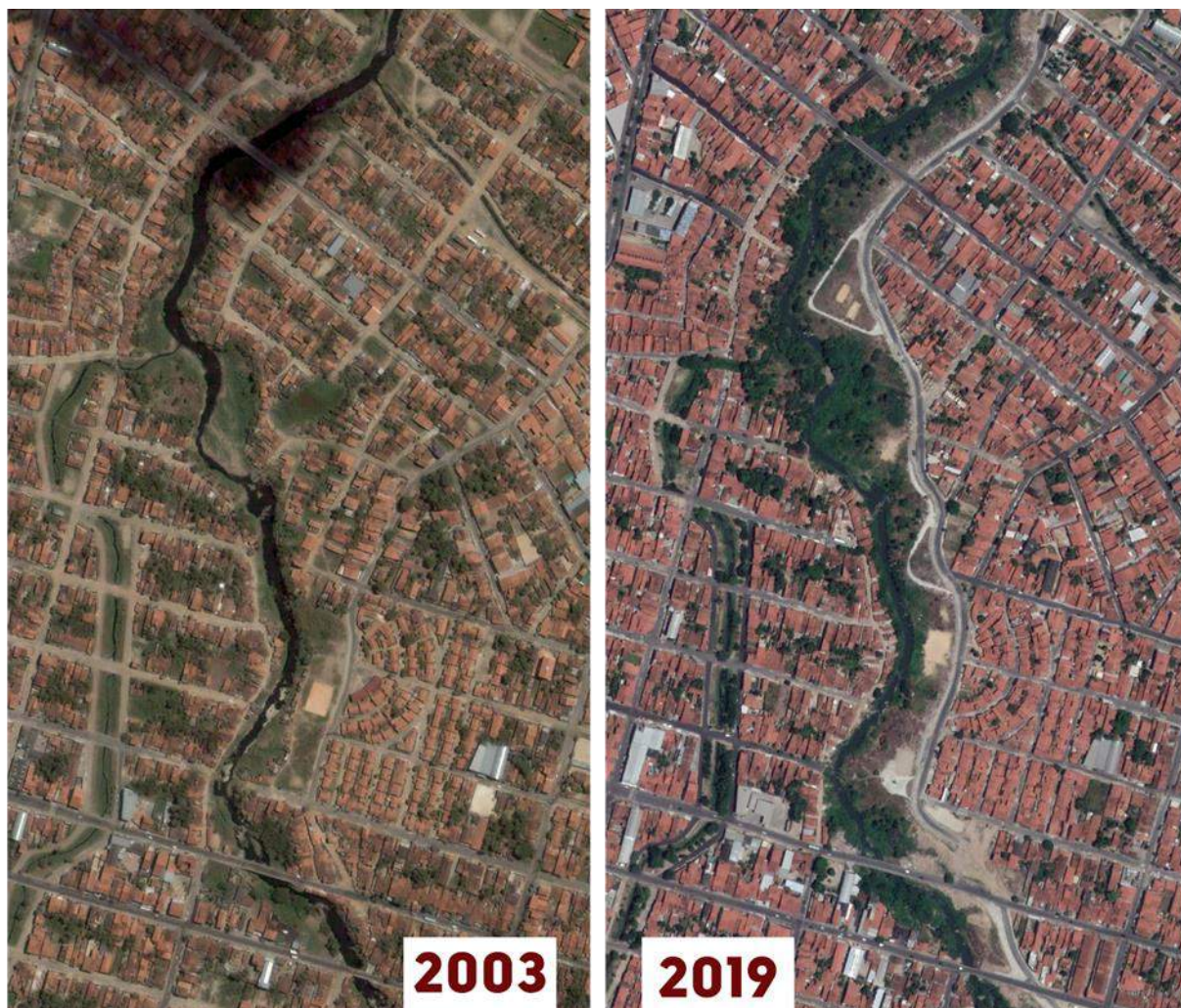


Figura 60 - Evolução Rio Maranguapinho (2003-2019)
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Apesar da visível recuperação ambiental, é questionável a qualidade da intervenção em termos de requalificação urbana e provisão de melhorias para os assentamentos que ali ainda resistem. A intervenção se limita a remover as habitações que ocupam às margens do Maranguapinho e, mais uma vez, deixa de lado os miolos intensamente adensados dos assentamentos restantes. A via arterial proposta reproduz a barreira que já existia com a ocupação das margens do rio, reforçando ainda mais a segregação entre os bairros e as comunidades, dificultando deslocamentos e não aproveitando

todo o potencial desse território. Para refletir sobre as ações é importante associá-las às prioridades de investimento e aos valores alocados para cada trecho do projeto.

Os três trechos intermediários (i, II e III) estão inseridos nos dois termos de compromisso que iniciam as obras de urbanização do Maranguapinho. O primeiro TC assinado tem como objetivo a provisão de 3.365 habitações por meio da construção de oito residenciais, a produção de 3.088 habitações vinculadas ao PMCMV subdividido em outros seis residenciais, além da indenização de 2.969 benfeitorias nas moradias removidas ou parcialmente remanejadas. Ao todo são **R\$ 144 milhões** investidos apenas neste TC, valor bem superior ao total investido em vários dos projetos de pequeno porte anteriormente exemplificados.

O segundo TC, ainda relativo aos três primeiros trechos, se configura como o maior aporte financeiro destinado para o projeto. Com um total de **R\$ 301.720637,82**, a maior parte dos investimentos neste TC se destinam às obras de macrodrenagem e contenção de cheias, ficando em segundo plano o manejo de recursos para a construção de equipamentos comunitários, indenização de benfeitorias e o trabalho social. Mesmo entendendo a importância de intervenções no âmbito da infraestrutura urbana, fica perceptível a relevância dada para os temas relacionados a ela em detrimento da provisão de equipamentos ou de atividades que promovam a sustentabilidade das comunidades ou intervenções projetuais que adentrem de fato o espaço da favela.

Para o trecho zero, limites que abrangem principalmente a região onde o rio Maranguapinho desagua no rio Ceará, o terceiro TC compreende a produção de **2.500 UHs**, a melhoria de **400 moradias** preexistentes, a construção de três equipamentos comunitários e a recuperação ambiental da margem direita do rio. Atualmente, a construção das 2.900 UHs – total de UHs após modificações no

escopo do projeto – passou a ser vinculada ao PMCMV, reduzindo o valor do investimento de R\$ 156.620.00,00 para R\$ 45.728.066,00.

Finalizando os investimentos, o último TC refere-se ao trecho IV e encontra-se restrito aos limites do município de Maracanaú. Em 2011, quando assinado, contemplava a desapropriação de terrenos, a urbanização de 14,6km de margem do Maranguapinho, a construção de dois equipamentos comunitários e de cinco praças com o beneficiamento de 4.020 famílias. Posteriormente, o projeto veio a ser atualizado com uma redução para apenas 561 famílias impactadas e um total de investimentos correspondente a R\$ 75 milhões, incluindo R\$ 25.245.000,00 oriundos do PMCMV. Essas modificações justificam o aumento do investimento de R\$ 402 milhões para **R\$ 542 milhões**.

CONTRATO ORIGINAL

| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
|-------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
| 29.461 | R\$ 402.944.997,92 | R\$ 13.677,23 | R\$ 342.681.621,00 | R\$ 60.623.376,92 | - |

CONTRATO ATUAL

| Nº FAMÍLIAS | VALOR TOTAL | VALOR (POR FAMÍLIA) | VALOR DA UNIÃO | VALOR DE CONTRAPARTIDA | CONTRAPARTIDA ADICIONAL |
|-------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
| 32.883 | R\$ 542.694.387,25 | R\$ 16.503,79 | R\$ 368.191.206,03 | 124.046.181,22 | - |

Tabela 38 - Investimentos Projeto Maranguapinho
Fonte: QCI/SPA adaptado pelo Autor (2018)

Apesar da urbanização abordar o território dos assentamentos por diversas frentes – **infraestrutura, habitação, equipamentos urbanos, trabalho social e recuperação ambiental** – o que pode ser observado é um intenso e crescente processo de remoções seguidas de reassentamentos. Os investimentos priorizam uma infraestrutura viária que nem sempre atende aos moradores locais, visto que se limita à região periférica e não adentra aos assentamentos. A produção habitacional continua sendo um ponto focal e encontra-se presente ao longo dos 13 conjuntos habitacionais construídos para suprir as demandas de reassentamento. Cabe destacar que a dimensão **DESLOCAR**, capítulo que segue, discutirá especificamente

a intensiva produção habitacional fruto do Projeto Rio Maranguapinho.

Nesse sentido, a dimensão **INTERVIR** apresentou a estrutura dos projetos de urbanização realizados por meio do PAC Favela e como essa estrutura se comporta frente as diferentes escalas de intervenção. Os dados mostram que, para além da relação “tamanho *versus* investimento”, o PAC agiu de forma distinta quando acionado em projetos de menor e maior porte. Nos projetos de menor porte, esse capital serve como complementação de investimentos anteriores, visto que os projetos deste tipo vêm sendo desenvolvidos há alguns anos. Nos projetos de médio porte, os investimentos materializam interesses antigos de requalificação dessas áreas – visto que ocupam zonas em processo de valorização urbana –, possíveis de intervenção apenas com o montante adquirido com o PAC. Na realidade dos Grandes Projetos Urbanos, devido à suas dimensões e ao impacto, as áreas vinham recebendo investimentos desde muito tempo conseguindo apenas, a partir do PAC, um arcabouço financeiro suficiente para sua efetiva execução.

Como similaridade, reforçou a relação constante do processo de favelização e da intensa precariedade com áreas ambientalmente frágeis, visto que todos os projetos apresentam algum corpo d’água como uma de suas marcas de fragilidade urbana. Nos projetos de pequeno porte as favelas são margeadas por açudes e lagoas enquanto que nos projetos de médio e grande porte é observada a presença de zonas litorâneas e grandes rios. Por esse motivo, grande parte do montante investido acaba sendo deslocado para obras de saneamento, contenção de marés, projeto de macrodrenagens e dragagens de rios, inviabilizando outros processos tão importantes quanto.

Essa sobreposição da infraestrutura, especialmente da infraestrutura viária, desloca investimentos da prática de ações mais direcionadas ao espaço da favela, como a regularização fundiária, a assessoria

técnica, as melhorias habitacionais e um efetivo trabalho social. A construção de avenidas, quando deslocada de uma requalificação urbana, não apresenta tanto impacto positivo nas comunidades impactadas, tendo que vista que, na maioria dos projetos, ainda é possível observar avenidas e espaços públicos sem arborização, inexistência de espaços de convivência, inexistência de conexões entre as comunidades e uma via que permanece valorizando apenas o uso do carro, que não é o modal da maioria dos moradores.

Outro ponto de similaridade entre os projetos é a pouca visibilidade dada ao processo de regularização fundiária. Acredita-se, antes de mais nada, que a regularização fundiária assume um papel importante para a afirmação de uma comunidade, principalmente porque o “papel da casa” ainda é um documento que pressupõe garantias e legitimação das resistências. Ademais, a falta do processo de regularização fundiária acaba sendo justificada pela intensa produção habitacional e pelo alto número de remoções seguidas de reassentamento.

Por fim e com mesma intensidade que as obras de infraestrutura, a prática do reassentamento ainda é entendida pelo Estado como a solução mais eficaz para a viabilização de urbanizações em assentamentos precários. Constata-se isso a partir do momento em que todos os projetos analisados pressupõem a prática da remoção e reassentamento como primeira solução para a urbanização. Essas remoções provocam, além de uma intensa produção de conjuntos habitacionais, **deslocamentos involuntários** de uma grande parcela de famílias impactadas. Por esse motivo, o capítulo que segue se propõe a debater a dimensão dos deslocamentos involuntários promovidos pela urbanização de assentamentos precários. Tem como motivação a intensa produção habitacional inerente ao Projeto Rio Maranguapinho e como uma tentativa de identificar alguns padrões de reassentamentos praticados ao longo de todos os projetos financiados pelo PAC Favelas.

PERMANECER

NÃO

DESLOCAR

DESLOCAR

PERMANÊNCIAS E DESLOCAMENTOS: UM OLHAR PARA A PRODUÇÃO HABITACIONAL NA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Associada diretamente ao processo de urbanização de favelas, a provisão habitacional será abordada neste fragmento através de uma análise dos deslocamentos promovidos pela elaboração de políticas de urbanização de assentamentos precários entre 1964 e 2007. Para isso, faz-se um resgate dos temas abordados nos capítulos anteriores na tentativa de justificar a implementação e a permanência dessa lógica de remoções na elaboração de ações, diretrizes e execução de projetos de urbanização e erradicação de favelas.

Como um componente que integra o início, meio e fim de um processo de urbanização de favela e ao qual se destina a maior parte dos investimentos realizados em projetos financiados pelo PAC em Fortaleza, as questões relativas aos deslocamentos involuntários e à produção habitacional promovidos por esses projetos se colocam neste quarto capítulo como consequência de uma gestão nacional que permanece, entre avanços e retrocessos, entendendo a favela como um espaço a ser higienizado e uma parcela da sociedade, que se encontra às margens, como algo a ser enquadrado em um padrão social e de moradia.

Identifica-se aqui, uma continuidade e intensificação dos processos de deslocamento involuntário promovidos por projetos de urbanização. O impacto dos reassentamentos são um incremento para uma maior segregação socioespacial, quebra dos laços de vizinhança e de hábitos cotidianos, além de uma intensificação do processo de favelização e reprodução de padrões de precariedade.

A favela em sua essência entendida como um “problema” sempre foi objeto de intervenções que mais restringiam o seu desenvolvimento do que promoviam qualidade de vida (CARDOSO, 2007), sendo necessário a articulação de uma intervenção que entenda a favela como algo além de um problema, não sendo descolada de

estratégias mais gerais que promovam a integração entre os diversos assentamentos que compõem o todo (DENALDI, 2009), muito menos de outras políticas que tratem a questão da habitação – a exemplo do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e da Política Nacional de Habitação – a nível Municipal, Estadual e Federal.

Regino (2017), ao estudar a realidade dos deslocamentos involuntários promovidos pelo PAC na região do Grande ABC, ressalta que esse lugar ocupado pelo Estado no trato dos assentamentos precários está diretamente ligado à evolução do tema das remoções e dos deslocamentos involuntários. Assim, esse longo percurso no tratamento dessas práticas sempre esteve presente como um elemento central nos processos de urbanização integrada. A autora identificada ainda três diferentes estratégias nos processos de intervenção. Uma **Primeira Estratégia**, responsável por um pensamento de erradicação com caráter higienista, que culmina com a remoção integral dos assentamentos e tem como resposta o deslocamento integral das famílias. A **Segunda Estratégia**, materializada em uma urbanização com a consolidação dos assentamentos e que tem como base um princípio de “não-remoção” (REGINO, 2017, p. 17). Por fim, uma **Terceira Estratégia**, centralizada na prática de urbanização integrada com remoções e soluções de reposição que preconizam a realização de obras e ações para a integração dos assentamentos à cidade e acesso à moradia digna.

Regino (2017) também atenta para um processo de normatização dos deslocamentos involuntários em projetos de urbanização, em que tem impacto a evolução da abordagem dos assentamentos precários em âmbito nacional, o marco legal brasileiro quanto ao Direito à Cidade e à Moradia e as experiências das agências internacionais de fomento para a urbanização de assentamentos precários. Nesse contexto, em que diferentes abordagens do espaço da favela e a evolução da legislação intensificam ou reduzem a prática de remoções, as urbanizações inseridas no PAC-UAP demonstram quais

dessas estratégias se aplicaram na consolidação das ações dessa política na RMF. Previamente e tendo como base os estudos de Máximo (2012), opta-se por entender a evolução da produção de Conjuntos Habitacionais em Fortaleza, bem como a intensificação da produção habitacional de interesse social marcada por uma realidade de política habitacional dissociada da política urbana.

Inicialmente, enquadra-se a problemática dos deslocamentos associados à produção habitacional em Fortaleza como uma dinâmica que não reflete apenas a atualidade, mas como uma prática que se faz presente – de diversas formas – em um extenso recorte temporal. Para isso, são identificados **três marcos**, como pontos de inflexão, para a adoção de práticas distintas para a produção habitacional, para a prática das remoções e indicadores de suas transformações. Periodização essa, que está diretamente relacionado com a construção do Capítulo II (PLANEJAR) e se faz importante para entender uma prática que emerge, não somente da urbanização de assentamentos precários, mas das dinâmicas metropolitanas que incidem nesse espaço urbano.

Em uma **1ª Fase**, é possível classificar a ainda comedida produção de grandes conjuntos habitacionais, que posteriormente evoluem para uma verdadeira produção em massa, como uma prática de mercado. Associado à classe trabalhadora assalariada em ascensão, essa produção pode ser observada desde as ações da FCP e dos IAP's – Pré BNH – até a futura inserção da COHAB como agente executor do BNH e produtor de moradias em Fortaleza. Segundo Máximo (2012), a atuação dos IAPs em Fortaleza promoveu a construção de **dez conjunto residenciais**, totalizando uma produção de **1.078 UH**.

Os projetos são majoritariamente de pequeno porte, mas já antecipavam tendência de uma expansão metropolitana configurando um inicial processo de periferização da produção habitacional devido à sua inserção urbana. Até esse momento, essa produção habitacional incitava um adensamento em áreas para além

da mancha urbana e próximas a assentamentos precários, mas não se configuravam como um deslocamento involuntário, visto que não atingiam um estrato social precário ou eram originadas a partir de grandes projetos de urbanização de favelas.

Assim como exposto no **Capítulo II (PLANEJAR)**, inicia-se aqui a atuação da FSSF no processo de erradicação dos assentamentos precários. Diferente da produção habitacional realizada pelos IAPs, nesse período é possível observar a intensificação dos deslocamentos involuntários a partir da construção de **cinco conjuntos habitacionais**. Segundo Máximo (2012), os conjuntos totalizavam cerca de **2.742 UH**, número esse que, quando comparado à realidade atual, ainda compunha uma produção de pequena escala.

Associado à FSSF, temos a construção do Conjunto Alvorada, que apesar de ser composto por apenas 126 UH (MÁXIMO, 2012, p. 120), pode ser considerado o primeiro conjunto habitacional de Fortaleza. O Conjunto Alvorada permanece compondo o grupo de assentamentos precários e está localizado na área onde posteriormente foi implementado o Projeto Vila do Mar – financiado pelo PAC e analisado no Capítulo III desta pesquisa.

Só após os anos 1960 e começo dos anos 1970, mais precisamente em 1968, a COHAB-CE – como órgão estadual executor das ações do BNH – passa a produzir grandes conjuntos habitacionais periféricos que retomam as tendências de produção habitacional que tem como grupo focal uma parcela da sociedade que está fora da informalidade. Confrontando essa espacialização com os projetos do PAC. Destaca-se a construção do Conjunto São Cristovão pela COHAB/BNH, que atualmente compõe o grupo de favelas que recebem investimentos do PAC para finalização de sua urbanização (Figura 79). Foram construídas, segundo dados da COHAB (2000), **41.999 UH** distribuídas em **24 conjuntos habitacionais** – entre eles, destacam-se o Conjunto José Walter, Conjunto Ceará, Nova

Metrópole, Araturi, Timbó, Planalto Caucaia, Acaracuzinho, Conjunto Industrial, Jereissati e Conjunto Esperança – (Figura 61).

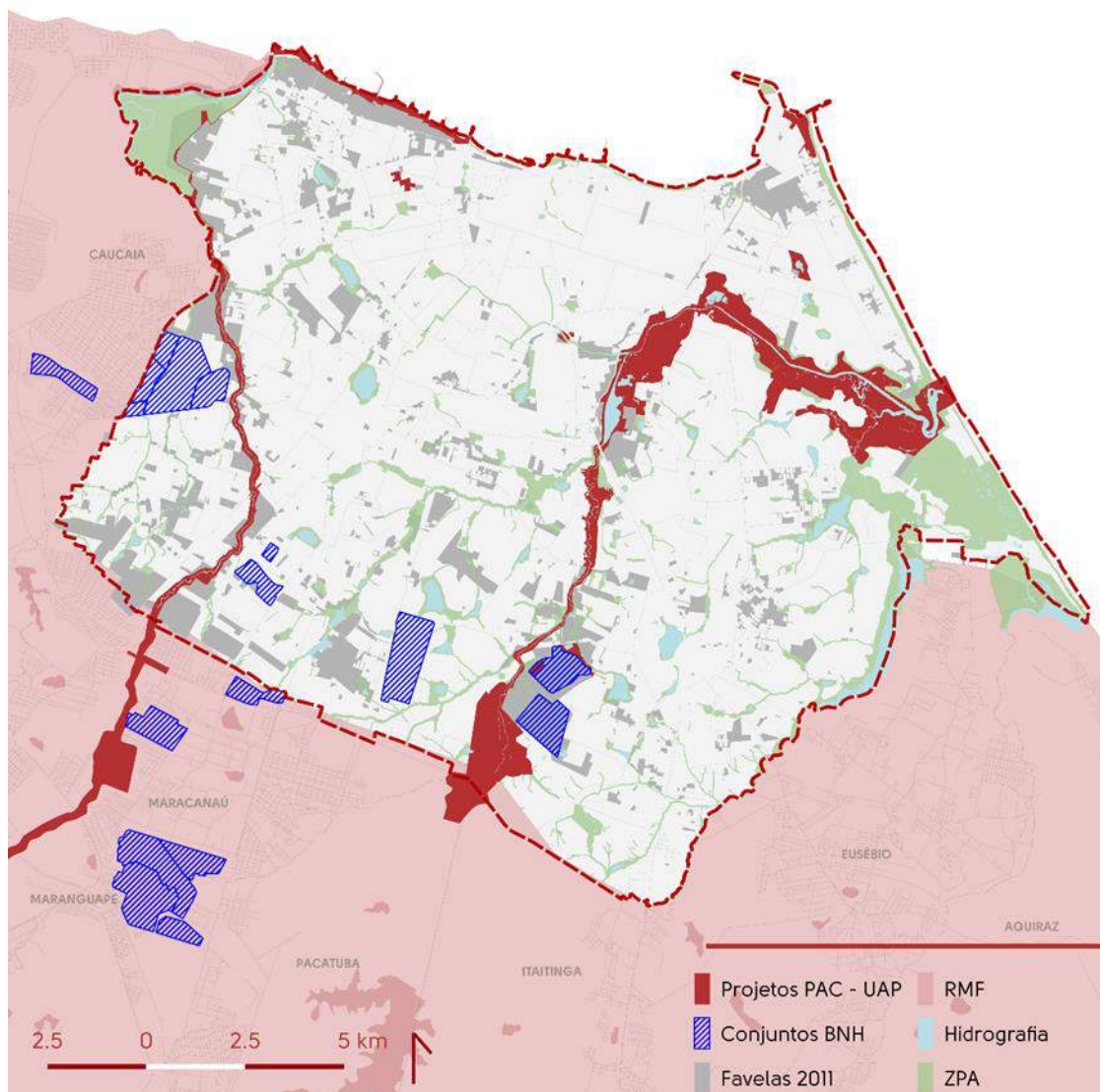


Figura 61 - Conjuntos do BNH e Projetos do PAC-UAP
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

São marcas desta produção, a construção de grandes conjuntos periféricos que propiciam a conurbação da região metropolitana com a capital. Destaca-se a construção do Conjunto Ceará, responsável pela conurbação com o município de Caucaia e o Conjunto São Cristovão e Jangurussu através do BNH e com a integração entre a malha urbana de Fortaleza e Maracanaú. A inserção desses “Conjuntos-Bairros” (MÁXIMO, 2012, p.128) antecipa essa característica da produção habitacional e de urbanizações que se deslocam no sentido dos municípios conurbados à Fortaleza e que

mais adiante viriam a compor o quadro de intervenções realizadas pelo PAC-UAP.

Posteriormente, também intensificaram os deslocamentos involuntários a produção de moradia oriunda das ações da PROAFA por meio do PROMORAR. Foram produzidas **5.626 UH** distribuídas em **seis conjuntos** – São Francisco, São Vicente de Paula, Tancredo Neves, João Paulo II, Santa Terezinha, Planalto das Goiabeiras – (Figura 62).

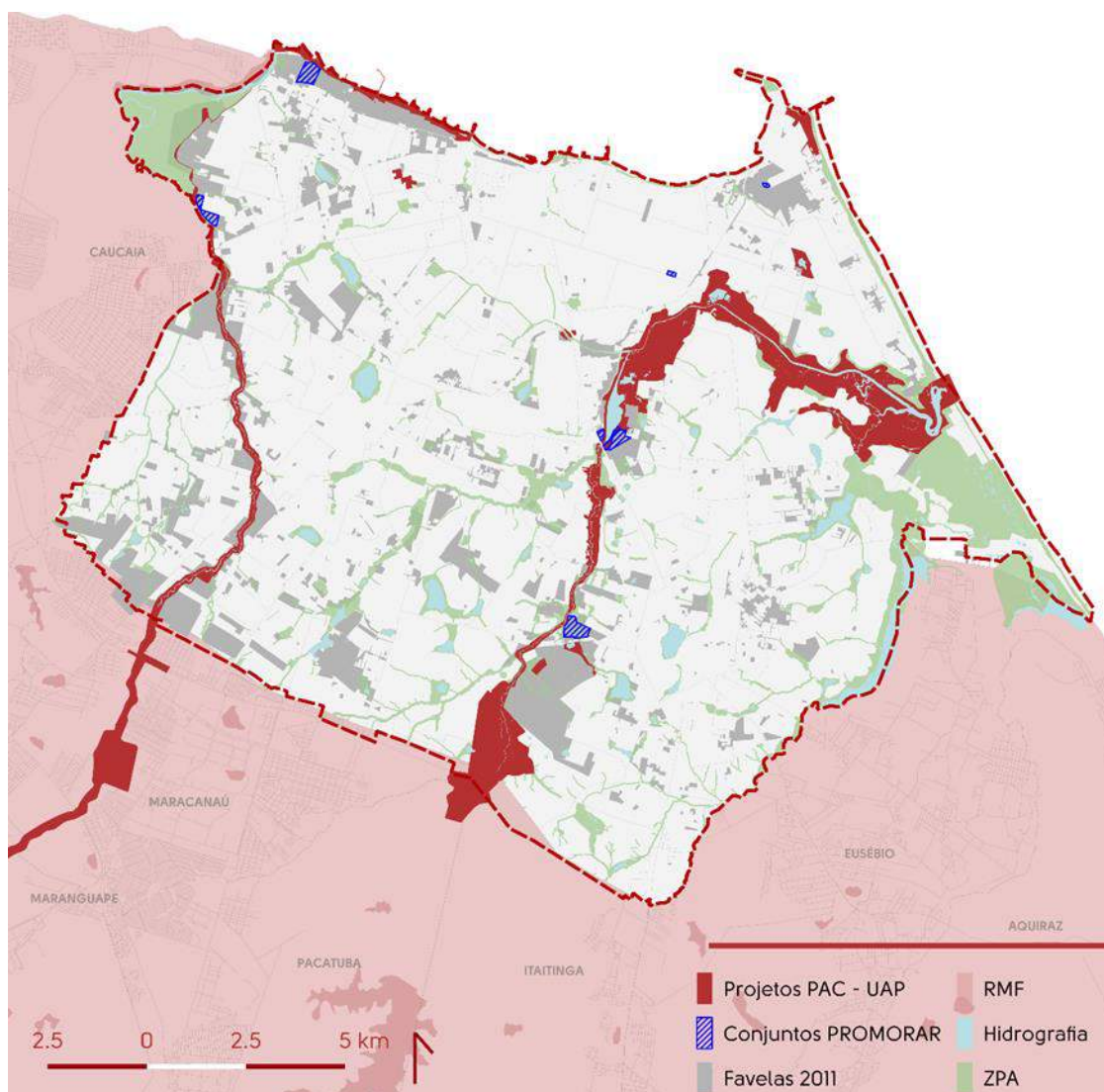


Figura 62 - Conjuntos Habitacionais produzidos pela PROAFA
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Apesar de ser um período onde mais de **40 mil UH** foram produzidas em **36 conjuntos habitacionais**, essa primeira fase pode ser entendida como um momento em que muito se produziu em termos de moradia, mas pouco em termos de habitação de interesse social

direcionada para a urbanização de assentamentos precários. Das 40 mil UH, apenas **20,92%** (8.368 UH) foram unidades destinadas para comunidades de favelas o restante compunha a provisão de moradia para grupos sociais distintos que não estavam inserido nas propostas de habitacional de interesse social. Nesse sentido, fica evidente aqui a primeira estratégia definida por Regino (2017) e uma inicial intensificação dos deslocamentos oriundos de intervenções em assentamentos precários.

Marcando o início de uma tendência de modificação das ações na produção de moradia de interesse social e de intervenções em assentamentos precários, a **2ª Fase** compreende principalmente a produção habitacional que é fruto das ações provenientes da inserção da Caixa Econômica Federal como o principal agente federal da política habitacional juntamente com a COHAB-CE . O início desse período tem por marca um arrefecimento da produção habitacional após o fim do BNH, seguido de um fortalecimento do Programa de Mutirões, tendo como resultado a construção de 2.627 UH (MÁXIMO, 2012, p. 157). Essa produção inicialmente expressiva, concentra-se em uma moradia que não emerge da urbanização de favelas, mas de uma resposta ao déficit quantitativo de moradias.

Lançado em maio de 1990, a primeira estratégia governamental durante esse período foi a elaboração de um Plano de Ação Imediata em Habitação – O PAIH –, onde a produção de **245 mil UH** responderiam às demandas por moradia de famílias de baixa renda (MÁXIMO, 2012; NASCIMENTO, 2018). Como parte desse Programa de Habitação Popular em Fortaleza, foi realizada a construção do Conjunto São Cristovão sob financiamento da Caixa Econômica e destinado, segundo Máximo (2012), à promoção da desfavelização de centros urbanos – fato esse que não se consolidou, visto que teve como beneficiários moradores de origem rural.

A estrutura de trabalho do governo estadual se enfraquece e, junto com o fim da COHAB, a responsabilidade no fornecimento de

moradia recai sobre a gestão municipal e a atuação da COMHAB. Como abordado no Capítulo I, a partir de 1993 dá-se destaque para a inicial atuação do Programa Habitar Brasil e da intensificação do processo de municipalização das políticas habitacional e urbana com a criação da HABITAFOR em 2003/2004 como órgão sucessor do COMHAB.

As motivações e investimentos para a urbanização de favelas retorna nesse período por meio do eixo de Planejamento e Urbanização de Assentamentos Precários que compõem o HBB. O início do programa deu-se pela remoção de **233 famílias** - realizada na região do Bom Sucesso pelas ações do Cearah Periferia – que ocupavam as margens do Rio Maranguapinho e pela atenção dada aos eixos de fragilidade ambiental e de intensificação das áreas de risco, relembando aqui a hierarquização das 79 áreas precárias e de risco realizada nesse mesmo período.

A partir de 2004, a ação da HABITAFOR oficializa uma política de habitação social e centraliza toda a produção de moradias em um único órgão municipal – onde são elaborados vários dos projetos estudados no Capítulo III (INTERVIR). Apesar dessa nova centralidade municipal, Máximo (2012, p. 183) salienta para algumas modificações de gestão dos projetos de maior porte. Seja por questão de ordem política, técnica ou administrativa, o Projeto Vila do Mar e o Projeto Preurbis Cocó – ambos estudados nessa pesquisa – passam a ser geridos diretamente pelo Gabinete da Prefeita e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Infraestrutura (SEINF).

Isto posto, os projetos de urbanização de favelas sob a elaboração e gestão da HABITAFOR e financiamento da CAIXA foram responsáveis pela construção de **8.288 UH** a partir da inserção de **21 novos conjuntos habitacionais** na RMF (Figura 63). Assim como caracteriza as intervenções, os conjuntos originados desses projetos não apresentam grandes dimensões e, na maioria dos casos, estão inseridos dentro das poligonais dos projetos ou em áreas próximas –

respeitando os deslocamentos mínimos para reassentamento de famílias. Dentre os 21 conjuntos, sete estão diretamente ligados às urbanizações continuadas com o financiamento do PAC – Favela Maravilha, Lagoa do Urubu, São Cristovão/Campo Estrela, Vila do Mar, Açude João Lopes e Preurbis Cocó (Figura 63).

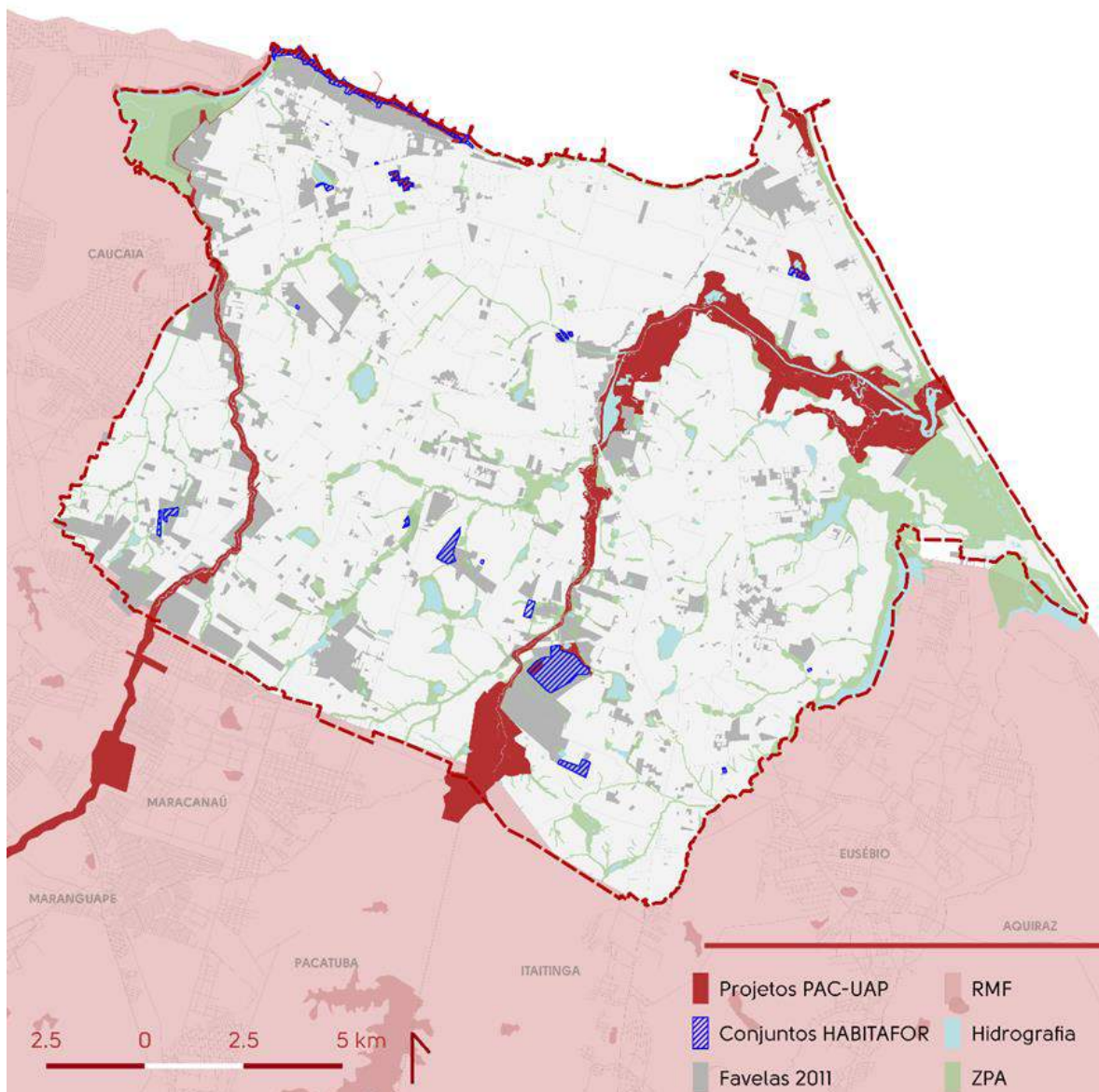


Figura 63 - Conjuntos Habitacionais produzidos pela HABITAFOR
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Também é importante destacar a construção e atuação da **Secretaria das Cidades**, em 2007, como um organismo executivo direcionado às ações de desenvolvimento urbano e habitacional. Com a consolidação do PAC, a Secretaria das Cidades ganha maior expressividade e passar a comandar, não apenas do projeto de urbanização do Rio Maranguapinho, mas na execução do Projeto

Preurbis Cocó. Além dos residenciais produzidos para o Preurbis, o Conjunto Oscar Araripe, Alves de Lima, Santa, Gengibre e Dom Helder Câmara, outros **14 conjuntos habitacionais** começaram a ser produzidos devido ao Projeto Rio Maranguapinho.

Em suma, no período que compreende a atuação do BNH e as urbanizações executadas pela HABITAFOR (1964 – 2007), muito foi produzido em termos de moradia de interesse social (Figura 64). Apesar desse montante, apenas a sua menor parte representa, de fato, uma produção que atende à faixa populacional de menor renda, contribui com a intensificação da dinâmica de remoções seguidas de reassentamentos e é resultado da urbanização de assentamentos precários.

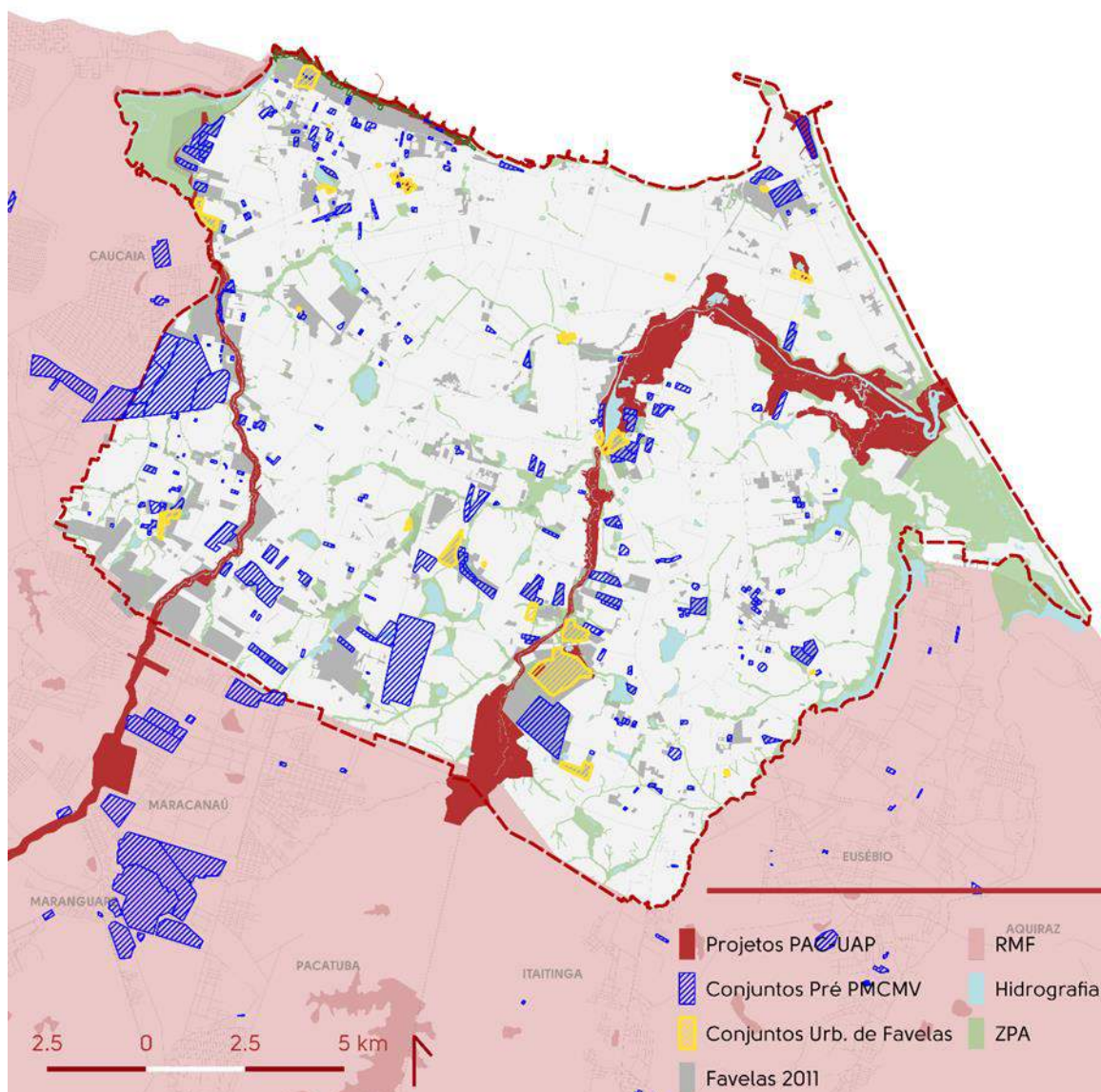


Figura 64 - Produção Habitacional Pré PMCMV
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Confirmada a influência dessa intensa produção de moradia no desenvolvimento da política habitacional e nas transformações do quadro urbano local, interessa para essa pesquisa evidenciar as diferentes escalas e tipos de deslocamentos produzidos durante esse período e as consequências dessa lógica de remoção e reassentamento para o desenvolvimento e intensificação do processo de favelização. Com a produção de **41 Conjuntos Habitacionais** (MÁXIMO, 2012), dos quais 30 são originados da urbanização de assentamentos precários (Tabela 39), fica perceptível que o foco inicial não estava na urbanização integrada dos assentamentos e sim na sua erradicação progressiva.

| CONJUNTO | PROGRAMA | TIPO DE INTERVENÇÃO | UNIDADES HABITACIONAIS |
|------------------------------------|------------------|-----------------------|------------------------|
| SANTA LUZIA DO COCÓ | FSSF | URBANIZAÇÃO | 308 |
| ALVORADA | FSSF | REASSENTAMENTO | 310 |
| MARECHAL RONDON | FSSF | REASSENTAMENTO | 1.280 |
| PALMEIRAS | FSSF | URBANIZAÇÃO | 732 |
| SÃO FRANCISCO | PROAFA | REASSENTAMENTO | 991 |
| SANTA TEREZINHA I | PROAFA | REASSENTAMENTO | 1.022 |
| SANTA TEREZINHA II | PROAFA | REASSENTAMENTO | |
| JOÃO PAULO II | PROAFA | - | 352 |
| PLANALTO DAS GOIABEIRAS | PROAFA | REASSENTAMENTO | 1.013 |
| TANCREDO NEVES | PROAFA | REASSENTAMENTO | 2.156 |
| SÃO VICENTE DE PAULA | PROAFA | REURBANIZAÇÃO | 444 |
| PLANALTO UNIVERSO | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 600 |
| MARAVILHA | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 606 |
| LAGOA DO URUBU | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 188 |
| MARROCOS | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 147 |
| ANITA GARIBALDI | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 20 |
| SOCORRO ABREU | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 62 |
| BÁRBARA DE ALENCAR I | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 104 |
| BÁRBARA DE ALENCAR II | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 100 |
| ROSA LUXEMBURGO | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 171 |
| ROSALINA | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 1830 |
| MARIA TOMASIA | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 1126 |
| JANA BARROSO | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 272 |
| URUCUTUBA | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 332 |
| SÃO CRISTOVÃO/CAMPO ESTRELA | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 440 |
| VILA DO MAR | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 1,434 |
| AÇUDE JOÃO LOPES | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 80 |
| PREURBIS COCÓ | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 816 |
| LAGOA DO PAPICU | HABITAFOR | REASSENTAMENTO | 488 |
| SABIÁ | HABITAFOR | URBANIZAÇÃO | 56 |
| TOTAL | | | 17.480 UH |

Tabela 39 - Produção Habitacional originada de Urbanizações de Assentamentos Precários
 Fonte: Elaborado pelo Autor (2019) adaptado de Máximo (2012); Dados HABITAFOR; Braga (1995)

Por esse motivo, a produção habitacional que é produzida em decorrência das intervenções do PAC tem como função básica, para além do reassentamento das famílias removidas, uma função legitimadora do ideário de uma urbanização que não é realizada de forma completa – qualificando parcelas do território – e que apenas tem sua função cumprida, segundo os agentes executores, quando se intensificam as remoções e os deslocamentos involuntários.

Dando continuidade à pesquisa e tentando identificar pontos negativos reproduzidos pelo entendimento de uma urbanização de favelas que permanece tendo como foco uma produção habitacional, o tópico que segue promove uma análise acerca da permanência de uma estratégia de intervenção que consiste na intensificação das remoções e promoção de deslocamentos involuntários.



REMOVER E REASSENTAR: VÁRIAS ESTRATÉGIAS E UMA ÚNICA LÓGICA PARA A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PAC FAVELAS.

Finalizando as análises sobre os efeitos do PAC Favelas como principal política para urbanização de assentamentos precários, este tópico, para além de totalizar o quadro conceitual (Figura 1) proposto, tem como objetivo confrontar o tema da produção habitacional resultante da urbanização de assentamento precários com os andamentos da política habitacional em Fortaleza. Como um segundo objetivo, pretende-se identificar como as remoções se materializam, identificando as propostas de reassentamento em diferentes escalas de deslocamento como resultado de urbanizações realizadas pelo PAC.

A partir de 2007, o PAC, em seu eixo voltado para a urbanização de favelas, se tornaria o principal programa responsável pelas intervenções em assentamentos precários considerando o porte, o montante de recursos, dentre outros aspectos. Como observado no Capítulo III (INTERVIR), o PAC encontra-se inserido em um contexto de planejamento urbano de base segregacionista e aliado aos anseios dos entes privados para uma prática de projetos desenvolvimentistas e centrados na produção de infraestrutura urbana e, devido à um período de retração dos investimentos, muitos dos projetos que já eram encabeçados pela própria HABITAFOR e pela SCidades, ainda não finalizados, passaram a compor a cartela de projetos do PAC Favelas (Tabela 43).

Essa aglutinação de projetos a um novo e único programa resultaria em novos avanços para o andamento das obras de urbanização, mas também evidenciou muitos problemas inerentes à descontinuidade da gestão local, a incapacidade do corpo técnico e a morosidade com que as obras vinham sendo executadas. Como já identificado, os projetos precisaram passar por grandes adaptações para sua continuidade e algumas intervenções acabaram ganhando uma nova dimensão, seja pelo maior número de famílias impactadas ou pelas modificações no escopo do projeto ou pelos novos interesses de entes privados – como exemplo, temos as mudanças ocorridas no

Projeto Lagoa do Papicu – canalização de obras de complementação da infraestrutura urbana para atender a implantação de um Shopping em detrimento das comunidades e a flexibilização das normas possibilitando maior aproveitamento de índices e taxas – após sua inserção na poligonal de uma nova OUC (Figura 34).

Um dos componentes que mais necessitou de adaptações foi o da produção de novas moradias. Para suprir às demandas das remoções e dos reassentamentos, diversos novos residenciais precisaram ser construídos. Apesar disso, a intensidade do déficit habitacional – que não é afetado pela produção de moradias do PAC – e a intensificação da informalidade e da favelização pela falta de acesso à moradia, são permanecem promovendo crescimento significativo no número de áreas ocupadas, que incluem conjuntos produzidos pelo PAC. Para tender às demandas, recursos precisam ser destinados para a produção de habitações, o que torna esse componente responsável pela maior parte dos investimentos em todos os projetos realizados pelo PAC.

Os projetos realizados pelo PAC I e PAC II totalizam a produção de aproximadamente **18.200 UH** em 26 empreendimentos contratados desde 2007. Os **10 projetos** realizados acumularam uma produção de habitações superior à observada nos 30 projetos realizados durante a atuação da FSSF, do PROAFA e das primeiras ações da HABITAFOR. Esse número é bem significativo, tendo em vista que a maior parte dos projetos foi “herdada” das primeiras obras de urbanização da HABITAFOR, demonstra o incremento vindo com o projeto do Rio Maranguapinho – responsável pela construção de 14 conjuntos habitacionais – e evidencia ainda mais o aumento nas demandas de reassentamento para a continuidade das obras.

Paralelamente à implementação dos projetos do PAC, é imprescindível considerar neste capítulo as interferências do Programa Minha Casa Minha Vida na lógica da política habitacional em uma dimensão metropolitana, já que se trata de um olhar para a

produção habitacional e para a intensificação dos deslocamentos. Com início em 2009, o PMCMV evidencia uma continuidade de uma produção associada a grandes projetos, Iniciada com o PAC, e que requer complexas discussões e grandes investimentos (PEQUENO e ROSA, 2016). Além disso, o mesmo programa estaria associado a uma redução nas ações do Estado e à sua omissão em relação aos problemas estruturais nas metrópoles (CARDOSO, 2012; PEQUENO e ROSA, 2016).

Segundo Pequeno e Rosa (2015), a distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV, considerando a sua primeira fase, indica uma presença de condomínios isolados devido aos contratos restritos a 500 UH por conjunto. Contudo, estes logo dariam lugar aos grandes conjuntos habitacionais periféricos durante a segunda fase do programa. Os novos contratos permitem a construção de empreendimentos (Figura 83) que chegariam a mais de 5mil UH “reproduzindo problemas do passado e reforçando ainda mais o problema da segregação residencial” (PEQUENO e ROSA, 2015, p. 139)

A produção de moradia no PMCMV em Fortaleza concentrou-se em bairros pericentrais e periféricos, agindo com maior intensidade nas regiões sul e sudoeste de Fortaleza e dos municípios a ela conurbados. De acordo com dados da CEF (2015), foram contratados **139 empreendimentos**, sendo **77** destinados à Fortaleza, totalizando **34.437 UH**. A maior porcentagem está na produção de empreendimentos de Faixa 1 (0 a 3 salários mínimos), em conjuntos habitacionais que contemplam a mesma faixa de renda encontrada nas urbanizações do PAC. Por esse motivo, é possível identificar um ponto de encontro entre os dois Programas. Ao espacializar a produção habitacional produzida pelo PMCMV e os reassentamentos propostos pelas urbanizações do PAC Favelas (Figura 83), não só é possível identificar uma similaridade em suas localizações – reproduzindo um espraiamento da produção habitacional de

interesse social – como também apontar os conjuntos concebidos pelo PAC e posteriormente vinculados ao PMCMV “dentro de uma lógica de produção célere e em larga escala para equilíbrio de custos e lucros na incorporação” (NASCIMENTO, 2018, p. 68). Outra dinâmica observada é a continuidade da tendência de intensificação da produção habitacional na **Frente de Expansão Sul (FES) como aponta Nascimento (2018)**. Essa região foi assim denominada devido ao recebimento, histórico de grandes conjuntos habitacionais de interesse social, como também pela concentração de grandes glebas, preconizando a retomada dessa ampla produção de moradias através do PMCMV e dos reassentamentos originados pelo PAC Favelas.

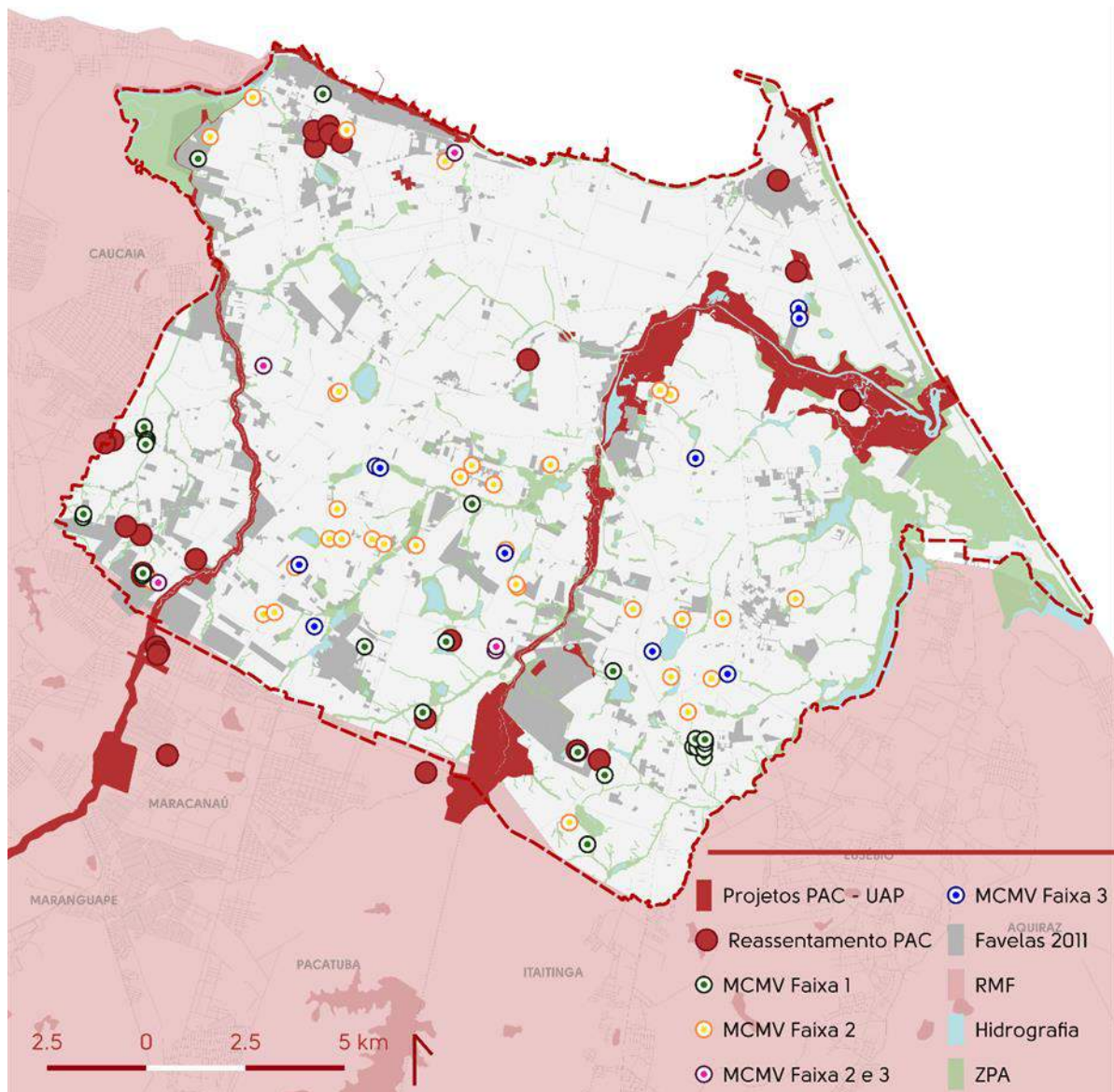


Figura 65 - Empreendimentos PMCMV e Reassentamentos PAC UAP
Fonte: LEHAB (2015) adaptado pelo Autor (2019)

Como indicado por Nascimento (2018, p. 82), a FES abrange uma parcela de Fortaleza onde pode ser observada a produção habitacional de diversas políticas públicas. Dentre os conjuntos identificados pela autora, cabe ressaltar: o **Conjunto Palmeiras**, construído nas ações do Programa de Desfavelamento de Fortaleza (FSSF); o **Conjunto João Paulo II** construído pela PROAFA em forma de mutirão; o **Conjunto São Cristovão**, inserido desde o PAIH (1987-1998), o Conjunto Maria Tomázia, associado à urbanização da Vila Cazumba e da Lagoa da Zeza. Destaca-se ainda os Residenciais **Cidade Jardim I e II** – que será abordado ao fim deste capítulo –, **Conjunto José Euclides Ferreira Gomes**, o **Conjunto Alameda das Palmeiras** e o **Conjunto Orgulho do Ceará** por serem os empreendimentos que também atenderam às demandas oriundas do PAC como demanda fechada do PMCMV.

Apesar de reproduzir essa lógica de moradias periféricas e de deslocamentos involuntários para glebas distantes de equipamentos e sem as infraestruturas, a localização de alguns projetos do PAC também evidencia uma produção habitacional que vai de encontro à essa realidade de inserção urbana. Os empreendimentos construídos para reassentamento do projeto Vila do Mar, Lagoa do Papicu, Lagoa do Urubu e Açude João Lopes são exemplos de intervenções cujos deslocamentos se destinaram para a mesma poligonal de intervenção ou para áreas próximas. Em contrapartida, outros projetos como o Maranguapinho e o Preurbis Cocó tomaram proporções metropolitanas e passaram a romper com esse “avanço” nas diretrizes que pareciam comandar a produção de moradias fruto da urbanização de assentamentos precários.

Ao ser enquadrado em um padrão de moradia que se aproxima do realizado no PMCMV, esse vínculo passa a ser visto como um retrocesso. Todas as características que evidenciavam, nos habitacionais produzidos pelo PAC, como a possível evolução na qualidade arquitetônica dos empreendimentos, a melhor condição

de inserção urbana e a compatibilidade com as composições familiares e com os laços sociais preexistentes são interrompidos por uma prioridade dada à uma produção de mercado formal – muito mais rentável para o ramo da construção civil – em grandes conjuntos periféricos e sem qualidade urbana.

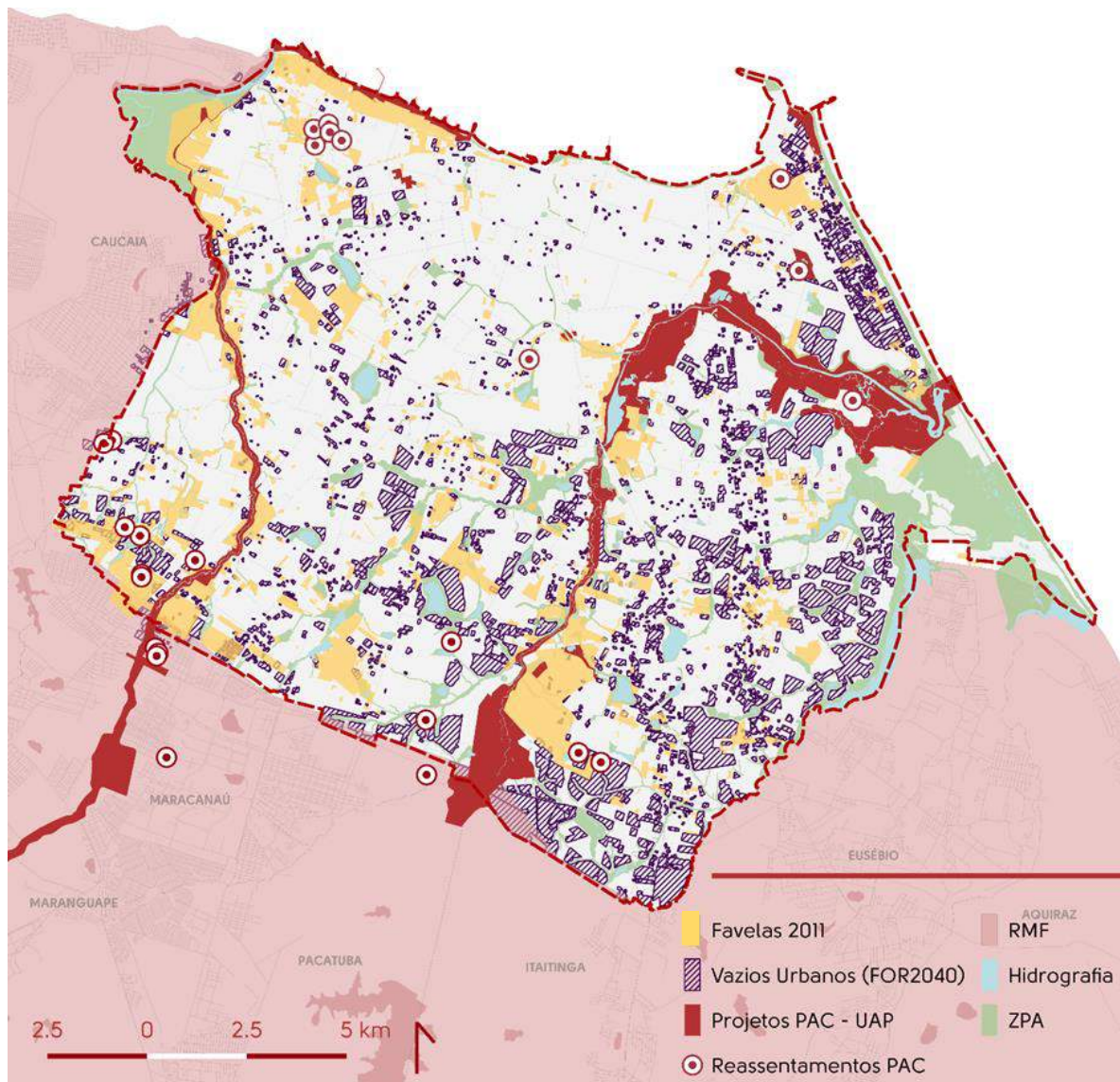


Figura 66 - Reassestamentos do PAC e Vazios Urbanos
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Espacializando esses dados, têm-se duas realidades distintas de produção habitacional vinculadas ao PAC - UAP. Conjuntos de menor porte construídos próximos às infraestruturas, equipamentos urbanos e aos assentamentos urbanizados como um movimento apostado encontrado nos empreendimentos vinculados ao PMCMV, concentrados em zonas periféricas com déficit de equipamentos e

infraestrutura urbana. Além disso, a justificativa utilizada para a implantação em zonas tão distantes do centro se mantém a mesma – escassez de vazios urbanos (Figura 84) bem localizados e necessidade de grandes glebas para grandes empreendimentos habitacionais.

Contraopondo essas afirmações, o levantamento de vazios urbanos exposto (Figura 67) sobreleva, na verdade, uma urgência em modificar a escala dos empreendimentos propostos, já que existe uma vasta quantidade de terrenos bem localizados e de vazios disponíveis para esse tipo de intervenção. Apesar disso, muitos desses terrenos estão situados em áreas marcadas por conflitos fundiários e em eixos de expansão, onde os interesses dos agentes privados se intensificam, evidenciando um Estado que permanece trabalhando em função desses agentes.

Como um instrumento de democratização da cidade que tem o propósito de intervir sobre os assentamentos precários e os vazios urbanos, cabe destacar o desempenho das ZEIS como um instrumento facilitador da regularização e integração desses espaços à malha intraurbana (MATTOS, 2017). As dinâmicas que circundam a aplicação e regulamentação das ZEIS são importantes para esse debate da produção habitacional, pois perpassam, além da concepção da terra como mercadoria, a expansão do setor terciário e a consolidação dos eixos de intensificação do mercado imobiliário – temas tratados no Capítulo II desta pesquisa.

Importante destacar o debate das ZEIS nessa conjuntura da produção habitacional originada pela urbanização de favelas, pois é um instrumento que perpassa, desde 1992 (com o PDDU), pela construção de uma conjuntura política e urbana que influenciou diretamente na realidade urbana encontrada atualmente e pelo fortalecimento das conquistas encabeçadas pelos movimentos populares. Mattos destaca que diante de uma realidade urbana muito

favorável ao mercado imobiliário, as ZEIS podem ser consideradas como uma ameaça para os negócios.

Para a pesquisa, a ZEIS 3 ou **ZEIS Vazio** é a mais representativa, pois, segundo o PDPFor 2009, esse tipo de ZEIS Vazios Urbanos devem ser usados para **reassentamentos e construção de habitações de interesse social** da Faixa 1 (0 a 3 salários) o que, em teoria, facilitaria e muito uma inserção urbana de qualidade para empreendimentos habitacionais, além de uma possível garantia do reassentamento de famílias nas proximidades. Apesar disso, Mattos (2017, p. 77) a identifica como a ZEIS mais polêmica, por “entrarem em conflitos diretamente com a propriedade privada da terra” e, conseqüentemente, por serem áreas vazias para a ação do mercado imobiliário (Figura 67).

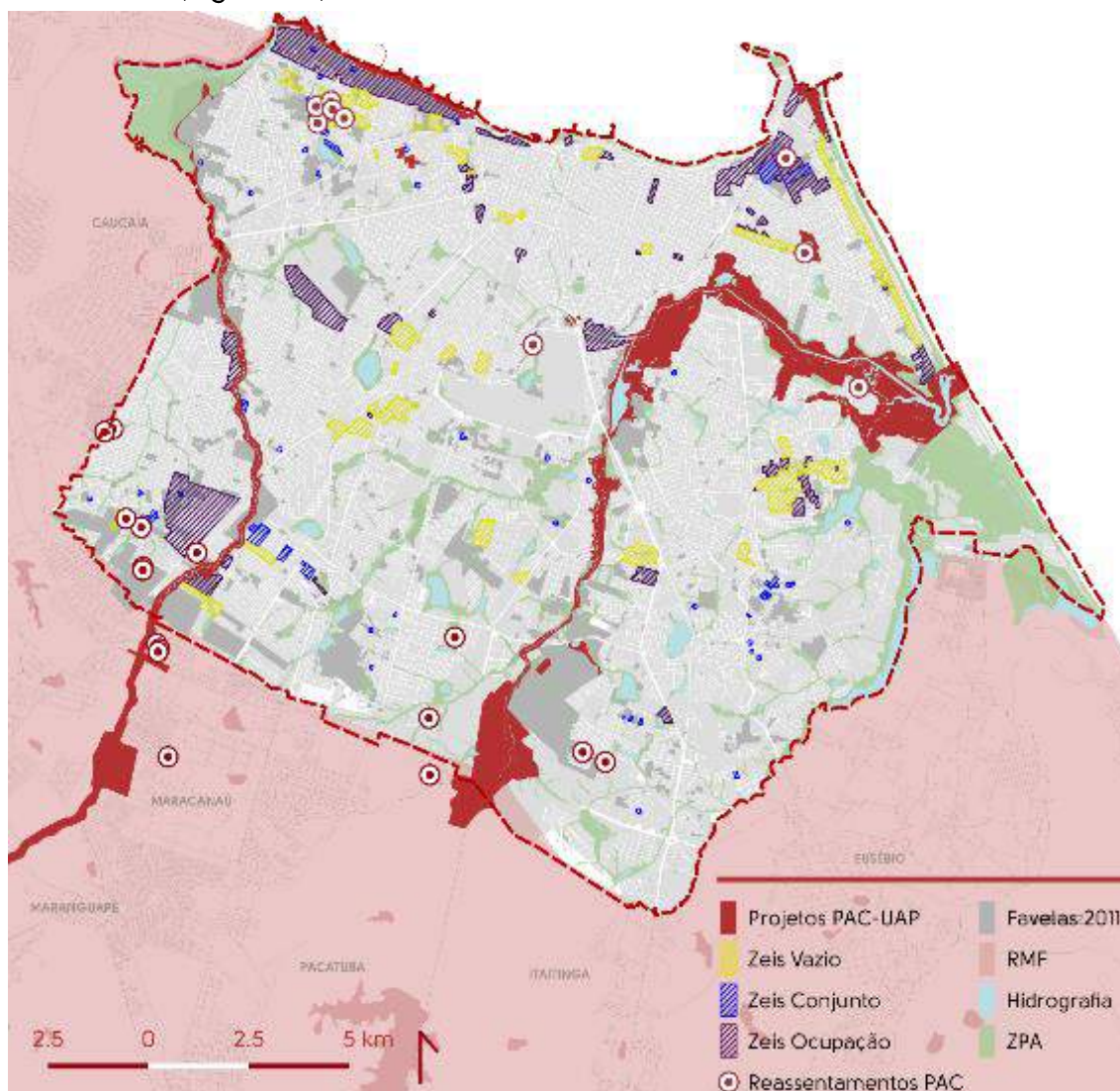


Figura 67 - Projetos PAC-UAP e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Nessa conjuntura conflituosa, mais uma vez o mercado imobiliário recebe vantagens. Mattos (2017, P. 77) salienta uma perda progressiva de vazios delimitados pelo instrumento e uma tentativa governamental de reduzir essa recuperação pelo mercado imobiliário, através de um processo de **periferização das ZEIS de Vazio**. Basicamente consiste no acréscimo de novas poligonais vazias em regiões periféricas, onde o preço do m² é inferior, assim como o acesso à infraestrutura urbana. Atualmente são delimitados 34 polígonos de ZEIS, com uma área total de 657ha e distribuídos por boa parte da cidade. Apesar dessa abrangência, apenas os empreendimentos construídos para o Projeto Vila do Mar estão situados em uma ZEIS do tipo Vazio. Apesar disso, conjuntos não fizeram uso da regulamentação do instrumento e continuam ocupando terrenos desconectados dos assentamentos precários urbanizados e cada vez menos integrados a cidade.

Ademais, as análises confluem para a identificação de uma política de urbanização que tem como base a intensificação dos deslocamentos involuntários por meio das remoções e dos reassentamentos. Tratando aqui das possíveis ações para urbanização de favelas, o ponto principal diz respeito aos tipos de intervenções escolhidas, sem ignorar os outros diversos fatores que informam as realidades encontradas nos assentamentos precários e que compõem a etapa de diagnóstico e da definição de diretrizes e ações, entre elas:

- I. Situação de risco;
- II. Realidade socioeconômica;
- III. Localização e delimitação dos assentamentos precários
- IV. Acesso a infraestrutura e equipamentos urbanos
- V. Grau de consolidação, entre outras.

Nesse contexto, identificam-se três diferentes abordagens quanto ao componente da produção de moradias para reassentamento de famílias. Foram encontrados, a partir da tipificação proposta por Pequeno e Carvalho (2018) e incluída no Capítulo III: (i)

reassentamentos realizados nas proximidades, (ii) reassentamentos distantes e (iii) reconhecimento de empreendimentos que suprem demandas de diversos projetos, portanto funcionam como um grande depósito de pessoas deslocadas de vários bairros da RMF (Tabela 40).

| CONJUNTOS HABITACIONAIS - REASSENTAMENTO PAC | | | | | |
|---|--|--------------------|---|-----------------|------------|
| REASSENTAMENTOS EM PROXIMIDADE | | | | | |
| | EMPREENHIMENTO | BAIRRO | PROJETO | PROGRAMA | UHS |
| 1 | CONJUNTO FLORESTA I | ÁLVARO WEYNE | LAGOA DO URUBU | PAC II/MCMV | 88 |
| 2 | CONJUNTO FLORESTA II | | | | |
| 3 | CONJUNTO PLANALTO UNIVERSO | VILA UNIÃO | FAVELA MARAVILHA | PAC | 144 |
| 4 | CONJUNTO MARAVILHA | BAIRRO DE FÁTIMA | | | 264 |
| 5 | CONJUNTO Nº SRA. DE FÁTIMA | | | | 200 |
| 6 | CONJUNTO DA LAGOA DO PAPICU | PAPICU | LAGOA DO PAPICU | PAC | 488 |
| 7 | CONJUNTO MARIA JOSÉ GOMES | BAIRRO ELLERY | AÇUDE JOÃO LOPES | PAC | 88 |
| 8 | CONJUNTO SÃO CRISTOVÃO | SÃO CRISTOVÃO | SÃO CRISTOVÃO/CAMPO ESTRELA | PAC | 180 |
| 9 | CONJUNTO PADRE HÉLIO CAMPOS | ÁLVARO WEYNE | PROJETO VILA DO MAR | PAC | 1.434 |
| 10 | CONJUNTO DOM HELDER | ÁLVARO WEYNE | PROJETO VILA DO MAR | PAC | |
| 11 | VILA DO MAR III | ÁLVARO WEYNE | PROJETO VILA DO MAR | PAC | |
| REASSENTAMENTOS DISTANTES | | | | | |
| 12 | RESIDENCIAL LEONEL BRIZOLA | GRANJA LISBOA | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 576 |
| 13 | RESIDENCIAL JURACI MAGALHÃES | PARANGABA | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 336 |
| 14 | RESIDENCIAL MIGUEL ARRAES | SÃO BENTO | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 1212 |
| 15 | RESIDENCIAL RACHEL DE QUEIROZ | SÃO BENTO | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 324 |
| 16 | RESIDENCIAL BLANCHARD GIRÃO | JARI | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 108 |
| 17 | RESIDENCIAL LUPE DE PAULA | NOVO MARANGUAPE II | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 69 |
| 18 | RESIDENCIAL SANTO SATIRO | ACARACUZINHO | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 128 |
| 19 | RESIDENCIAL ALDEMIR MARTINS | JEREISSATI | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 612 |
| 20 | RESIDENCIAL RIACHO VERDE I | CANINDEZINHO | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 144 |
| 21 | RESIDENCIAL RIACHO VERDE II | CANINDEZINHO | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 128 |
| 22 | RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I | JOSÉ WALTER | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 352 |
| 23 | RESIDENCIAL CIDADE JARDIM II | JOSÉ WALTER | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 464 |
| 24 | RESIDENCIAL ORGULHO DO CEARÁ | BOA ESPERANÇA | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 512 |
| 25 | RESIDENCIAL JOSÉ EUCLIDES FERREIRA GOMES | ANCURI | MARANGUAPINHO | PAC/MCMV | 1.488 |
| GRANDES CONJUNTOS COMO DEPÓSITO DE PESSOAS | | | | | |
| 27 | CIDADE JARDIM I | JOSÉ WALTER | SÃO CRISTOVÃO/CAMPO ESTRELA; MARANGUAPINHO; VILA DO MAR; PREURBIS COCÓ | MCMV | 5.536 |
| 28 | CIDADE JARDIM II | JOSÉ WALTER | | MCMV | 5.968 |

Tabela 40 - Reassentamentos do PAC-UAP

Fonte: Elaborado pelo Autor (2019) com base em dados da HABITAFOR; SCidades e CEF

Para ilustrar as diferentes dimensões da produção habitacional originadas do PAC Favelas e a condição de implantação desses empreendimentos, foi escolhido para cada situação a condição de um projeto ou conjunto habitacional que melhor represente as questões aqui tratadas: (i) para a prática do **reassentamento em proximidade**, resgata-se a produção de moradia proposta pelo Projeto Vila do Mar; (ii) para os **deslocamentos distantes**, foi utilizada a produção habitacional de dimensão metropolitana do Projeto Maranguapinho e seus 14 empreendimentos habitacionais; (iii) por seu grande porte e devido ao seu grande impacto territorial, os residenciais Cidade Jardim I e II se propõem a revelar a preocupante confluência de diferentes reassentamentos em um único empreendimento a partir da sua relação com a valorização do PMCMV em relação ao PAC-UAP.



Reassentamento em proximidade

Como um resultado do processo de urbanização de assentamentos precários em Fortaleza, sejam eles efetivados pelos diferentes programas identificados anteriormente ou pela política do PAC, as ações realizadas com uma abordagem que garantem permanências tendem a assegurar uma manutenção das relações sociais e dos laços de vizinhança, ao mesmo tempo em que promovem uma inserção urbana de melhor qualidade e uma significativa redução da segregação socioespacial. A prática das remoções e de reassentamentos, como mencionado, são estratégias inerentes ao processo de urbanização de assentamentos precários, mas que precisam de análises prévias para que não se tornem mais um agravante para a reprodução de padrões de precariedade no espaço urbano.

Nesse contexto, pretende-se inicialmente identificar alguns pontos que colaboram para o entendimento de que os deslocamentos involuntários para regiões próximas interferem de forma mais positiva no andamento das obras de urbanização, estabelecendo uma relação de menor impacto com as comunidades ao construírem empreendimentos mais alinhados com as condições de seus ocupantes. Para isso, será abordado a produção habitacional realizada durante a execução do Projeto Vila do Mar na região do Grande Pirambu.

Sendo uma intervenção considerada de médio porte, o Projeto Vila do Mar propôs executar significativa remoção de mais de **1.700 famílias** – inicialmente 1.434 – para posterior reassentamento com a construção de **quatro empreendimentos habitacionais contíguos**. Localizados em bairros adjacentes ao Grande Pirambu, esses terrenos, adquiridos pela Prefeitura Municipal por meio de compra, compreendiam antigos galpões e fábricas concentradas ao longo da

Av. Francisco Sá – um bairro com uma boa infraestrutura urbana, com fácil acesso a serviços e comércios devido a sua proximidade com o bairro do centro e por estar totalmente conectado à malha urbana da cidade. Aqui já é possível visualizar uma tentativa de produção habitacional em condições mais adequadas na cidade (Figura 68). Apesar do significativo número de remoções, a prática do reassentamento nas proximidades contribui diretamente para uma integração positiva dos indivíduos em suas novas vizinhanças e para a continuidade dos hábitos sociais das famílias beneficiárias.



Figura 68 - Inserção Urbana dos Reassentamentos Projeto Vila do Mar
Fonte: Google Earth Adaptado pelo Autor (2019)

Tendo em vista que a região do Grande Pirambu foi alvo de intensas remoções durante a construção da Avenida Leste-Oeste, analisada no Capítulo I, onde os deslocamentos involuntários foram intensificados para conjuntos construídos pelo BNH, como o Conjunto Marechal Rondon e o Conjunto Palmeiras (MÁXIMO, 2012) – que futuramente se tornariam bairros – localizados em zonas

periféricas da cidade a exemplo do Conjunto Palmeiras, Conjunto Marechal Rondon, ambos situados em municípios vizinhos, e para o Conjunto Alvorada (MONTEIRO, 2017). No Projeto Vila do Mar as diretrizes e ações definidas encaminharam os deslocamentos para uma realidade bem diferente. Dos três conjuntos, um encontra-se inserido dentro da região do Grande Pirambu (Barra do Ceará) e outros dois estão construídos no Bairro Floresta, limítrofe ao Grande Pirambu, todos distribuídos em uma mesma área. Os primeiros empreendimentos originados com a urbanização da Vila do Mar asseguram, segundo a Lei Orgânica (FORTALEZA, 2014), reassentamento no mesmo bairro.



Figura 69 - Conjuntos Habitacionais Vila do Mar
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

Além de denotar uma possível dimensão metropolitana de deslocamento estabelecida através do reassentamento de famílias nos municípios de Messejana e Caucaia. Monteiro (2018) destaca essa condição como um processo de segregação, territorialização e reterritorialização ocorrido nesse grupo de assentamentos precários. Chegando em uma dimensão nacional, o projeto arquitetônico utilizado tem como base um tipo habitacional proposto para a região Norte, especificamente para habitações produzidas em Belém do Pará. A Vila da Barca é um exemplo de empreendimento que previamente se utiliza dessa solução para provisão de moradias.



Figura 70 – Conjunto Vila da Barca em Belém e Unidade Habitacionais no Vila do Mar
Fonte: Skyscraper e CNnews (2015)

Em termos de diversidade, o reassentamento apresenta apenas um tipo base, o que acaba por não atender às diversas composições familiares removidas da região do Grande Pirambu. Ao mesmo tempo, a construção não apresenta uma flexibilidade no uso dos compartimentos que permita adaptações à rotina dos moradores – lembrando que a habitação não é mais apenas espaço de morada, mas também espaço de trabalho. Progressivamente, os conjuntos não parecem apresentar possibilidades de evolução de sua estrutura e expansão da UH para possíveis melhorias em benefício dos usuários. Essa afirmação pode ser comprovada quando observadas as diferentes modificações construtivas que se acumularam ao longo dos anos nos Residenciais estudados (Figura 71).



Figura 71 - Modificações na arquitetura dos empreendimentos
Fonte: Acervo do autor (2019)

Fica evidente a construção de novos cômodos, bem como a instalação de “puxadinhos” servindo como novas varandas, garagens e até pontos comerciais. Além disso, não se observa qualquer preocupação com os espaços de permanência, não havendo áreas sombreadas, nem mobiliário urbano.

Mesmo a intervenção no Vila do Mar concentrando sua produção de moradias em empreendimentos construídos próximos ao projeto de urbanização, essa realidade não se manteve por muito tempo. Ao longo dos anos foram identificados diversos deslocamentos involuntários, conduzidos pela HABITAFOR, para outros conjuntos habitacionais em bairros bem distantes dos reassentamentos previsto. Monteiro (2018) pontua o deslocamento da população para os bairros da Lagoa Redonda, Paupina e Prefeito José Walter (Tabela 41).

| PROJETO VILA DO MAR - QUADRO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL | | |
|---|---|--------------|
| ANO | REALIDADE HABITACIONAL | UHS |
| - | DESISTÊNCIA DA REMOÇÃO | 219 |
| 2011 | ENTREGA DE UH CONJUNTO PADRE HÉLIO | 264 |
| 2014 | ENTREGA DE UH CONJUNTO PADRE CAETANO | 84 |
| 2015 | ENTREGA DE UH NA TRAVESSA DEUSIMAR - BAIRRO PIRAMBU | 6 |
| - | INDENIZAÇÕES PARA RESIDÊNCIAS REMOVIDAS | 142 |
| 2016 | ENTREGA DE UH NO CONJ. MORADA NOVA - BAIRRO LAGOA REDONDA | 16 |
| 2016 | ENTREGA DE UH NO CONJ. JORGE AMADO - BAIRRO PAUPINA | 20 |
| 2016/2017 | ENTREGA DE UH NO RES. VILA DOS PESCADORES - BAIRRO PIRAMBU | 6 |
| - | UH PREVISTAS PARA O CONJUNTO CIDADE JARDIM - BAIRRO JOSÉ WALTER | 153 |
| 2018 | UH PREVISTAS PARA CONCLUSÃO | 504 |
| TOTAL | | 1.434 |

Tabela 41 - Produção Habitacional Vila do Mar
Fonte: Monteiro (2018) adaptado pelo Autor (2019)

Os três conjuntos utilizados para reassentamento fora da produção específica do Projeto Vila do Mar são projetos vinculados ao PMCMV que reproduzem, como abordado em vários momentos nesta pesquisa, uma lógica de localização periférica e segregacionista. Com essa conjuntura, é possível identificar que mesmo em um reassentamento considerado de melhor qualidade, existe uma tendência de substituição pelo PMCMV.

Essa tendência é confirmada quando fica determinado que apenas o quarto conjunto, que deveria ser construído aos moldes dos outros empreendimentos, será vinculado ao padrão de produção em massa do PMCMV. Nesse momento se antecipa a influência, ainda sutil, do

PMCMV na produção no tipo habitacional utilizado na urbanização de assentamentos precários realizadas pelo PAC.

Apesar de ser considerada uma produção que se destaca dentre uma gama de moradias para reassentamento vinculadas ao PAC, todos os pontos aqui abordados passam por reformulações para se enquadrarem em uma ótica de planejamento urbano que prioriza a elaboração de grandes projetos urbanos em detrimento de intervenções que priorizem as permanências e a requalificação do espaço das favelas. No ponto que segue, ficará ainda mais óbvio a intensificação dos deslocamentos involuntários, visto que é proporcional à quantidade de remoções promovidas. Para além, será possível ilustrar essa crescente influência do PMCMV nos tipos arquitetônicos executados, na localização dos conjuntos e na escala dos residenciais produzidos pelo PAC Favelas em Fortaleza.



Reassentamentos Distantes

Outra forma de provisão habitacional à partir de remoções realizadas em favelas é concretizada por meio da construção de conjuntos habitacionais em zonas distantes dos bairros de origem. Nessa abordagem, destacam-se principalmente os empreendimentos construídos para suprir às demandas da urbanização do Rio Maranguapinho. Como dito em capítulos anteriores, esse projeto de dimensão metropolitana compreende o maior montante investido para a urbanização de favelas realizada através do PAC no Brasil.

Tendo como agente executor a Secretaria das Cidades, o Projeto Rio Maranguapinho beneficia mais de **20 mil famílias** que moram ao longo das margens direita e esquerda do Rio Maranguapinho, portanto é responsável pela maior quantidade de remoções durante sua urbanização. Ao todo foram construídos **14 conjuntos habitacionais** (Tabela 42), responsáveis pela remoção e reassentamento, até 2017, de **6.453 famílias**.

| PROJETO RIO MARANGUAPINHO - RESUMO RESIDENCIAIS | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|-------------|------------|------------|-------------------------|--------------------|----------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|-------|
| EMPREENHIMENTOS | PROGRAMA | LOCALIZAÇÃO | UHS | CONTRATADA | VALOR CONTRATO | AVAÇO FÍSICO | ENTREGA DAS UNIDADES | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | | |
| 1 | RESIDENCIAL LEONEL BRIZOLA | OGU | FORTALEZA | 576 | BORGES CARNEIRO | R\$ 14.379.962,45 | 100% | 336 | 240 | | | | | | | |
| 2 | RESIDENCIAL JURACI MAGALHÃES | OGU | FORTALEZA | 336 | COSAMPA | R\$ 9.203.302,37 | 100% | | 336 | | | | | | | |
| 3 | RESIDENCIAL MIGUEL ARRAES | OGU | FORTALEZA | 1212 | ENGEXATA | R\$ 41.973.347,63 | 100% | | | 1.212 | | | | | | |
| 4 | RESIDENCIAL RACHEL DE QUEIROZ | OGU | FORTALEZA | 324 | | | 100% | | | 324 | | | | | | |
| 5 | RESIDENCIAL BLANCHARD GIRÃO | OGU | MARACANÚ | 108 | ÉPOCA ENG. | R\$ 1.983.812,47 | 100% | | 108 | | | | | | | |
| 6 | RESIDENCIAL LUPE DE PAULA | OGU | MARANGUAPE | 69 | CONFAHT ENG. | R\$ 1.276.475,46 | 100% | | | 69 | | | | | | |
| 7 | RESIDENCIAL SANTO SÁTIRO | OGU | MARACANAÚ | 128 | TECNOCON | R\$ 3.715.466,43 | 55% | | | | | | | | | 128 |
| 8 | RESIDENCIAL ALDEMIR MARTINS | OGU | FORTALEZA | 612 | CETRO | R\$ 11.852.416,70 | 100% | | | | | | | 612 | | |
| 9 | RESIDENCIAL RIACHO VERDE I | MCMV | FORTALEZA | 144 | SUMARE LTDA | R\$ 10.345.714,40 | 80,36% | | | | | | | | | 144 |
| 10 | RESIDENCIAL RIACHO VERDE II | MCMV | FORTALEZA | 128 | | R\$ 9.269.006,70 | 80,97% | | | | | | | | | |
| 11 | RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I | MCMV | FORTALEZA | 352 | FUJITA | R\$ 23.430.434,77 | 68,09% | | | | | | | | | 352 |
| 12 | RESIDENCIAL CIDADE JARDIM II | MCMV | FORTALEZA | 464 | DIRECIONAL ENG. | R\$ 33.408.000,00 | 38,73% | | | | | | | | | 464 |
| 13 | RESIDENCIAL ORGULHO DO CEARÁ | MCMV | MARACANAÚ | 512 | | R\$ 33.280.000,00 | 91,96% | | | | | | | | | 512 |
| 14 | RESIDENCIAL JOSÉ EUCLIDES FERREIRA GOMES | MCMV | FORTALEZA | 1.488 | MURICI LTDA; DIRECIONAL | R\$ 102.672.000,00 | 42,10% | | | | | | | | | 1.488 |
| TOTAL DE UNIDADES ENTREGUES | | | | | | | | 336 | 684 | 1.605 | 0 | 0 | 612 | 2.400 | 816 | |
| | | | | | | | | 336 | 1.020 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 3.237 | 5.637 | 6453 UH | |

Tabela 42 - Resumo de Residencial do Projeto Maranguapinho
Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2017)

Cabe salientar que alguns desses residenciais – como é o caso dos empreendimentos Cidade Jardim I e II – são responsáveis pelo reassentamento de famílias removida de outras favelas urbanizadas, como o Projeto Vila do Mar e o Projeto Preurbis Cocó, assim como as

demandas do PAC Copa, do PAC Mobilidade e dos movimentos sociais urbanos diretamente vinculados ao governo do Estado .

A realidade encontrada é inversa à praticada na construção dos reassentamentos em proximidade anteriorme analisados, visto que fica evidente uma reprodução mais intensa de um processo de periferização da produção habitacional, os conjuntos produzidos encontram-se localizados na Frente de Expansão Sul (NASCIMENTO, 2018) e em áreas de conurbação com a região metropolitana (Figura 72) – o que confirma a dimensão metropolitana do Projeto Maranguapinho.

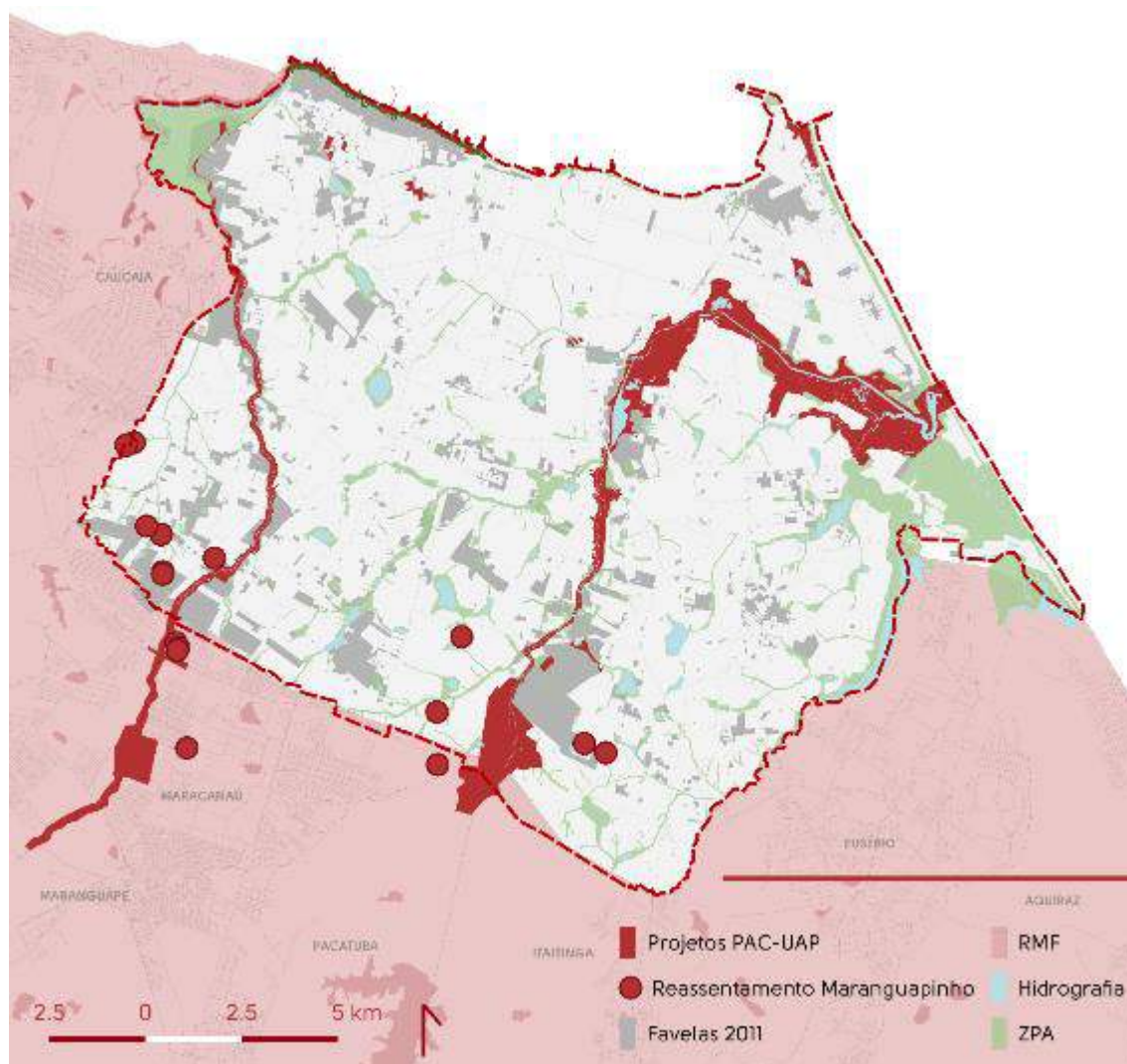


Figura 72 - Reassentamentos Projeto Maranguapinho
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Após identificar todos os empreendimentos construídos, foi possível analisar como o vínculo entre o PAC e o PMCMV foi encarregado, não

somente pela intensificação na produção das moradias, mas também por modificações nas decisões projetuais previamente assumidas. Foram identificados dois padrões arquitetônicos que representam um tipo do PAC – encontrado em outros projetos vinculados ao programa – e um tipo que se aproxima dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV (Figuras 73 e 74).



Figura 73- Conjuntos Juraci Magalhães, Leonel Brizola, Raquel de Queiroz, Miguel Arraes e Lupe de Paula (Esq. para Dir.) Fonte: Site Governo do Ceará (2019)



Figura 74 - Conjuntos Cidade Jardim I, Riacho Verde, Orgulho do Ceará, José Euclides e Blanchard Girão (Esq. para Dir.) Fonte: Site Governo do Ceará (2019)

A divisão em dois grupos arquitetônicos possibilitou identificar uma similaridade dos empreendimentos do primeiro grupo com os conjuntos produzidos para os projetos de pequeno porte do PAC, onde são valorizados os materiais em sua natureza – alvenaria de tijolos e esquadrias em madeira – igualmente utilizado nos reassentamentos do Projeto Vila do Mar e do Preurbis Cocó. Já o segundo grupo se utiliza de alvenarias estruturais, esquadrias metálicas, estética que se aproxima muito mais da produção do PMCMV, tendo como premissa a redução dos custos e soluções arquitetônicas que facilitem sua reprodução em massa.

As características que garantem **Diversidade**, **Flexibilidade** e **Progressividade** (PEQUENO e ROSA, 2015) não são encontradas nos residenciais citados, pois são projetos habitacionais “genéricos” e que não tem como objetivo responder às particularidades de uma remoção ou uma vizinhança específica. Além da sua inflexibilidade, os conjuntos parecem não levar em consideração as questões ambientais em que foram inseridos, pois não são contemplados com áreas sombreadas e espaços de permanência ao ar livre. Em suma, esse grupo de conjuntos produzidos para reassentamentos pode ser considerado como um primeiro reflexo das transformações trazidas pela aglutinação da produção habitacional do PAC ao PMCMV.



Grandes Conjuntos Habitacionais como depósito de pessoas

Respondendo a um contexto de retomada da construção de grandes conjuntos habitacionais, os **Conjuntos Cidade Jardim I e II**, como empreendimentos que compõem a Frente de Expansão Sul (NASCIMENTO, 2018) em Fortaleza, são evidenciados ao fim deste capítulo pelo seu impacto nas dinâmicas metropolitanas e por serem causadores de uma intensificação dos deslocamentos involuntários de famílias decorrentes da urbanização de assentamentos precários. Para além de responderem a uma produção periférica de moradias, os conjuntos do Cidade Jardim não apenas representam as ações e os arranjos institucionais do PMCMV, mas também agregam algumas das consequências negativas do vínculo criado entre o PAC Favelas e o PMCMV.

Situados no Bairro Prefeito José Walter, os Complexos Cidade Jardim I e II ocupam amplas áreas: o Cidade Jardim I numa área de 72,3 hectares e o Cidade Jardim II com 58,8 hectares. Ambos totalizam **131,1 hectares** destinados para a produção de mais de **11 mil unidades habitacionais** e equipamentos urbanos com investimentos na ordem de **R\$ 352 milhões**. Nascimento (2018) destaca que conjuntos como os Cidade Jardim I e II representam a retomada de uma política habitacional comparável à do BNH, onde diversos impactos reforçam tendências de degradação ambiental, homogeneização social e fragmentação do tecido social e político (Souza, 2003).

Para a aprovação desse grande volume de moradias – até o momento nunca visto no PMCMV – só a contratação do Cidade Jardim I precisou ser dividida em cinco módulos justapostos em uma mesma gleba. Segundo PEQUENO e ROSA (2015), essa estratégia consiste em subdividir as unidades dos empreendimentos contratados por uma mesma construtora em quadras vizinhas. Dessa

forma, pode-se antecipar uma concentração da gestão em uma única empresa, o que difere da realidade encontrada nas obras do PAC, onde a segmentação das obras, sob a gestão de várias empresas, promove fragilidades na continuidade de execução das intervenções e problemas de articulação entre os diversos processos que compõem a prática de reassentamento.

Nascimento (2018) ainda destaca uma outra fragilidade da implantação desse empreendimento (Figura 75). Para além de uma inserção periférica distante da cidade atendida pelo Estado, a morfologia urbana do conjunto predispõe sua fragmentação, observada na “completa dissociação nos padrões morfológicos entre o CJ. José Walter e os próprios Conjunto Cidade Jardim I e II” (NASCIMENTO, 2018, p. 138). Ilustram essa fragmentação, a retenção de grandes glebas vazias sem urbanização, interrupções em sua malha viária e um distanciamento entre os conjuntos.

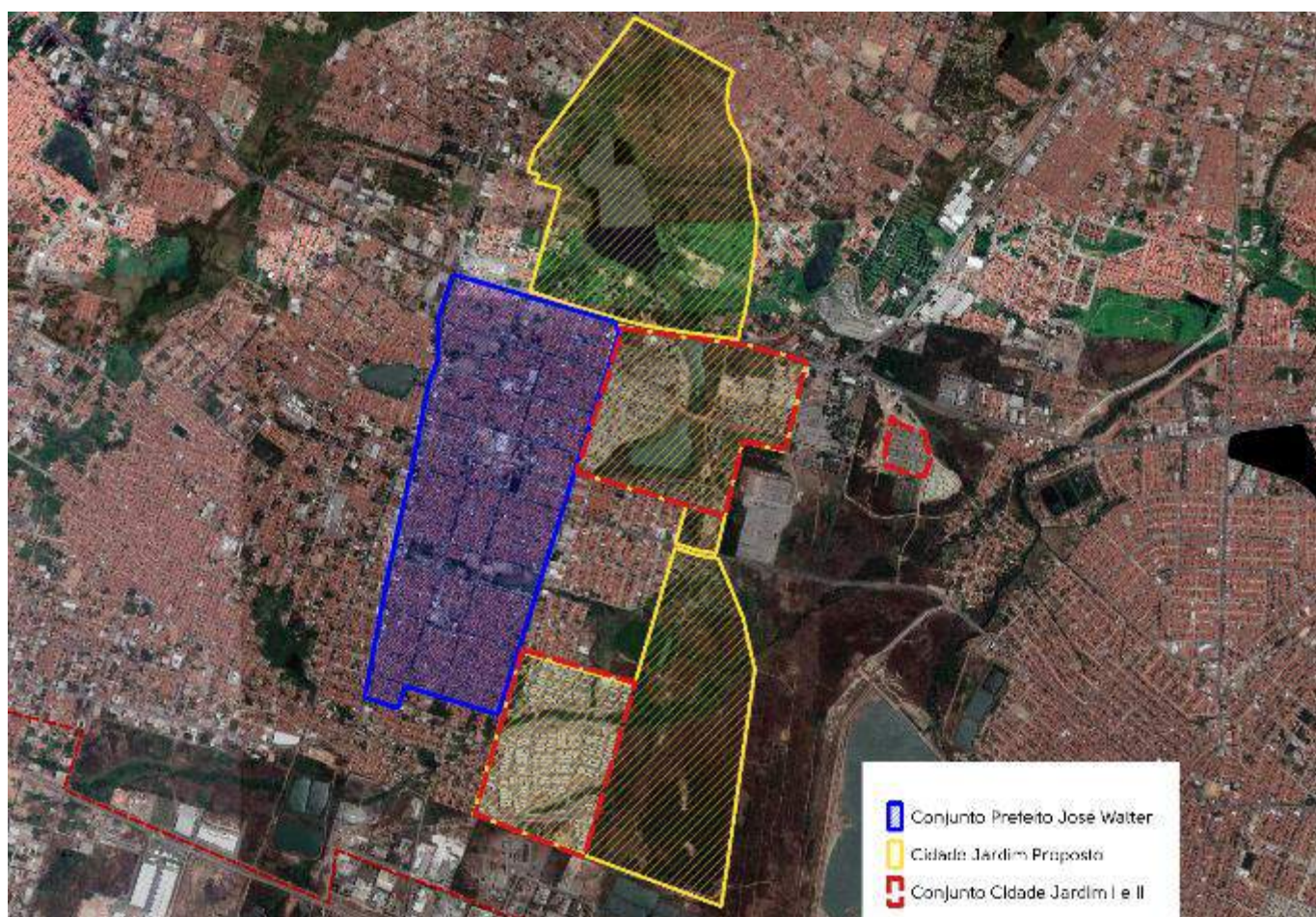


Figura 75 - Inserção Urbana Complexo Habitacional Cidade Jardim
Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Dentre diversos debates e críticas que possam surgir através da análise do Complexo Cidade Jardim, o que justifica sua inserção nesta pesquisa é sua colaboração na intensificação de um processo de produção habitacional segregada em espaços onde não há cidade, e a relação de uma demanda semiaberta com a intensificação dos deslocamentos involuntários. As famílias atendidas pela construção do Cidade Jardim tiveram origens bem distintas (Figura 76) devido, principalmente, a uma demanda fechada de necessidades habitacionais indicadas por movimentos sociais e pelo Governo – onde estão inseridos os reassentamentos oriundos da urbanização de favelas – em contrapartida a uma demanda fechada composta por famílias cadastradas pela Prefeitura Municipal

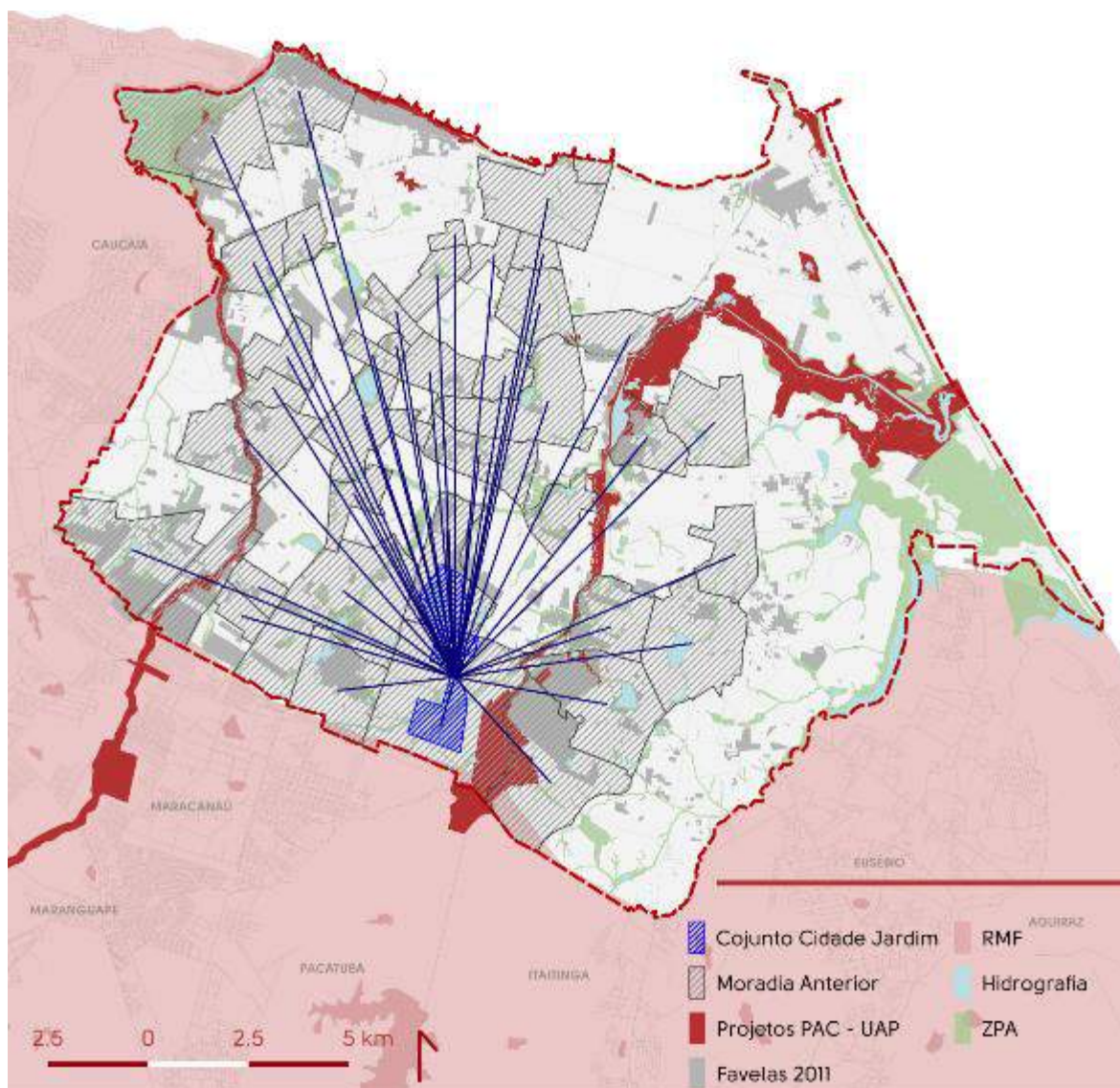


Figura 76 - Conjunto Cidade Jardim como uma centralidade dos deslocamentos
Fonte: Nascimento (2018) adaptado pelo Autor (2019)

Observa-se então uma profusão de demandas locais e metropolitanas por moradias que, potencializadas pela alta quantidade de remoções, transformam o Cidade Jardim em um empreendimento habitacional centralizador desses deslocamentos. As demandas respondidas pelo CJ passaram a transformar propostas de urbanização que eram preocupadas com a qualidade de seus reassentamentos em intervenções responsáveis pelo deslocamento de um considerável número de famílias para zonas distantes mais de 11km dos seus bairros de origem. Quatro dos dez projetos de urbanização realizados pelo PAC consideram o reassentamento de famílias nos Conjuntos Cidade Jardim I e II.

Trazendo os critérios de análise utilizados para os reassentamentos promovidos pelo PAC no Capítulo III, não são observadas características que promovam uma positiva **Diversidade, Flexibilidade** ou **Progressividade** nos conjuntos do Cidade Jardim. Pelo contrário, a produção aqui realizada é engessada em termos de projeto arquitetônico e não está apta a receber grupos sociais tão distintos e originados de tantos bairros da RMF. O empreendimento não só está construído aos moldes do PMCMV, como também não foi concebido para ocupar esse lugar de centralidade na lógica das remoções e dos reassentamentos provocados pela urbanização de favelas.

Além dessa limitação estrutural das unidades habitacionais, outro ponto que precisa ser destacado é a incompletude das suas obras. Devido às dimensões dos dois conjuntos e o início das etapas III, IV e V do Cidade Jardim, vários grupos de edifícios chegaram a ser erguidos, mas não foram finalizados. Em matéria publicada no Portal G1 Ceará em março deste ano, foram identificados conjuntos de blocos habitacionais construídos e abandonados em meio à matagais e lixões. Segundo o G1, **3.296 UH** estão com obras paralisadas há pelo menos seis anos nos conjuntos do Cidades Jardim (Figura 77).

Encontra-se aqui uma tipologia habitacional em planta "H" com quatro apartamentos por andar e quatro pavimentos, que não permitem qualquer expansão ou adaptação. Além das habitações, os empreendimentos deverão conter áreas de lazer e equipamentos de uso coletivo, bem como a urbanização da margem da Lagoa Aldeia Velha e do canal (Cidade Jardim I) e de um canal existente no Cidade Jardim II (Figura 77).



Figura 77 - Conjunto Cidade Jardim I e II
Fonte: Google Earth adaptado pelo Autor (2019)

São verdadeiros “bairros-fantasma” que evidenciam uma lógica perversa de provisão habitacional para obtenção de lucro em cima do mercado da construção civil. Não surpreende que a produção habitacional de pequena escala, observada em algumas urbanizações de favelas, não seja de interesse dos grandes construtores e, por consequência, dos agentes públicos na elaboração de novas políticas urbanas e habitacionais. O Capítulo IV (DESLOCAR) não só registra como decorreu à incorporação do componente habitacional do PAC Favelas ao PMCMV, mas identifica os diversos retrocessos que marcaram a execução dessa política dentro das dinâmicas metropolitanas de Fortaleza.



Figura 78 - Prédios abandonados no Conjunto Cidade Jardim
Fonte: Portal G1 Ceará

Tenta-se evidenciar ainda que as justificativas dadas para as mudanças na política pública em termos de habitação – como uma necessidade de incremento na redução do déficit habitacional ou a

garantia de celeridade nas obras através do vínculo com o PMCMV – nada mais são do que desculpas para a entrega do planejamento urbano nas mãos de entes privados, de grandes empresas e na lógica de mercado. Não obstante, toda a lógica de intervenção proposta nesta pesquisa atenta-se a desvelar as intenções, positivas ou não, do Estado para comandar o desenvolvimento urbano, social e econômico da região metropolitana de Fortaleza.

Cabe salientar que nas Considerações Finais, na forma de um breve relato, objetiva-se realizar um balanço dos desafios, das expressões de resistência, existência e desistências observadas no decorrer desta pesquisa e durante a construção e implementação das ações do PAC-UAP no território das Favelas.



RESISTIR

Considerações Finais



Acredita-se que a resistência daqueles que residem nos assentamentos precários se fortalece ainda mais graças ao domínio das informações e no devido uso dos conhecimentos produzidos sobre um determinado tema. Para além de intervenções do território das favelas, os projetos do PAC também foram motivo de fortalecimento dos movimentos sociais e das lideranças locais na garantia dos direitos das famílias residentes. Nesse sentido, ao analisar a implementação das ações do PAC-UAP em uma realidade de desenvolvimento urbano dominado por uma expressiva desigualdade, pela segregação e pela precariedade, tornou-se evidente a relevância desse quadro de intervenções para novos avanços nos estudos acerca da urbanização de favelas nas metrópoles brasileiras. Essas ações, responsáveis pela qualificação do espaço urbano e por uma tentativa de garantia dos direitos básicos para diversas comunidades permitiu, além de um retorno do olhar para o espaço da favela, desvelar a permanência e intensificação de algumas dinâmicas espaciais da cidade e as intenções do Estado para esses territórios.

De antemão, essa pesquisa confirmou uma máxima: **nunca se investiu tanto em urbanização de assentamentos precários como no PAC I e II**. Para além desses grandes investimentos, as intervenções realizadas representam uma variedade de experiências e de abordagens devido as diferentes escalas, à natureza da intervenção, às condições de reassentamento, o estado de consolidação das ocupações e suas conexões com outras ações anteriormente iniciadas (PEQUENO e CARVALHO, 2018). Essa condição sinaliza que um dos principais objetivos do PAC-UAP em Fortaleza foi o resgate de intervenções iniciadas nos últimos anos desde a criação do MCidades por meio de novos investimentos e modificações nos seus escopos iniciais.

Essa captura de projetos antigos apresenta pontos positivos, visto que possibilitou a retomada e a finalização de obras que caminhavam lentamente ou que estavam paralisadas, permitindo o benefício a uma maior quantidade de famílias. Ao todo, mais de cem assentamentos precários foram atingidos pelas obras, beneficiando um total de 18.200 famílias que receberam novas moradias. Nesse mesmo eixo, a prática das melhorias habitacionais e alugueis sociais também marcaram as intervenções analisadas.

Da mesma forma, é importante destacar uma escala de intervenção metropolitana trazida pelos projetos de maior porte. No caso do Projeto Maranguapinho e Preurbis Cocó, ambos abrangem, além de um escopo similar aos projetos de pequeno e médio porte, a execução de obras de macrodrenagem, como a construção de barragens, assim como um quadro de remoções e reassentamentos por vezes atingindo outros municípios da região metropolitana.

Há a necessidade de lembrar, como apontado na introdução dessa pesquisa, que o PAC permanece reproduzindo práticas interventivas baseadas em ideários conservadores de atuação no território (LEITÃO, 2009; PETRAROLLI, 2015). Nesse caso, ficou evidente ao longo da pesquisa a permanência de estratégias de intervenção que

priorizam o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento socioespacial.

Considerando a possibilidade de aprimoramento nas abordagens e estratégias para a urbanização de assentamentos precários e também como uma forma de resistência às atuais tendências de desenvolvimento urbano, cabe aqui então pontuar as principais inconsistências identificadas após a análise dessa lógica de intervenção proposta pelo PAC – UAP em Fortaleza, bem como alguns desafios na construção dessa dissertação. Será dado ênfase aos processos estabelecidos nas diferentes dimensões de cidade: “Cidade das Políticas Públicas”, “Cidades do Mercado Imobiliário” e “Cidade da Informalidade” (PEQUENO, 2015).

[Acesso aos diagnósticos e bases de dados]

Um primeiro ponto diz respeito às dificuldades em acessar e tomar parte dos diagnósticos e contratos produzidos pelos agentes que compõem o processo de elaboração dos projetos e de execução das intervenções do PAC-UAP. Como foi salientado, uma das marcas do Programa consiste na ampla participação de entidades privadas e órgãos públicos durante o processo, além de uma distribuição dos projetos em uma escala municipal, entre o poder local por meio da HABITAFOR, e uma escala Estadual representada pela atuação da Secretaria das Cidades.

Somado a essa condição, tem-se a realidade de urbanizações que foram contratadas ainda no início dos anos 2000, que posteriormente foram incorporadas aos investimentos do PAC, causando mudanças e atualizações em seus contratos e composições de investimentos. Esse processo adquire maior complexidade quando a estrutura financeira está sob domínio de uma outra entidade, a CEF, que interfere diretamente nas modificações em seu escopo.

Apesar dos contratempos e da morosidade na liberação de alguns dados, o esforço de síntese dessas informações foi essencial, pois permitiu a elaboração de uma análise global do quadro das intervenções propostas pelo PAC Favela e de seus componentes (Linha da vida, agentes envolvidos, consolidação dos assentamentos, escopo do projeto, condição de reassentamento e investimentos realizados).

[Fragilidade Institucional e a continuidade das obras]

Como uma das causas dos apontamentos anteriores, o que fica evidente é a fragilidade das instituições governamentais envolvidas, atestada pelo impedimento da concentração das diversas intervenções em um único órgão governamental, o que facilitaria a elaboração de diagnósticos e urbanizações integradas. Em termos práticos, essa gestão poderia acelerar o andamento das obras por meio da definição de variáveis e grupos de diretrizes adequadas e que levem em consideração as especificidades das comunidades que as compõem. Essa fragilidade fica evidente, por exemplo, quando a execução do Projeto Preurbis Cocó ganha maior dimensão, deixando de compor o quadro de projetos comandados pela HABITAFOR, em uma dimensão municipal, passando a ser gerida pelo Estado (SCidades).

A fragilidade institucional evidencia a ausência de um planejamento setorial habitacional de interesse social (PEQUENO e CARVALHO, 2018), visto que a escolha do seu órgão executor se encontra diretamente atrelada à dimensão e à complexidade da intervenção.

Além disso, incrementa essa dinâmica, a quantidade de empresas e consórcios associados ao processo de urbanização e provisão de moradias. Apenas no Projeto Rio Maranguapinho, foram identificadas treze empresas privadas (Tabela 26, p. 177) compondo o seu quadro de empreiteiras e consultorias, configurando a demora na conclusão

das obras que se arrastam por mais de dez anos e que são alvo de substituições de empresas e suspensão de contratos. Entre elas, não só empresas que residem e atuam diretamente no município, como também empreiteiras localizadas em outros estados e que, atraídas pelos altos investimentos e boas possibilidades de lucro, participaram das concorrências. Isto reafirma a utilização do programa como possibilidade de injeção financeira na construção civil, possibilitando geração de emprego e movimentação na economia nacional.

[Escolha das favelas e urbanização seletiva]

Um outro ponto identificado recai sobre a legitimidade dos critérios utilizados para a escolha dos grupos de assentamentos aptos para implementação de projetos de urbanização. Como salientado, as escolhas dos assentamentos a receberem investimentos do PAC-UAP em Fortaleza recuperaram contextos históricos de intervenção, portanto tomaram como critério a possibilidade de complementação de urbanização iniciados no passado recente.

Nesse contexto, acredita-se que algumas variáveis e condicionantes foram ignorados durante esse processo, como as transformações ocorridas com a evolução, adensamento e consolidação das ocupações, fatores que trazem novas demandas e modificações no programa de necessidades. Também é observada a escolha de grupos de assentamentos que, numa possível hierarquização, não comporiam grupos prioritários para implementação de projetos – situação observada principalmente no grupo das pequenas intervenções. Segundo Pequeno e Carvalho (2018, p. 249), “quando se trata das pequenas intervenções, as escolhas, via de regra, são aleatórias, optando por determinadas áreas sem qualquer critério de escolha aparente”.

De forma diferente, no grupo das intervenções de médio porte ficou evidente que as escolhas que se associam aos grandes projetos

urbanos promovidos pelo governo estadual e municipal e às frentes de expansão do mercado imobiliário e do setor terciário – como apontado no Capítulo II (Figura 11 e Figura 13) – decorrendo da valorização de seu potencial turístico e de mercado (PEQUENO e CARVALHO, 2018). Observa-se essa prática no Projeto Vila do Mar, onde ocorre uma requalificação de setores ao longo de uma Zona de Orla, portanto uma urbanização em espaços que se tornam atrativos aos investimentos imobiliários – o mesmo pode ser mencionado quanto ao eixo de expansão imobiliária da Avenida Washington Soares com a urbanização da Favela do Dendê.

Na realidade de escolhas das grandes intervenções, onde a escala vista é de programas de urbanização (PEQUENO e CARVALHO, 2018), os projetos incluídos estão situados em grandes eixos de fragilidade ambiental e com dimensão metropolitana. Foram escolhidos como projetos estruturante, o Preurbis Cocó e o Projeto Rio Maranguapinho que, juntos, beneficiam mais de 28 mil famílias. Essas realidades salientadas corroboram com a afirmação de que existe a prática de uma urbanização seletiva, conformada pela provisão de infraestrutura e que segue intenções de desenvolvimento econômico e do mercado imobiliário.

[Urbanização Incompleta e áreas de risco]

Para além de seletiva, essa forma de urbanização também se mostra incompleta. Comprovam essa afirmação a percepção de que uma maior parte dos projetos de urbanização financiados pelo PAC-UAP – Projeto Vila do Mar, Projeto Maranguapinho, Preurbis Cocó, Lagoa do Urubu, Lagoa do Papicu e Projeto Campo Estrela/São Cristovão – atingem apenas uma pequena parcela dos territórios que compreendem esses grupos de assentamentos precários e, principalmente, que os territórios urbanizados sempre estão localizados nas bordas das comunidades. São poucos os exemplos de

urbanização que consideram intervenções nos miolos de quadra e nos tecidos onde a infraestrutura urbana e os serviços públicos não chegam. Nesta condição, destacam-se os Projetos Favela do Dendê, da Favela Maravilha e a comunidade do Açude João Lopes.

Têm-se como exemplo do primeiro grupo, os 13% de favela urbanizada no Projeto Vila do Mar. As intervenções concentraram-se nos lotes fronteiros à beira-mar, abdicando da promoção de intervenções em espaços mais internos da comunidade, onde o padrão de precariedade é muito mais intenso. O mesmo acontece com o Projeto Rio Maranguapinho, que apesar de sua extensão, consiste na construção de um grande eixo viário que atravessa Fortaleza e se conecta ao município de Maracanaú e Maranguape por meio da inserção de uma barragem e pela intensificação de remoções. Em termos de projeto, essa intervenção urbanizou apenas as glebas próximas à via proposta, permanecendo sem intervenção as partes de maior complexidade.

Nas intervenções do segundo grupo, onde toda ou maior parte das favelas recebeu intervenções de urbanização, acredita-se que essa abordagem mais abrangente se deve ao tamanho dos assentamentos – para o caso da Lagoa do Urubu –, à uma estratégia de remoção e substituição total da favela por novas formas de moradia, como ocorreu na Favela Maravilha, ou por mudanças de percepções e estratégias dos órgãos executores – para o caso da Favela do Dendê e sua gestão pela SCidades.

Como semelhança entre todas as intervenções e verdadeira tônica do processo de favelização de Fortaleza, ainda persiste uma associação dos espaços de precariedade e informalidade às regiões ambientalmente frágeis. A condição de risco ambiental, por muito tempo utilizada para a hierarquização e diagnóstico dos assentamentos precários (PEMAS e PLHIS, por exemplo) como já apontado, ainda é um fator condicionante para a definição de estratégias de intervenção.

[Remover e Reassentar]

Destaca-se ainda a permanência da estratégia de remoção seguida de reassentamento como marca das urbanizações propostas pelo PAC-UAP em Fortaleza. Estão previstas em contratos a construção de 18.200 unidades de moradia em mais de 25 conjuntos habitacionais construídos em realidades distintas no que se refere à localização e ao acesso infraestrutura e aos equipamentos urbanos. Esse número é muito significativo quando se leva em consideração seu pequeno impacto no total de famílias vivendo em favelas. Essa prática representa então o resultado de uma valorização da produção de moradias em detrimento da requalificação do espaço urbano das favelas, mais ainda, representa a influência do desenvolvimento paralelo do PMCMV nas dinâmicas propostas pelo PAC. Essa influência pôde ser comprovada quando ficou ainda mais nítida quando se constata a reprodução de estratégias, as condições de inserção urbana e a adoção de tipos arquitetônicos similares aos apontados por Pequeno e Rosa (2015) nas avaliações acerca do PMCMV.

Isto posto, a mapa conceitual inicialmente apresentado (OLHAR, DIMENSIONAR, INTERVIR e DESLOCAR), composto por ações sobre as quais essa dissertação tentou dialogar, indicaram a necessidade de um amplo reconhecimento do processo de favelização de Fortaleza, de sua conjuntura política e urbana, das dinâmicas espaciais que comandam o desenvolvimento urbano local e, principalmente, das intenções do poder público para com a urbanização de seus assentamentos precários. Ademais, essa pesquisa se propôs a questionar que tipo de urbanização tem sido feita e se faz algum sentido manter estratégias segregatórias e que não contemplem a favela em sua complexidade.

REFERÊNCIAS

ANTONUCCI, D.; SAMORA, P. **A política nacional de habitação e a urbanização de assentamentos precários no Brasil contemporâneo (2001-2015)**. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Julho, 2016.

ARAGÃO, T. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço Urbano metropolitano de Fortaleza - História e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BARROS, A; MAUPEOU, S. **As contradições do desenvolvimento urbano: entre o discurso inclusivo e a prática excludente**. Fronteiras e Debates, Macapá, v. 2, n. 2, jul. /dez. 2015.

BRAGA, E. **Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano - SEDU; Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Fortaleza: Relatório, 1999.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Manual de Instruções: projetos prioritários de investimentos – PPI Intervenções em favela. 2007 – 2010.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC. Brasília, 2010.

_____. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção. In: **BRASIL. Ministério das Cidades**. DENALDI, R. (Org.). Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 107-131.

_____. Habitar Brasil BID/IDB. Ministério das Cidades. Brasília/DF, 2007.

CANO, W.; FERNANDES, A. C. O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: DINIS, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, P. 252-286.

CARDOSO, A. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrôpoles, v. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, F.H. **Avança, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 172 p., 2008.

CARLOS, A. F. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: **Crise urbana**. CARLOS, Ana Fani et all (orgs.). 1.ed, São Paulo, Contexto, 191 p. 2018

COÊLHO, V. **A política regional do Governo Lula (2003-2010)**. In: Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. BRANDÃO, A. et all (orgs.). Rio de Janeiro, Ipea, 2017.

CORRÊA, R. L. **Espaço: um conceito chave da Geografia**. In: Castro, Iná; CORRÊA, Roberto L.; GOMES, Paulo C. (Org's). Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.15-47.

CORDEIRO, D. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

COSTA, C.; GONZÁLEZ, M.; ALMEIDA, N. **A lógica de funcionamento dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimentos e o seu relacionamento com o Brasil no período de 1990-2012**. In: Boletim de Economia e Política Internacional. N. 16. Jan/abr. 2014.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FORTALEZA, Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza. Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional, 2012.

_____. Plano de intervenção em áreas de risco. Fortaleza: Comissão especial para habitação, 2001.

_____. Programa de desfavelamento de Fortaleza. Fortaleza: Fundação de Serviço Social de Fortaleza, 1973.

_____. Lei Municipal Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor). Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, 2012)

GONDIM, L.; OLIVEIRA, H. **A Política Habitacional depois do Estatuto da Cidade: o caso da favela da Lagoa do Papicu (Fortaleza)**. Anais do XV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro. 28 a 31 de julho, 2009.

HISSA, M. **Operações Urbanas Consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em desenvolvimento Urbana. UFPE, 201 p., 2017.

HOLANDA, B.; ROSA, Sara Vieira; PEQUENO, R. **Las Asociaciones Público_privadas y el desarrollo urbano - Analysis de ilegalidades em la creacion de Operaciones urbanas consorciadas em Fortaleza – Ce** - Brasil. Entretextos. v.26, p.29 - 46, 2017.

JUCÁ, G. **Verso e Reverso do Perfil Urbano de Fortaleza (1945 – 1960)**. 2. ed. São Paulo : Annablume, 2003.

LEITÃO, K. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2009

LEITÃO, G.; DELECAVE, J. **O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? O Social em Questão**. Ano XVI, n. 29, pp 265-284. 2013.

LOUREIRO, L. V. **A importância da elaboração do Plano de Habitação (PLHIS) como instrumento de adesão ao Sistema Nacional de Habitação: análise do Plano de Habitação do Município de Maracanaú – Ceará**. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará. 2016

MARICATO, E. **Metrópole, Legislação e Desigualdade**. Estudos avançados, v.17, n. 48, p.151-157, 2003.

_____. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. In Cadernos Metrópole, n.º 21, 1.º semestre, pp. 33-52, 2009.

MÁXIMO, R. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 230 p. 2012.

MONTEIRO, L. **Adeus Maravilha Favela: olhares e percepções sobre a Maravilha urbanizada**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Estadual do Ceará – UECE. 140p, 2017.

MATTOS, F. **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 142p, 2017.

NASCIMENTO, R. **A retomada da construção dos grandes conjuntos e a consolidação da Frente de Expansão Sul em Fortaleza-CE: o caso do Residencial Cidade Jardim I.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design. Universidade Federal do Ceará – UFC. 218p. 2018

NEVES, F. **Curral dos Bárbaros: os Campos de Concentração no Ceará (1915 e 1932).** Revista Brasileira de História, v. 15, n. 29, p. 93-122, 1995.

PEQUENO, R. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza In: **Fortaleza: Transformações da Ordem Urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

_____. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências.** In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>>

_____. **Desenvolvimento e Degradação no Espaço Intraurbano de Fortaleza.** Tese de Doutorado, FAUUSP, 2002.

_____.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza In: **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

_____.; ROSA, S. V. **O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais.** In: Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 191-215, abr. 2016.

_____.; HOLANDA, B. Trajetória de remoções em Fortaleza: análise de registros perversos da desigualdade. In: **Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual.** São Paulo: FAU USP, 2018. 220p.

_____.; CARVALHO, P. Notas Preliminares sobre as ações do PAC – Urbanização de Favelas em Fortaleza. In: **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 349p., 2018.

PINHEIRO, L. **O Programa Favela-Bairro: mais do mesmo? Quais as possibilidades para a superação dos “problemas” existentes na cidade do Rio de Janeiro?** Scripta Nova. Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XIX, n. 331, Ago 2010.

QUINTELA, A.; SANTOS, M. **“A Territorialidade e o Território na Obra de Robert David Sack”**. Revista Geografia (Londrina). Londrina: Vol. 27, N. 1, pp. 07-25. abril/2018.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique, ed. 20, março, 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>

RIOS, K. **Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na Seca de 1932**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 144 p., 2014.

RUFINO, B. **Incorporação da MetrÓpole: centralização do capital imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2012.

SHIMBO, L. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2010.

SOUZA, H. **Análise de Conjuntura**. Editora Vozes. 27ª edição. 54 p. 1984

SOUZA, G. **O desenvolvimento do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares – Miracema/RJ: uma análise da participação popular e da qualidade de vida**. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Políticas Sociais. Universidade Estado do Norte Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, R. **O processo de construção do problema da pobreza no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012, 208 p.

SILVA, J. B. **Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza**. Fortaleza: Multigraf Editora, 192 p. 1992.

VALLADARES, L. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

VOLOCHKO, Danilo. A morada como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: **A cidade como Negócio**. CARLOS, Ana Fani et all (orgs.). 1.ed, São Paulo, Contexto, 273 p. 2018

Entrevistas realizadas – Pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas”.

.Coordenação Geral dos Projetos PAC-UAP - Caixa Econômica Federal (GIGOV/CEF)

Arq. Antônio José de Lavor

.Secretária Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor)
Socióloga Olinda Maria Marques dos Santos

.Coordenador Técnico da PMF/Habitafor (Arquiteto)

Arq. Eduardo Aquino

.Coordenador Técnico da PMF/Habitafor (Advogado)

Adv. Tiago

.Coordenado do Projeto Maranguapinho/SCidades

Arq. Marcelo Colares

.Coordenadores Projeto Dendê/SCidades

Arq. Rafael Moura

Eng. Civil Isaac Gurgel

