

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

MARÍLIA PASSOS APOLIANO GOMES

A CIDADE EM DISPUTA: A TRAJETÓRIA DE UM MOVIMENTO SOCIAL

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Linda Maria de Pontes Gondim

FORTALEZA

2013

MARÍLIA PASSOS APOLIANO GOMES

A CIDADE EM DISPUTA: A TRAJETÓRIA DE UM MOVIMENTO SOCIAL

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Linda Maria de Pontes Gondim

Fortaleza

2013

MARÍLIA PASSOS APOLIANO GOMES

A CIDADE EM DISPUTA: A TRAJETÓRIA DE UM MOVIMENTO SOCIAL

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará.

Dissertação defendida e aprovada em

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Linda Maria de Pontes Gondim (UFC)
(Orientadora)

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC)

Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas (UECE)

Ao vovô Nelson (*in memoriam*).

A Ismênia Holanda, por tudo.

Ao NAJUC, por ter sido meu começo.

Às mulheres do Fórum da ZEIS,
por não descreditarem nas lutas do Lagamar.

AGRADECIMENTOS

De tão óbvio, parece quase desnecessário dizer que esta dissertação não seria possível sem a ajuda e o apoio de muitas pessoas. Mas só parece, porque é *precisamente* necessário que elas sejam nomeadas, apesar de quase todas já saberem da minha gratidão.

Em primeiro lugar, aos moradores e moradoras do Lagamar, que durante esses quase três anos me prestigiaram com os convites para participar de várias reuniões, assembléias e atos públicos que constituem sua resistência e mobilização pela ZEIS. Agradeço especialmente a todos que me concederam entrevistas, que não nomearei em virtude das normas éticas da pesquisa, para evitar a exposição dos meus interlocutores. Agradeço ainda aos técnicos governamentais que também me concederam entrevistas, fomentando questionamentos importantes para esta pesquisa.

À Ismênia Holanda, a Mena, por todas as leituras cuidadosas e extrema paciência nos momentos mais difíceis. Pelo carinho, pelo tempo, e ainda pelas dicas de leitura, que também vieram muitas.

Agradeço a minha orientadora, Prof.^a Linda Gondim, por toda a supervisão, incentivo e paciência na correção de alguns equívocos teóricos e metodológicos nesse início de trajetória acadêmica. Por me questionar sempre, incitando o rigor sem a rigidez metodológica, e ainda pelo ensinamento da pesquisa como artesanato intelectual.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Prof. Renato Pequeno, Prof. Leonardo Sá e Prof. Geovani Jacó, por todas as valiosas contribuições e pela discussão cuidadosa do meu trabalho.

Aos amigos que encontrei no Laboratório de Estudos da Cidade (LEC), em especial a Josileine Araújo e Marcela Andrade, pela linda amizade que nasceu entre nós e pelas longas conversas sobre bibliografia e as discussões em grupos de estudo. Também a Vaneza Araújo, pelo companheirismo nas dificuldades da pesquisa, e a Camila Bernardini. A Neivania Rodrigues, Murilo Leite e Kauhana Moreira, pelo entusiasmo responsável por, muitas vezes, renovar as esperanças na pesquisa e no nosso tema.

À Juliana Avelar, pelo apoio antes mesmo de eu ingressar no mestrado e pelas nossas idas juntas ao Lagamar, que me proporcionaram sempre bons momentos e profundas reflexões.

À Abda Medeiros, incansável incentivadora, amiga da vida inteira que tive a felicidade de encontrar aqui pelo Departamento. A ela devo muito, e ela sabe – inclusive a parte feliz de uma visita inusitada ao Rio de Janeiro.

Às meninas do Núcleo de Pesquisa sobre Sexualidade, Gênero e Subjetividade (NUSS), pela alegria e pelo compartilhar das dificuldades acadêmicas. Um beijo pra Luana Carolina, Érika Medeiros, Marcelle Silva, Raquel G. Mesquita (nome artístico) e novamente Ismênia Holanda.

Aos amigos preciosos que fiz no mestrado, essa turma incrível que nasceu em 2011 e, espero, dure ainda muitos anos. Injusto lembrar um ou dois, tendo em vista que nosso crescimento na pesquisa se deu com muita troca e a colaboração de todos, mas mesmo assim é impossível não dizer um muito obrigada especial a Talita Silva, Larissa Jucá, Antonio Diogo, Lara Oliveira, Vaneza Araújo, Gislania Freitas e Willams Ribeiro pelas vezes em que fiz vocês lerem (ou relerem) meu trabalho!

Aos amigos do curso de Arquitetura e Urbanismo que estiveram comigo em diversas reuniões sobre o Lagamar e sobre as ZEIS, em especial os professores Renato Pequeno e Clarissa Freitas, e ainda Luciana Ximenes e Rebeca Gaspar, Lara Lima e Lara Barreira.

A Aimberê e Socorro, por literalmente nos salvarem nas horas mais dramáticas.

A João Miguel e a Mariana Guanabara, pela amizade de longa e longuíssima data, de muito antes da Sociologia na minha vida. Pelas palavras de incentivo e pelos felizes encontros nos corredores – que continuem acontecendo!

A Potyguara Alencar, pelas primeiras leituras de Marx, Weber e Durkheim. Pela paciência gigantesca em ler e reler comigo tantas coisas, e depois termos algumas horas de discussão e café com bolo.

Aos amigos que, de perto ou de longe, sempre dão um jeito de ajudar, mesmo que sem saber: Manuely Silva, Maria e Pedro Caram, Débora Magalhães e Sarah Rocha.

Como não poderia deixar de ser, aos amigos que fiz durante a Faculdade de Direito, na atuação junto ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), e que felizmente estão comigo até hoje: Davi Aragão, Arlindo Moura, Thiago Arruda,

Thiago Menezes, Maria Gabriela, Lia Souza, Victão, Bruno Alves, Mayara Justa, Maiana Maia, Bel Souza, Talita Furtado, Renata Catarina, Solara, Vlândia Monteiro, Priscylla Joca, Luciana Nóbrega, dentre tantos outros. Cada um me ajudou à sua maneira, em vários momentos diferentes.

Aos que estiveram comigo no Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA) nos dois períodos em que lá estive, em especial Patrícia Oliveira, Márcio Moreira, Talita Maciel, Gualter Bezerra, Dona Rosângela, e ainda o Arlindo. Também às queridas estagiárias Marina e Letícia, pelo incentivo e pelo sorriso de todos os dias. Foi um tempo essencial para pensar várias das questões que aparecem nesse trabalho. Agradeço também aos amigos do CEARAH Periferia, em especial Suzany, Hilda Costa, Valéria Pinheiro e Cecília Paiva.

Aos professores que muito me ajudaram nesse percurso do mestrado, além da Linda, em especial: Glória Diógenes, Leonardo Sá, Alba Carvalho, Isabelle Braz, Irlys Barreira, Geísa Mattos, Domingos Abreu e Jânia Perla.

E por fim, mas não menos importante, ao CNPq, pela concessão de bolsa de pesquisa que possibilitou a realização do presente trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a experiência de moradores pelo Direito à Cidade e pelo reconhecimento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Lagamar, em Fortaleza-CE. O enfoque é dado na mobilização dos moradores, em especial no conflito observado entre eles e o Poder Público, quanto à efetivação de políticas públicas prioritárias em uma ZEIS e ainda quanto à realização de uma obra para a Copa Mundo de 2014 na localidade. Indago sobre quais as particularidades dessa mobilização, quais os atores, as articulações, as estratégias e os desafios por eles enfrentados. Importa esclarecer que se trata de um caso singular, em virtude de o Lagamar não ter sido reconhecido como ZEIS no Plano Diretor em 2009; apenas foi incluído nessa categoria por Lei Complementar aprovada em 2010, a partir da pressão dos moradores. Apesar da demora na inclusão, foi a primeira em Fortaleza a eleger seu Conselho Gestor, demonstrando a possibilidade de ser a primeira ZEIS a ser implementada no Município. Através da metodologia da observação participante, entre 2010 e 2013 presenciei diversas reuniões do Fórum e do Conselho Gestor, sendo estes os espaços privilegiados de observação e análise. Foram realizadas entrevistas com quatro moradores que participam desses espaços, e ainda uma entrevista com um dos técnicos da Prefeitura que compunham o Conselho Gestor na primeira gestão (2011-2012). Sobre a comunidade, foram analisados dados censitários colhidos no Censo Comunitário do Lagamar (2005) e nos censos do IBGE de 2000 e 2010. Quanto ao referencial teórico acerca dos movimentos sociais, foi realizado um cotejo com as pesquisas de Ruth Cardoso, Evelina Dagnino, Linda Gondim, Irllys Barreira, Ana Maria Doimo, Glória Diógenes, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Daniel Cefai e Jan Bitoun. No estudo das Zonas Especiais de Interesse Social, realizou-se diálogo teórico com Marcelo Lopes de Souza, Ana Lúcia Ancona, Renato Pequeno, Clarissa Freitas e José Afonso da Silva.

Palavras-chave: Movimentos Sociais; Megaeventos; Favela; Plano Diretor; Zona Especial de Interesse Social.

ABSTRACT

This research analyzes the experience of residents for the Right to the City and the recognition of the Special Zone of Social Interest (ZEIS) of Lagamar, in Fortaleza. The focus is on mobilizing of residents, especially seen in the conflict between them and the government, as to the effectiveness of public policy priorities in a ZEIS and also as to the realization in the locality of a civil work for the 2014 World Cup. Inquire about what the particularities of this mobilization, including actors, connexions, strategies and challenges they faced. It should be clarified that this is a single case because Lagamar had not been recognized as ZEIS at the Master Plan for Fortaleza in 2009; it was only included in a Supplementary Law approved in 2010, due to pressures from residents. Despite the delay in the inclusion, in Fortaleza Lagamar was the first locality to elect its Management Council, demonstrating the possibility of being the first ZEIS to be implemented in the municipality. Through participant observation methodology, between 2010 and 2013 I witnessed several meetings of the Forum and the Management Council, which are ideal areas for observation and analysis. Interviews were conducted with four residents who participate in these spaces, and with one of the technicians of the city government who participated in the Council in the first administration (2011-2012). In addition, the research considered data collected in the Census Community of Lagamar (2005) and in the IBGE census of 2000 and 2010. Regarding the theoretical framework about social movements, I performed a comparison among researches conducted by Ruth Cardoso, Evelina Dagnino, Linda Gondim, Irllys Barreira, Ana Maria Doimo, Glory Diógenes, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Daniel Cefai and Jan Bitoun. In the study of the Special Zones of Social Interest, there was a theoretical dialogue with Marcelo Lopes de Souza, Ana Lucia Ancona, Renato Pequeno, Clarissa Freitas, and José Afonso da Silva.

Keywords: Social Movements; Megaevents; Squatter Settlements; Plan; Special Zone of Social Interest; Megaevents.

FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Mapa das ZEIS em Fortaleza..... | 78 |
| Figura 2: O Lagamar e os bairros de Fortaleza..... | 81 |
| Figura 3: Localização do Lagamar em Fortaleza | 82 |
| Figura 4: Vias de acesso que fazem limite com o Lagamar | 83 |
| Figura 5: Lagamar: carros estacionados em frente às casas | 85 |
| Figura 6: Lagamar: carros estacionados | 85 |
| Figura 7: Grande tráfego nas ruas internas..... | 86 |
| Figura 8: Casas em permanente construção..... | 87 |
| Figura 9: Heterogeneidade das construções..... | 88 |
| Figura 10: Diversidade dos tipos de construção..... | 88 |
| Figura 11: Calçadas altas..... | 89 |
| Figura 12: Enchente no Lagamar | 89 |
| Figura 13: O Lagamar na década de 1950..... | 91 |
| Figura 14: O Lagamar na década de 1950..... | 91 |
| Figura 15: Os microterritórios do Lagamar. | 94 |
| Figura 16: Canal do Lagamar..... | 95 |
| Figura 17: Uma das pontes sobre o Canal..... | 95 |
| Figura 18: Mobilização no Lagamar | 123 |
| Figura 19: Mobilização no Lagamar | 123 |
| Figura 20: Linha do Tempo 1: Eventos e lutas em torno do direito à moradia | 127 |
| Figura 21: Linha do Tempo 2: a mobilização em torno da ZEIS..... | 134 |
| Figura 22: Hino da ZEIS..... | 154 |
| Figura 23: Mapa do perímetro da ZEIS | 155 |
| Figura 24: Terrenos vazios dentro e fora da ZEIS..... | 155 |
| Figura 25: Mapa dos Viadutos da Avenida Raul Barbosa | 220 |

TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Setores censitários | 102 |
| Tabela 2: Lagamar e os bairros adjacentes: distribuição da população por sexo ... | 104 |
| Tabela 3: Tipos de ocupação profissional | 108 |
| Tabela 4: Grau de instrução dos moradores | 109 |
| Tabela 5: Comparação sobre a taxa de alfabetização | 110 |
| Tabela 6: População por faixa etária | 111 |

SIGLAS

AGB – Associação dos Geógrafos do Brasil

AJP – Assessoria Jurídica Popular

ASTEF – Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frotin

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAJU – Centro de Assessoria Jurídica Universitária

CEARAH Periferia – Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos

CEB – Comunidades Eclesiais de Base

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal do Brasil

CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano

CMF – Câmara Municipal de Fortaleza

CPPD – Comissão Permanente do Plano Diretor

CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza

CUFA – Central Única das Favelas

EC – Estatuto das Cidades

EFTA – Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FBFF – Federação de Entidades de Bairros e Favelas da Grande Fortaleza

FERU – Fórum Estadual de Reforma Urbana

FMB – Fundação Marcos de Brün

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

IAB/CE – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Ceará

LDU – Lei de Diretrizes Urbanas

LEC – Laboratório de Estudos da Cidade

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

MCP – Movimento dos Conselhos Populares

METROFOR – Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos

MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MPF – Ministério Público Federal

MS – Movimentos Sociais

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MSU – Movimentos Sociais Urbanos

NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária

NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente

OAB/CE – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará

OP – Orçamento Participativo

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Fortaleza (CE)

PDPFor – Plano Diretor Participativo de Fortaleza (CE)

PGM – Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (CE)

PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza

REAJU – Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (CE)

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária

SEINF – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura de Fortaleza

SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente

SEMAM – Secretaria Municipal de Meio-Ambiente e Controle Urbano

SEPLA – Secretaria de Planejamento e Orçamento

SER – Secretaria Executiva Regional

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

UFC – Universidade Federal do Ceará

UNIFOR – Universidade de Fortaleza

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZIA – Zona de Interesse Ambiental

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| Trajetórias de vida e de pesquisa: os caminhos que me levaram ao Lagamar | 17 |
| Estratégia e procedimentos metodológicos | 22 |
| | |
| CAPÍTULO 1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA: PROCESSOS E ATORES | 33 |
| 1.1 Urbanização acelerada e segregação socioespacial em Fortaleza | 35 |
| 1.2 A segregação socioespacial e as favelas | 37 |
| 1.3 Movimentos sociais urbanos: novos atores na produção do espaço urbano | 43 |
| <i>1.3.1 A emergência de uma “nova cidadania”</i> | 46 |
| <i>1.3.2 Duas faces ou duas fases dos movimentos sociais</i> | 48 |
| 1.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana | 52 |
| 1.5 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana em Fortaleza | 54 |
| <i>1.5.1 Os movimentos pela Reforma Urbana no Ceará: a bandeira dos Planos Diretores Municipais</i> | 54 |
| <i>1.5.2 As organizações em nível estadual: O NUHAB e o Plano Diretor</i> | 56 |
| | |
| CAPÍTULO 2. AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL | 60 |
| 2.1 Sobre o zoneamento urbano | 60 |
| 2.2 O zoneamento urbano no Brasil antes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade | 63 |
| 2.3 A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) | 66 |
| <i>2.3.1 As ZEIS na legislação urbanística brasileira</i> | 67 |
| <i>2.3.2 Histórico de implantação das ZEIS no Brasil</i> | 72 |
| <i>2.3.2 As ZEIS em Fortaleza</i> | 76 |
| | |
| CAPÍTULO 3. O LAGAMAR: CENÁRIOS E ATORES SOCIAIS | 79 |
| 3.1 O Lagamar e a cidade | 79 |
| 3.2 Os cenários em um primeiro olhar | 83 |
| 3.3 Os microterritórios | 92 |

| | |
|--|-----|
| 3.4 Quem são os moradores do Lagamar | 100 |
| 3.4.1 <i>Gênero: importância das mulheres e centralidade da família</i> | 105 |
| 3.4.2 <i>Profissão, renda e escolaridade</i> | 107 |
| 3.4.3 <i>Condições de moradia e acesso a serviços públicos</i> | 112 |
| 3.5 Favela, estigmatização e violência | 113 |
| 3.5.1 <i>Favela versus comunidade</i> | 113 |
| 3.5.2 <i>Violência, estigma e pertencimento</i> | 115 |
| | |
| CAPÍTULO 4. A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO SOCIAL DO LAGAMAR | 120 |
| 4.1 Lagamar: trajetória de lutas pelo direito à moradia | 120 |
| 4.1.1 <i>Os Eventos Mobilizadores: Remoções e reterritorializações</i> | 120 |
| 4.1.2 <i>A participação da Igreja Católica e das CEB's</i> | 128 |
| 4.1.3 <i>Relação com entidades, ONG's e parceiros externos</i> | 130 |
| 4.2 A Zona Especial de Interesse Social do Lagamar | 133 |
| 4.2.1 <i>Os embates em torno do Plano Diretor</i> | 135 |
| 4.2.2. <i>A não-inclusão do Lagamar</i> | 136 |
| 4.2.3 <i>O Fórum da ZEIS e as estratégias de mobilização</i> | 142 |
| 4.2.4 <i>Percepções de ZEIS para os moradores</i> | 156 |
| 4.2.5 <i>Relação com as demais ZEIS: em especial, Serviluz e Bom Jardim</i> | 159 |
| | |
| CAPÍTULO 5. O CONSELHO GESTOR DA ZEIS DO LAGAMAR | 164 |
| 5.1 A ZEIS que não é ZEIS: Um dispositivo legal para a Copa do Mundo | 164 |
| 5.2 O Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar | 166 |
| 5.3 As reuniões como rituais políticos e espaços de conflitualidade | 169 |
| 5.3.1 <i>Os conflitos geracionais</i> | 180 |
| 5.3.2 <i>A Prefeitura como inimiga e aliada</i> | 186 |
| 5.4 O distanciamento do Conselho com o Fórum: Os ex-ZEIS | 194 |
| 5.5 Avaliação dos Movimentos Sociais e relativo isolacionismo do Lagamar: algumas hipóteses | 198 |
| 5.6 O novo evento mobilizador: a Copa do Mundo de 2014 | 209 |
| | |
| CONCLUSÕES | 222 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 228 |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa uma experiência de mobilização de uma comunidade de baixa renda por uma demanda relacionada ao direito à cidade (LEFEBVRE, 1991; SAULE JUNIOR, 2010): o reconhecimento, como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), da área que ocupam há mais de 50 anos, denominada de Lagamar.

As ZEIS são um instrumento de planejamento urbanístico aplicável a áreas de habitação predominantemente de baixa renda, para as quais são definidos parâmetros próprios de regulamentação urbanística, conforme será abordado neste trabalho. Trata-se de um instrumento que prioriza o investimento estatal em áreas com pouca infraestrutura, objetivando a distribuição equitativa dos serviços públicos na cidade. É em razão deste objetivo que muitos movimentos pelo direito à cidade pleiteiam a inclusão de seus territórios como ZEIS, como ocorreu no caso do Lagamar¹.

Na visão de Lefebvre (1991) e Saule Júnior (2010), as cidades devem ser os espaços sociais que possibilitem aos que nelas habitam “condições e oportunidades equitativas” de acesso a bens públicos e serviços. Compreende-se, assim, que o direito à cidade diz respeito ao acesso de todos ao espaço urbano e à possibilidade de concretização de outras garantias fundamentais, independentemente de classe socioeconômica, tais como os direitos à saúde, à educação, à habitação e ao trabalho digno. Neste sentido, as dinâmicas de mobilização de moradores referem-se à luta pela ZEIS a partir da compreensão de que estas podem ser uma porta de acesso para os bens e serviços públicos, bem como aos demais direitos conexos ao direito à cidade.

Pretendi, por meio da investigação, compreender como se dá a mobilização pela efetivação de direitos, analisando os interesses envolvidos, as práticas efetuadas e as significações atribuídas pelos moradores às suas próprias experiências. Em outras palavras, investiguei o que significa a ZEIS para aqueles que se têm mobilizado, identificando, assim, os atores envolvidos, os meios utilizados e os objetivos esperados dessas ações. Discuti ainda a relação dos moradores com os agentes governamentais durante o processo de implementação

¹ No capítulo 2, será discutida a definição de ZEIS bem como o processo histórico do seu reconhecimento legal desde a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade até os planos diretores municipais.

da ZEIS, problematizando a relação entre o discurso técnico e as visões de outros atores envolvidos no processo: além dos moradores e técnicos estatais, membros de ONGs, de associações comunitárias e outras entidades atuantes na questão da moradia.

A perspectiva adotada implica reconhecer a existência de conflitos internos e externos acerca do significado da ZEIS, seja conflitos entre moradores, ou entre estes e os técnicos governamentais. Através da observação e da participação nos espaços de discussão, quais sejam o Fórum da ZEIS e o Conselho Gestor, que serão abordados adiante, também foram constatados outros conflitos, a exemplo do impasse entre moradores e o Poder Público com relação às obras para a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014².

A relevância deste estudo reafirma-se quando se considera que, em Fortaleza, várias outras áreas foram definidas como Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor, aprovado em 2009) e tampouco foram efetivadas, como será visto posteriormente. Sendo assim, é provável que mobilizações de natureza semelhante às do Lagamar ocorram, no que diz respeito à implementação dos direitos garantidos pelas ZEIS. Além disso, as obras relacionadas à Copa do Mundo já vêm ocasionando conflitos em outras comunidades que serão atingidas, similarmente ao Lagamar³. Desta forma, analisa-se o presente caso dentro de uma compreensão contextual de que outros processos de mobilização poderão ocorrer, tendo em vista a concretização do direito à cidade.

A escolha da ZEIS do Lagamar como foco desta pesquisa se deu em virtude de sua situação peculiar, quando da aprovação do PDPFor: apesar da participação de representantes da comunidade na elaboração desse plano, a referida ZEIS, ao contrário das demais que haviam sido definidas no processo, não foi incluída na versão do Plano publicada no Diário Oficial, em março de 2009. Em consequência disso, já em abril de 2009 algumas lideranças começaram a se mobilizar pela inclusão da área como ZEIS, seja por meio de reuniões com a Prefeitura ou pela posterior criação do Fórum da ZEIS do Lagamar, que foi responsável pela realização

² Durante a Copa de 2014 no Brasil, doze cidades sediarão os jogos: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Fortaleza, Natal, Manaus, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Porto Alegre. Especificamente sobre a Copa do Mundo, tratarei adiante no capítulo 5.

³ Desde 2011 estão ocorrendo conflitos ao longo do trilho que, segundo o Governo do Estado do Ceará, será utilizado para a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), conforme apresentarei no capítulo 5. Diversas ocupações estão sendo ameaçadas, e é possível observar a formação de novos movimentos de moradores organizados em torno da resistência contra as remoções.

de passeatas, marchas e atos públicos em frente à Câmara Municipal de Fortaleza e ao Paço Municipal, sede da Prefeitura, conforme será relatado posteriormente. Após vários meses de manifestações, no início de 2010 foi aprovada a Lei Complementar 76/2010, que instituiu a ZEIS do Lagamar.

Impende salientar que o campo propriamente dito da pesquisa não é o Lagamar em si, mas os sujeitos articulados no Fórum da ZEIS e no Conselho Gestor – ainda que a comunidade como um todo seja considerada, nos aspectos que forem necessários para a compreensão do objeto deste trabalho.

Trajetórias de vida e de pesquisa: os caminhos que me levaram ao Lagamar

Durante minha graduação em Direito, de 2008 a 2010 participei, como membro do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC/UFC⁴, do “Projeto ZEIS do Lagamar”, voltado para o reconhecimento legal daquela ZEIS. No projeto, construído por muitas das pessoas que posteriormente iriam compor o Fórum da ZEIS do Lagamar⁵, os membros do NAJUC atuaram juntamente com a Fundação Marcos de Brün⁶ e os moradores, discutindo o significado jurídico-político da ZEIS e os possíveis benefícios que este reconhecimento traria para a localidade. Foram realizadas reuniões, formações e atividades de rua com teatro e música, em que o objetivo era esclarecer e difundir aquele instrumento urbanístico, contribuindo para que os moradores participassem das mobilizações.

A trajetória no NAJUC e a experiência de Assessoria Jurídica Popular (AJP) foram importantes para a formação do meu olhar como pesquisadora, dentro de uma perspectiva da Teoria Crítica do Direito, do Direito Alternativo e do Pluralismo Jurídico, bem como da atuação junto a movimentos sociais urbanos. A teoria do pluralismo jurídico, para Wolkmer (2000) e Santos (1985), compreende que o Direito deve atentar para a “multiplicidade de práticas existentes num mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”

⁴ Projeto de extensão da Faculdade de Direito (UFC) criado em 1992 e coordenado pelo Prof. Dr. Glauco Barreira Magalhães, cuja atuação se dá principalmente nas temáticas urbanas, acerca de posse e propriedade, Plano Diretor e ZEIS.

⁵ Grupo ou rede formado por vários moradores do Lagamar, de que falarei no Capítulo 4.

⁶ Organização não-governamental criada em 1990, por iniciativa de um grupo de alemães e lideranças da comunidade ligados às CEB's, com o objetivo de desenvolver projetos educacionais e profissionalizantes na área do Lagamar. A ONG trabalha principalmente com os jovens e atualmente com a questão da ZEIS.

(WOLKMER, 2000, p. 62). O pluralismo entende, portanto, que o Direito Estatal não é o único existente, e que na mesma sociedade podem coexistir diversos ordenamentos jurídicos, formalizados ou não.

Boaventura de Sousa Santos menciona a existência do “pluralismo jurídico estatal” e do “pluralismo jurídico comunitário”, sendo este resultante de ações de sujeitos coletivos com identidade e autonomia próprias, à margem das “asas” ou das amarras estatais, enquanto o pluralismo jurídico estatal propugna um poder político centralizador em que os direitos não-estatais⁷ são reconhecidos como residuais e a ordem estatal, como direito preponderante. Segundo o autor, o pluralismo estatal corresponderia a um projeto conservador que pode ser oposto ao pluralismo democrático, que se afirma como emancipatório, comunitário e participativo. Conforme explana Wolkmer, este último parte dos seguintes pressupostos: a legitimidade de novos sujeitos sociais, a justa satisfação das necessidades humanas, a democratização de um espaço público participativo, a racionalidade emancipatória e a ética fundada na alteridade. Para Wolkmer, trata-se de uma nova legitimidade política para uma nova cidadania: “a cidadania coletiva” e uma emergência de valores que partem da ótica dos segmentos tradicionalmente excluídos - a ética voltada para o “outro”.

Quanto ao Direito Alternativo, trata-se de uma corrente crítica do Direito que busca resgatar o seu potencial transformador, pensando alternativas concretas que subvertam o modelo vigente, com o objetivo de cumprir um papel pedagógico transgressor. De acordo com Wolkmer (2000), tanto a Teoria Crítica quanto o Direito Alternativo tentam desconstruir os dogmas convencionais do Direito, quais sejam: a) a neutralidade, pois nem as normas nem os juristas podem de fato ser neutros; b) a objetividade, vez que as normas não são perfeitas e existem lacunas e contradições dentro de todos os ordenamentos; c) a auto-suficiência, vez que ambas as teorias defendem a necessidade da interdisciplinaridade e da interseção com outras áreas do saber; d) a completude, pois não entendem que o Direito represente a expressão de todos os objetivos e anseios da sociedade.

Para Amilton Bueno de Carvalho, o Direito Alternativo se desenvolve através de três estratégias:

⁷ Ao utilizar o termo “direito estatal”, refiro-me aos que são reconhecidos formalmente no ordenamento jurídico brasileiro; já o termo “não-estatal” representa direitos baseados nos costumes de alguns povos, a exemplo dos indígenas e quilombolas, que ainda procuram reconhecimento na legislação.

1. Uso Alternativo do Direito: trata-se da utilização, via interpretação diferenciada das contradições, ambigüidades e lacunas do Direito legislado numa ótica democratizante;

2. Positivismo de Combate: uso e reconhecimento do Direito positivo como arma de combate. É a luta para a efetivação concreta dos direitos que já estão nos textos jurídicos, mas não vêm sendo aplicados, e ainda da mobilização para a formalização de novos direitos;

3. Direito Alternativo em sentido estrito: é o direito paralelo, emergente, insurgente, achado na rua, não-oficial, que coexiste com aquele emergente do Estado. É um direito vivo e atuante, que está em permanente formação/transformação do Estado. É através deste que podem ser justificadas inclusive ações contra as normas, se estas não estiverem de acordo com as necessidades sociais. (CARVALHO, 2004, p.58)

A origem dessa concepção remonta a uma experiência italiana conhecida como “Uso alternativo do Direito” durante a década de 1970. Inicialmente se limitava a uma proposta de nova hermenêutica, baseada na interpretação das lacunas e antinomias⁸ identificadas nas leis, através da qual alguns juízes proferiam sentenças inovadoras que primavam pela justiça social, fundamentando as decisões a partir de contradições existentes entre a Constituição e as normas infraconstitucionais. Esses magistrados argumentavam estar decidindo através do princípio da equidade, também vigente no direito brasileiro, e à luz do direito de resistência. O movimento também teve eco na América Latina, mas enfrentou forte oposição das ditaduras vigentes à época. As correntes contrárias difundiam – e ainda difundem - a idéia de que o Direito Alternativo é apenas a defesa de ações contra a lei. Por seu turno, as correntes favoráveis argumentam que se trata, na verdade, de criar novos direitos que defendam os anseios do povo.

De acordo com Wolkmer (2000) e Carvalho (2004), estes são alguns dos princípios do movimento que culmina em um pluralismo jurídico comunitário: o Direito enquanto instrumento de mobilização social, sendo negada sua apoliticidade ou imparcialidade; a opção pelo método histórico-social e dialético, explorando as incoerências e omissões da legalidade em vigência; a legitimidade das maiorias e os ditames da justiça social.

Esses são alguns dos paradigmas teórico-metodológicos que fundamentam a Assessoria Jurídica Popular (AJP), vertente em que me reconheço e em que busco exercer minha função social enquanto advogada. Conforme dito anteriormente, a experiência no NAJUC foi muito importante para a vivência prática desses referenciais, pois foi a partir do grupo de extensão que iniciei minhas

⁸ Trata-se de um confronto direto de normas, a exemplo de quando dois artigos na mesma lei se contradizem ou permitem interpretações conflitantes.

atividades profissionais e desenvolvi o interesse pela pesquisa. Por ser membro do Núcleo, fui selecionada em 2009 para ser estagiária do Escritório Frei Tito de Alencar de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular - EFTA⁹, lidando diretamente com conflitos urbanos e áreas segregadas socioespacialmente. Por ocasião deste estágio, tive a oportunidade de me aproximar de alguns movimentos e organizações de moradores em Fortaleza, tais como o Movimento Nacional de Meninos e Meninos de Rua (MNMNR), que atua dentro do Lagamar, e o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), que atua em várias localidades, visando principalmente a questão da moradia.

Ainda no curso de Direito, me aproximei da Sociologia participando desde 2010 do Grupo de Estudos “Cidade, Habitação e Meio Ambiente”, organizado pelo Laboratório de Estudos da Cidade e coordenado pela Prof.^a Dr.^a Linda Gondim, na Universidade Federal do Ceará. Também em 2010, defendi a monografia de graduação em Direito com o tema da efetivação do direito à moradia por meio das ZEIS (GOMES, 2010). Na pesquisa então realizada, fiz algumas visitas ao Lagamar e travei contato com moradores e lideranças locais, em especial os que participavam do Fórum da ZEIS do Lagamar. Na ocasião da monografia, levantei questões sobre o movimento comunitário que não puderam ser aprofundadas no âmbito daquele estudo. Assim, senti necessidade de continuar pesquisando a temática a partir da formulação de um novo objeto, enriquecido pelos modos de ver e de pensar da Sociologia.

Outro momento importante da minha formação como profissional e como pesquisadora foi o meu trabalho na ONG CEARAH Periferia em 2010, pois na ocasião muito se discutia sobre as ZEIS e os limites e as possibilidades de avanço desse instrumento trazido pelo Estatuto da Cidade. Em 2011, já advogada e aluna do mestrado em Sociologia da UFC, fui novamente trabalhar no Escritório Frei Tito, o que me possibilitou ter contato com várias ocupações urbanas na Região Metropolitana de Fortaleza, em especial com aquelas próximas ao trilho destinado às obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), obra prioritária para a realização dos jogos da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza.

⁹ O escritório foi criado em 2000 e é vinculado à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, sendo no Brasil uma experiência pioneira de Assessoria Jurídica Popular subsidiada pelo Poder Público. Desde sua fundação, o escritório contou com estagiários dos três primeiros grupos de extensão em AJP do Ceará: o já mencionado NAJUC (criado em 1992), o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU, 1995) e o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU, 2000).

Considero importante destacar que, para o desenvolvimento da presente pesquisa, foram essenciais as leituras e discussões realizadas em sala de aula durante o curso do mestrado. Desse modo, as disciplinas trouxeram um aporte teórico mais abrangente, que possibilitou a ampliação do meu olhar para questões sociológicas até então despercebidas, ou o aprofundamento de algumas questões que já me intrigavam.

Durante a pesquisa, exerci dois papéis simultaneamente: ora advogada, ora pesquisadora. Desde os primeiros contatos, iniciados em 2010, houve um processo de negociação com os sujeitos da pesquisa, em torno de qual desses papéis seria exercido no Lagamar. Procurei deixar claro desde o começo que estava ali na condição de pesquisadora, e a estratégia que adotei para evitar um “conflito de papéis” foi situar-me apenas marginalmente como advogada, isto é, contribuindo com o que fosse possível para responder às dúvidas com relação à ZEIS ou mesmo a questões sobre temas diversos, a exemplo de educação e segurança pública ou ainda dúvidas pessoais de alguns sobre usucapião ou direito de família. Devo destacar, porém, que esses momentos ocorreram pouquíssimas vezes.

A minha identidade como advogada do Escritório Frei Tito jamais foi negada, e em várias ocasiões travei contato com os moradores nessa condição, em audiências públicas ou em outros lugares fora do Lagamar. Mesmo assim, tentei participar das reuniões e dos eventos na comunidade como pesquisadora e espécie de apoiadora externa, tomando o cuidado de deixar claro que não queria ser confundida com “alguém de lá”, ou seja, uma nativa. A negociação do meu papel como pesquisadora será melhor discutida adiante.

É possível ver que tenho um envolvimento anterior com estas questões, em virtude das diversas experiências profissionais e acadêmicas apontadas. Por essa razão, fiz um grande esforço metodológico no sentido do distanciamento, para possibilitar a “reconversão do olhar” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1996; ARAÚJO, 2000) e a manutenção da criticidade científica. Ressalto que esse distanciamento foi um recurso metodológico e analítico, e não uma negativa do meu lugar, vez que isso seria impossível. Foi justamente reconhecendo onde me encontro e de onde vem o meu olhar que pude realizar a presente pesquisa.

A reconversão do olhar exige um esforço contínuo de aproximações e distanciamentos. Cardoso de Oliveira (1996) recomenda o “distanciamento de tempo e de lugar” para a realização de uma interpretação hermenêutica dos dados obtidos,

que pode consistir em alternâncias de períodos em campo e análises “de gabinete”. Ou ainda pode se dar durante a continuidade do trabalho de campo, sendo realizada cotidianamente pelo pesquisador essa “reconversão do olhar”, ora aproximando-se da realidade dos sujeitos, ora analisando os fatos e eventos observados de acordo com as ferramentas teórico-metodológicas que utiliza na pesquisa.

Essas inflexões são necessárias para a produção de uma análise situada na realidade empírica, pois, segundo Cardoso de Oliveira, “não há produção de conhecimento que não se enraíze no seu produtor, e esse produtor está situado, quer dizer, não existe texto ‘dessituado’, o texto ‘dessituado’ é profundamente ilusório, pois é um texto artificial” (apud SAMAIN; MENDONÇA, 2000, p. 189). A partir das recomendações do autor, busquei realizar esses distanciamentos alternados: em determinados momentos estive bem presente, participando de reuniões semanalmente; e em outros, reservei-me alguma distância para a análise dos dados de campo e para a escrita propriamente dita. Esses períodos de relativo afastamento foram essenciais para o amadurecimento de algumas percepções e para o exercício da “reconversão do olhar”.

Estratégia e procedimentos metodológicos

Pierre Bourdieu também fala sobre a necessidade da reconversão do olhar, e suas formulações metodológicas, em especial no que concerne ao *pensar relacional, ao rigor e à vigilância epistemológica* foram essenciais para os questionamentos da presente pesquisa, contribuindo para a compreensão dos agentes (moradores participantes do Fórum e do Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar e técnicos governamentais), das suas práticas e estratégias, bem como das disputas em torno da ZEIS.

Acho importante esclarecer que inicialmente adotei como estratégia metodológica a noção de *campo* de Bourdieu (1997), por ele entendido como uma configuração de relações socialmente distribuídas. Através da distribuição das diversas formas de capital - no caso da cultura, o capital simbólico - os agentes participantes em cada campo são munidos com as capacidades adequadas ao desempenho das funções e à prática das lutas que o atravessam. O campo é uma delimitação do espaço social, e é constituído pelas posições, e não propriamente pelos agentes. Trata-se de um conjunto de pessoas que seguem leis próprias com

certa autonomia em relação aos outros campos, que opera como um sistema de forças baseado nas relações de dominação e conflito: estabelece-se nele uma relação de conquista, uma busca pelo ganho de posições. Assim, Bourdieu (1989; 1997) fornece pistas para problematizar o *campo* de disputa política pela ZEIS.

Tentei, a partir disto, mapear um campo de disputa política pela ZEIS, para compreender os espaços do Fórum e do Conselho Gestor. Busquei com a análise do campo, mapear os agentes, problematizar suas posições e compreender suas estratégias e suas disputas, considerando tanto os conflitos externos dos moradores com os órgãos públicos, como os conflitos internos que giram em torno do Fórum acerca das diversas representações que os moradores têm sobre ZEIS.

Ao longo da pesquisa, no entanto, observei que o conceito de *campo* talvez não estivesse me ajudando tanto, porque de alguma forma enrijecia meu olhar sobre os espaços de participação dos moradores. Esse “campo de mobilização” dos moradores me parece hoje mais fluido e aberto, aproximando-se mais da noção de *arena de disputas*, formulada por Daniel Cefai (2002) e também por Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981). Assim, deixou de ser prioritário o mapeamento dos agentes dentro do campo, para dar lugar à compreensão dos interesses envolvidos nessa “arena pública” em torno da ZEIS, conforme apresentado por Cefai (2002):

Como a trajetória de um problema público ordena um horizonte de engajamentos, de preocupações, de sensibilizações e de mobilizações em seu entorno? Que processos de associação, de cooperação e de comunicação se constituem em torno desse problema público? Que montagens institucionais, jurídicas e políticas vão eventualmente dar uma solução a ele? Como as arenas públicas se articulam ao redor de dinâmicas de constituição de problemas públicos, das quais participam as mobilizações coletivas? A questão é menos a do “público e seus problemas” que do “problema e de seus públicos” (CEFAI, 2002, p.16, grifos meus)

A partir dessa mudança analítica, busquei compreender como a ZEIS foi se tornando um “problema” comunitário, remontando a trajetória da formação do “problema ZEIS” a partir dos embates relatados pelos moradores. Nesse sentido, estes foram o foco da pesquisa e seus espaços de participação e mobilização, quais sejam, o Fórum e o Conselho Gestor da ZEIS, foram campos privilegiados de análise. A mudança consistiu apenas em abandonar o esforço de mapear os campos e a disposição dos agentes, como preconiza Bourdieu, para adotar uma nova perspectiva, tendo como objetivo compreender o que a ZEIS representa para

os moradores e como se deu a interação entre eles e com o Poder Público nas negociações para a implementação desse instrumento.

A perspectiva de Cefai (2002) se diferencia um pouco da de Bourdieu, na medida em que o primeiro tem uma visão mais fluida sobre os próprios movimentos sociais e seus espaços de agenciamento. Segundo ele:

As organizações de movimentos sociais durante muito tempo foram tratadas como “infraestruturas materiais de mobilização”, máquinas de guerra mais ou menos eficazes contra o adversário, ou jazidas de capital social para se investir e rentabilizar. [...] **Elas são também meios de sociabilidade, nos quais emergem ocasiões de encontro que moldam as formas de coexistência.** São agenciamentos de objetos, normas e pessoas que ordenam o que os membros podem fazer, ver ou dizer. Elas constituem conjunturas prático-sensíveis, que fixam hábitos de cooperação e de conflito e que fornecem parâmetros de experiência cognitiva e normativa. Elas são indissociavelmente vetores de concentração de capitais materiais e humanos, incubadoras de redes de ativistas, chocadeira de empreendimentos de militância, geradores de energia simbólica, instâncias de representação coletiva. (CEFAI, 2002, p.19, grifos meus)

Essa perspectiva dialoga com as análises de Cardoso (1996), Dagnino (1996) e Barreira (1991), quando afirmam que o surgimento dos movimentos sociais parecia demonstrar o nascimento de uma “nova cultura política”, em que teriam espaço não apenas os partidos políticos, mas as entidades da sociedade civil, os sindicatos, as associações de moradores, as organizações de bairro, dentre outras. No Brasil, esse momento do fortalecimento dos movimentos sociais se deu entre as décadas de 1970 e 1990, o que gerou certa euforia acadêmica sobre as possibilidades de mudança tanto estruturais, em nível de sistema político-econômico, quanto mudanças culturais, conforme discutirei adiante no capítulo 4.

Orientando-me de acordo com a perspectiva de Cefai (2002), tentei ver no movimento comunitário pela ZEIS do Lagamar não apenas seus resultados, evitando confundindo-lo com as suas estratégias de mobilização e resistência. É claro que enfatizei as suas ações, a exemplo das reuniões de quarteirão e da Grande Marcha do Lagamar, pois elas refletem o significado da própria organização comunitária, mas compreendo tratarem-se apenas dos meios através dos quais o movimento se torna visível. Por outro lado, é perceptível como as bases do movimento são justamente as suas redes de sociabilidade, as relações de solidariedade entrecruzadas pelas memórias da luta coletiva daqueles que vem participando desde a década de 1980 das discussões em torno das melhorias urbanas na comunidade. Nesse sentido, torna-se relevante a perspectiva do pensar relacional

de Bourdieu, que permite escapar da visão essencialista dos fenômenos sociais. Conforme Hamilton:

A posição da favela não é um atributo da favela; só pode ser entendida, avaliando-se a sua posição em relação ao todo. O mundo social deve ser compreendido como um mundo de posições. [...] **é necessário passar da condição para a posição. Isso só é possível através da compreensão do lugar como um lugar relacional.** (HAMILTON, 2003, p.26, grifo meu)

No presente trabalho, tentei abordar o objeto da pesquisa contextualmente, analisando com quem o Fórum da ZEIS do Lagamar dialogava e com quem disputava. Fez-se necessário pensar relacionalmente, mesmo porque, como afirmam Bourdieu e Hamilton, o lugar é essencialmente relacional, e aqui se tratou de um conflito em torno do reconhecimento de um território¹⁰.

A perspectiva relacional foi imprescindível para compreender o fenômeno em análise, pois durante o trabalho de campo rotineiramente se apresentava a mim essa dimensão progressiva, contínua e relacional das disposições dos moradores (BOURDIEU, 1997). Eles não estavam exigindo a implementação da ZEIS por serem, por natureza, dotados de uma força que os move no sentido da organização e da busca por melhoria de vida. Não há que se falar, como alerta Bourdieu, em essência biológica, tampouco cultural, vez que as sucessivas reivindicações dos moradores junto ao Poder Público foram sendo construídas lentamente no diálogo daqueles com a Prefeitura, com o Governo do Estado, e, não menos importante, entre eles mesmos. É sempre bom lembrar o alerta que faz Bourdieu:

O modo de pensar substancialista, que é o do senso comum – e do racismo – e que leva a tratar as atividades ou preferências próprias a certos indivíduos ou a certos grupos de uma certa sociedade, em um determinado momento, como propriedades substanciais, inscritas de uma vez por todas em uma espécie de *essência* biológica ou – o que não é melhor – cultural, leva aos mesmos erros de comparação [...] Alguns verão, assim, uma refutação do modelo proposto no fato de que, por exemplo, o tênis ou o golfe já não são, atualmente, tão exclusivamente associados às posições dominantes como eram antigamente. [...] Uma prática inicialmente nobre pode ser abandonada pelos nobres – e isso ocorre com frequência – tão logo seja adotada por uma fração crescente da burguesia e da pequena-burguesia, e logo das classes populares [...], inversamente, uma prática

¹⁰ O território, segundo Marcelo Lopes de Souza (2001), é "[...] definido e delimitado por e a partir de relações de poder" (p. 78); "é um campo de força, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define ao mesmo tempo um limite e uma alteridade: a diferença entre nós e os outros." (p. 86). Este autor está falando da trilogia: espaço, fronteira e poder. Se esse termo pode variar, ou seja, há conceitos distintos para tais elementos, então o conceito de espaço também pode variar. Já o lugar é definido a partir de apropriações afetivas que decorrem dos anos de vivência e experiências compartilhadas.

inicialmente popular pode ser retomada em algum momento pelos nobres. Em resumo, é preciso cuidar-se para não transformar em propriedades necessárias e intrínsecas de um grupo qualquer (a nobreza, os samurais, ou os operários e funcionários) as propriedades que lhes cabem em um momento dado, a partir de sua posição em um espaço social determinado e em uma dada situação de *oferta* de bens e práticas possíveis. (BOURDIEU, 1997, p. 17-18)

A dimensão histórica aqui é inegável, e observei que, durante todo o processo de mobilizações no Lagamar, aquilo que os moradores chamaram vitória ou derrota não envolvia somente as pessoas que à época estavam presentes. É preciso lembrar que, na construção desses eventos importantes, muitas vezes houve apoiadores externos e mesmo os que eles chamam de “antagonistas” podem ter tido uma contribuição importante no processo. Faz-se necessário problematizar o papel do Poder Público em face dos moradores, questionando ainda como as negativas e as burocracias estatais podem representar, em certa medida, estímulo à mobilização. Discuti essas questões a partir da noção de *eventos mobilizadores* (SANTOS, 1981), de que falarei no capítulo 4. Ao buscar compreender os acontecimentos no Lagamar a partir da perspectiva relacional, tentei evitar a substancialização, tão perigosa e às vezes tão comum nas pesquisas em ciências sociais. Neste caso, ver os moradores como portadores de uma “natureza reivindicatória” ou “de luta” consistiria em uma visão substancialista.

No início da pesquisa, me vi seduzida pelo objeto, pelo campo, pelos olhos brilhando dos moradores contando suas histórias, suas lutas, suas vidas. Seja em entrevistas ou em conversas informais com os sujeitos pesquisados, escutei muitas narrativas demonstrando que para várias pessoas a história da própria vida se confunde com as disputas por melhorias no lugar, a exemplo deste trecho retirado de entrevista:

Nós viemos para Fortaleza por causa da seca em 1957 [...] De lá pra cá foi muita luta, enfrentando a avenida que vinha, ia passar em cima das nossas coisas, essa Avenida Borges de Melo que foi desviada por aí, que era pra passar em cima das nossas casas. A primeira grande obra que veio mexer com a gente foi a Borges de Melo. Saiu muita gente, saiu, isso era através da PROAFA¹¹, sempre era PROAFA, mas a PROAFA a gente tava para correr, eu toda vida gostei de luta, eu ainda estou lutando. (Júlia¹², moradora entrevistada em fevereiro de 2012)

¹¹ Trata-se do Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza, que foi executado no Lagamar durante a década de 1980, conforme será discutido no capítulo 4.

¹² Todos os nomes aqui utilizados são fictícios, em razão de motivos que serão explicitados adiante.

Ouvi muitas vezes em campo sobre as melhorias urbanas conseguidas pelos moradores como um reflexo da sua suposta essência reivindicativa ou “guerreira”, em relatos parecidos com este:

Nós fomos sempre guerreiros, a gente sempre resistiu. O Lagamar é hoje do jeito que ele tá, tem ainda coisa precária, mas hoje se ele tem suas casinhas de tijolo, se ele tem uma rua, se ele tem água foi porque lá atrás um grupo de pessoas se incomodou e foi atrás, lutou pra conquistar isso aqui. Então isso aqui tudo que nós estamos vivendo hoje é conquista dos nossos antepassados. (Francisco, morador entrevistado em janeiro de 2013, grifo meu)

A caracterização de uma natureza “guerreira” das famílias foi uma constante no discurso dos entrevistados durante os quase três anos de trabalho de campo. Para os sujeitos, pensar assim faz parte da realidade de vida, mas para o pesquisador a substancialização é uma armadilha perigosa. Mas com o suporte teórico, as ferramentas metodológicas, o longo tempo em campo, a orientação contínua da Prof.^a Linda, acredito que foi possível manter a *vigilância epistemológica* preconizada por Bourdieu (1997) e evitar as naturalizações. É preciso estar sempre atento tanto aos acontecimentos, aos detalhes, às falas, quanto às seduções e às cegueiras teórico-metodológicas, e é essa atenção cuidadosa que busquei ter em campo.

Ressalto que esse processo de lutas no Lagamar não é recente, pois já ocorreram mobilizações em outros momentos, a exemplo da resistência durante a remoção para o Conjunto Habitacional Tancredo Neves na década de 1980, conforme será visto no capítulo 4. Parece mais adequado afirmar que a ZEIS é a atual expressão de reivindicações dos moradores, não se configurando como algo essencialmente novo. Diferente, sim, mas com uma visível marca de continuidade de mobilização.

Nas falas dos moradores, tanto os antigos quanto os mais jovens, havia toda uma simbologia envolvida na narração dos eventos importantes, histórias que apareciam sempre, sendo contadas, recontadas, ressignificadas, como que construindo diariamente as imagens deles para eles mesmos. É como se fosse uma *caixa de ressonância*, ponto que pretendo aprofundar durante a análise.

Para a realização desta pesquisa, foi necessária uma inserção prolongada no campo, possibilitando uma relação próxima com os moradores, permeada pelo respeito mútuo e pela ética da pesquisa. Como explicam Beaud e Weber (2007), o

modelo do campo como simples visita contrapõe-se àquele da pesquisa etnográfica¹³, que se caracteriza pela

[...] presença demorada no local, estabelecimento de relações de proximidade e de confiança com certos pesquisados, escuta atenta e trabalho paciente de vários meses ou de vários anos. A palavra americana – *fieldwork* – exprime-o melhor: o campo é um trabalho, não uma passagem, uma visita ou uma presença. O *fieldworker* não vai tão-somente ao campo, ele fica ali e, acima de tudo, trabalha ali. (BEAUD; WEBER, 2007, p. 09)

Assim, nesta pesquisa tentei utilizar um olhar “de perto e de dentro” (MAGNANI, 2002), que possibilita reorganizar dados fragmentários, indícios e informações soltas, a fim de apreender-lhes o significado nas representações e práticas de mobilização dos moradores do Lagamar, tendo como foco a questão da Zona Especial de Interesse Social. O interessante da abordagem proposta por Magnani é que ao juntar os olhares “de longe e de fora” e “de perto e de dentro”, ela possibilita uma visão mais completa do objeto da pesquisa. A proposta de Magnani dialoga com a de Beaud e Weber, ao incitar uma “curiosidade rebelde e crítica”, que instiga a observar atentamente os detalhes da vida social e “agir por aproximação ou *zoons* naqueles pontos em que outros sociólogos olham, sistematicamente, de mais alto e de mais longe” (BEAUD; WEBER, 2007, p. 11).

Penso que na presente pesquisa a análise “de perto” foi possível através da observação participante e da convivência próxima e relativamente prolongada com os moradores, dando ênfase às relações entre os agentes que compõem o Fórum e o Conselho Gestor. Por outro lado, busquei empreender também uma análise “de longe”, questionando o processo de discussão e implementação da ZEIS como um conjunto de políticas públicas, através da participação de moradores por meio do Conselho Gestor. Nesta perspectiva, busquei ainda situar a questão no contexto maior da produção do espaço urbano de Fortaleza.

Importa esclarecer que realizei a presente análise através da discussão de três eixos, que foram:

a) A inserção dos atores no processo de produção e apropriação do espaço urbano;

¹³ Cabe ressaltar que nem todos os antropólogos consideram indispensável, para a pesquisa etnográfica, a realização de trabalho de campo entendido como observação participante, a exemplo de Emerson Giumbelli (2002) e Marcio Goldman (1999).

b) A percepção dos moradores acerca da ZEIS, buscando compreender o que o reconhecimento legal significa para eles, bem como entender por que eles participam do Fórum da ZEIS do Lagamar;

c) A discussão de quem são os atores envolvidos e quais as ações realizadas: entendendo as estratégias destes atores e ainda a significação do lúdico (teatro, cinema, arte de rua) para o desenvolvimento destas dinâmicas de mobilização;

Tendo em vista a análise destas três vertentes, adotei os seguintes procedimentos metodológicos: 1) levantamento bibliográfico sobre movimentos sociais urbanos e sobre o Lagamar; 2) análise de dados secundários sobre a habitação em Fortaleza e, em específico, sobre o Lagamar; 3) observação participante, por meio de visitas e acompanhamento das reuniões do Fórum e do Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar e das atividades de mobilização organizadas pelos moradores; 4) diário de campo; 5) realização de cinco entrevistas, sendo quatro com moradores integrantes do Fórum da ZEIS do Lagamar e uma com um técnico da prefeitura; 6) análise de material produzido pelos moradores e pelas associações e organizações não-governamentais do Lagamar (documentos, poemas, vídeos, cordéis e cartilhas).

O trabalho de campo foi iniciado em agosto de 2010 e, de forma mais intensa, ocorreu entre março de 2011 e abril de 2013. Desta forma, acompanhei durante quase três anos as reuniões do Fórum da ZEIS e do Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar. Estive presente em diversos momentos, quase sempre em reuniões, mas também em algumas atividades festivas, a exemplo de aniversários e outras comemorações. A minha frequência em campo foi variável: em algumas épocas, estive presente semanalmente ou mesmo duas vezes na semana, nos períodos em que as reuniões da ZEIS estavam mais intensas. Esses períodos ocorreram principalmente no final de 2010, em boa parte de 2011 e no início de 2012. Por outro lado, houve épocas em que não pude estar tão próxima, às vezes por motivos de saúde e outras porque me afastava para analisar os dados e escrever a dissertação. Mesmo nesses períodos, busquei não me isolar totalmente, comparecendo a alguma reunião quinzenal ou me fazendo presente de algum modo, através de contato telefônico com alguns membros do Fórum.

Durante esse período, realizei quatro entrevistas com moradores e uma com um técnico da Habitafor que trabalhou diretamente com a ZEIS do Lagamar,

totalizando assim 5 entrevistas gravadas. Na análise das informações provenientes tanto de entrevistas gravadas como de conversas informais registradas em diário de campo, optei por utilizar nomes fictícios para todos os interlocutores, pois, por razões éticas, tentei ao máximo não expô-los pessoalmente.

Vale salientar que muitas das falas que me ajudaram a compreender os problemas que ora analiso foram ouvidas em reuniões ou em momentos informais, ou seja, as entrevistas foram complementares para a análise, mas não foram os meus diálogos mais significativos com os moradores e técnicos governamentais. Muitas e muitas situações e conflitos sutis só foram percebidos ao longo do tempo, de modo que a compreensão de várias questões não teria sido possível sem o registro contínuo das visitas e reuniões em meu diário de campo. Algumas dúvidas foram esclarecidas em conversas e entrevistas já na fase de conclusão da pesquisa, e foi essencial confrontar as situações observadas de 2010 a 2012 com o que foi visto e ouvido mais recentemente, nos meses de janeiro a abril de 2013. Assumida essa grande importância do diário de campo, esclareço que algumas vezes fiz referência direta a ele, conforme se verá ao longo do texto.

Na análise de informações e dados secundários, privilegiei os materiais produzidos pelos moradores, sobretudo o Censo do Lagamar realizado em 2005 e organizado pela Fundação Marcos de Brüin. Tentei ainda confrontar aqueles dados, na medida do possível, com os obtidos pelos Censos do IBGE de 2000 e 2010, mas tive algumas dificuldades para realizar esse cotejo, conforme aponto no terceiro capítulo. Também guardei vários panfletos e cartilhas elaboradas pelo Fórum da ZEIS, e tentei sistematizar os hinos e músicas lembrados em várias reuniões. Essas músicas foram utilizadas como estratégias de mobilização, e algumas estão apresentadas no Capítulo 4.

A partir das leituras de Bourdieu, compreende-se que uma preocupação metodológica essencial é a análise dos pontos de vista relacionados às diferentes posições dentro de campos diversos, levando em consideração que “cada um de nós tem um ponto de vista: ele está situado em um espaço social e, a partir deste ponto do espaço social, ele vê o espaço social” (BOURDIEU; CHARTIER, 2011, p.49). Ou seja, os indivíduos ocupam uma posição em seus respectivos campos de atuação: essa posição implica certa visão de mundo, que corresponde aos vários pontos de vista que os agentes podem ter. A partir dessa perspectiva, não se legitima uma “verdade universal”, pois Bourdieu tem uma postura bastante crítica

acerca de noções como “verdade”, por exemplo. Para ele, se houver uma verdade, esta é uma verdade construída a partir de conflitos, e não é possível dizer que seja uma verdade perene, vez que sempre será possível uma nova construção.

O que se busca, portanto, não é a verdade enquanto uma realidade dada, objetiva e essencial, e sim a “veracidade”, que para Cardoso de Oliveira é

[...] produto de um consenso entre pares [...] – consenso que é gerado no seio de uma comunidade local, a partir de um debate numa universidade, até um debate regional, nacional, internacional [...] então nós podemos ter um controle do que chamamos de veracidade através da relação dialógica (apud SAMAIN; MENDONÇA, 2000, p.189).

Nessa perspectiva, os frutos do meu diálogo com os interlocutores no trabalho de campo, intermediado pelo referencial teórico-metodológico da pesquisa, são apresentados nos próximos capítulos desta dissertação, conforme passo a apresentar brevemente.

No primeiro, realizo inicialmente breve análise da produção do espaço urbano em Fortaleza, tentando compreender como se deu o processo de favelização e o surgimento de algumas comunidades, como o Lagamar. À luz dos questionamentos de Raquel Rolnik (1997), Renato Pequeno (2009) e Clélia Lustosa (2009), tento contextualizar o crescimento urbano da capital cearense, a partir do processo de urbanização por que passaram dezenas de cidades brasileiras desde a década de 1950. Em seguida, faço uma análise da segregação socioespacial como geradora das favelas e busco compreender como se deu a distribuição dos espaços de Fortaleza a partir de uma lógica de mercado que impossibilita que os mais pobres possam escolher onde morar; para essa reflexão, muito me ajudaram os textos de Ermínia Maricato (1997) e Flávio Villaça (1997).

Ainda no primeiro capítulo, discuto algumas questões sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil, seu surgimento “heroico” e a suposta “crise” por que passam atualmente. Apresento também o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e as redes de articulação de moradia em nível estadual.

O conceito de Zona Especial de Interesse Social é apresentado no segundo capítulo, bem como o relato de algumas experiências de implementação de ZEIS no Brasil, em especial o caso pioneiro de Recife. Nesse capítulo, destaco o processo de discussão das ZEIS durante a elaboração no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, que será retomado no quarto capítulo, enfocando o caso do Lagamar.

Em seguida, no terceiro capítulo, apresento ao leitor o Lagamar sob vários prismas: suas características espaciais, populacionais e de infraestrutura urbana, destacando relatos e fotografias do início da ocupação e de como está a localidade atualmente, no intuito de tornar compreensível o contexto maior dos conflitos que serão aqui relatados. Aponto ainda os dados do Censo Comunitário do Lagamar (2005), confrontando-os parcialmente com os Censos do IBGE de 2000 e 2010. A comunidade do Lagamar¹⁴ é, assim, mostrada a partir de diferentes perspectivas, trazendo tanto as representações dos moradores, quanto dados coletados por eles mesmos e dados oficiais. Incluo ainda alguns mapas para compreender a localização do Lagamar dentro da cidade e sua relativa centralidade. Busquei ilustrar com fotografias produzidas por mim algumas das questões aqui levantadas, especialmente no que diz respeito às construções e aos divisores de território como o canal e as pontes que atravessam a localidade

No capítulo 4, realizo um breve histórico do movimento social do Lagamar, ressaltando alguns eventos emblemáticos e discutindo as características da organização comunitária. Ainda nesse mesmo capítulo, discuto acerca da inclusão da ZEIS do Lagamar no Plano Diretor de Fortaleza e falo sobre os espaços de mobilização, principalmente o Fórum da ZEIS. Nesse momento, analiso as diversas estratégias e ações utilizadas pelo Fórum para obter a inclusão da ZEIS, e, ao final, apresento algumas percepções de ZEIS para os moradores. É neste capítulo ainda que é feita uma comparação entre o Lagamar e algumas áreas da cidade que também são ZEIS.

No quinto e último capítulo, analiso o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar, e discuto a conflitualidade existente em torno das reuniões do Fórum e do Conselho. São aí apresentados alguns conflitos internos, a exemplo dos geracionais, e os embates com a Prefeitura, tratada pelos moradores ora como aliada, ora como inimiga. Em seguida, realizo uma breve avaliação do movimento social do Lagamar à luz do referencial teórico e apresento algumas hipóteses para o relativo isolamento do Lagamar com relação a outras comunidades. Por fim, abordo os impactos da Copa do Mundo de 2014 para a localidade e falo sobre como tem sido discutida essa questão dentro do Fórum e do Conselho Gestor da ZEIS.

¹⁴ Utilizo preferencialmente o termo “comunidade” ao me referir a situações concretas como a do Lagamar, devido ao estigma associado à designação de “favela”. Essa discussão será retomada adiante. Para uma análise mais aprofundada sobre a pertinência destes e de outros termos, ver: GONDIM, 2010; PICCOLO, 2006; ZALUAR, 1997.

CAPÍTULO 1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA: PROCESSOS E ATORES

A cidade atual é uma cidade de contradições; ela abriga muitas *ethnes*, muitas culturas e classes, muitas religiões. Essa cidade moderna é fragmentária demais, está cheia demais de contrastes e conflitos: conseqüentemente, ela tem muitas faces, não uma única, apenas. (RYKWERT, 2004, p.8)

Inicialmente, é importante destacar que até o século XVIII Fortaleza não era uma cidade com grande expressão comercial e política, ao contrário de Aracati, Sobral e Icó. Foi a partir do declínio do comércio do charque e da expansão do algodão que a cidade começou a ganhar destaque durante o século XIX, por ser o destino e ponto de distribuição da produção algodoeira (VIEIRA JÚNIOR, 2005).

Especialmente ao longo da segunda metade do século XIX, a cidade foi palco de intervenções urbanísticas, de acordo com o modelo de urbanismo importado da Europa, cujas preocupações eram majoritariamente embelezadoras e higienistas. Dessa época são algumas obras vultosas como o Passeio Público e a Estação Ferroviária João Filipe, em 1880, e o Mercado de Ferro, em 1897 (GONDIM, 2007).

Enquanto as reformas embelezadoras eram feitas em Fortaleza, a população da cidade crescia lentamente. Este crescimento era decorrente das migrações de pessoas oriundas do interior do estado, principalmente nos anos de grande estiagem como 1877, 1915 e 1932 (CÂNDIDO, 2005; RIOS, 2001). Para fins desta pesquisa, interessa compreender o processo de produção do espaço urbano ao longo dos séculos XX e XXI, principalmente a partir da década de 1930, quando o crescimento demográfico começa a ser expressivo. Segundo dados do IBGE, de 1940 a 1970 Fortaleza teve um saldo migratório de mais de 400.000 pessoas. De 1950 a 1960, a população passou de 270.169 para 514.813 habitantes.

Devido à intensa migração da população de outros municípios e da elevada concentração de renda, começam a se formar as ocupações irregulares que são as chamadas “favelas”. O fenômeno da favelização encontra explicações sobretudo econômicas e sociais, inseridas no contexto de políticas públicas que não priorizaram os direitos fundamentais, como o direito à moradia. As primeiras favelas

surgiram no período de 1930 a 1950, e algumas delas são: Cercado de Zé do Padre (1930); Lagamar (1933); Mucuripe (1933); Morro do Ouro (1940) e Varjota (1945).

No caso do Lagamar, cujas primeiras casas datam da década de 1930, o adensamento é apontado pelos moradores como tendo ocorrido no fim da década de 1950, sobretudo após 1958, quando houve uma das maiores secas do Ceará. A geração dos mais velhos se lembra bem daquela seca, ou porque foram diretamente atingidos ou porque conheceram muitas pessoas que chegaram à localidade por causa da estiagem, conforme se observa nos relatos:

Vim de Russas. Eu, mamãe, com uns cinco filhos, depois teve mais três que ela teve aqui. Nós viemos por causa da seca em 1958, aí papai trouxe a gente pra cá, a primeira casa da esquina, feita de papelão e de barro. Já viemos morar nessa rua, estamos aqui até hoje. (Júlia, moradora. Entrevista realizada em fevereiro de 2012)

Eu vim morar na rua Flora Bartolomeu, justamente em 1958, mas antes eu já morava aqui perto, no Tauape. Nesse ano que vim pro Lagamar foi uma baita seca no Ceará...1958, foi uma grande seca generalizada, né?! Foi incrível porque os sertanejos correram todos pra Fortaleza. E eu sei que o radinho avisou que tinha seca no Jaguaribe, tinha seca num sei aonde, lá num sei mais aonde e o pessoal começaram a vir do interior pra Fortaleza, porque aqui tinha ao menos a água! E tinha as cacimba de água doce e tudo, aí o pessoal começaram a vir, fizeram habitação dentro da área aqui, nesse pedaço de chão. (Cláudia, moradora. Entrevista realizada em janeiro de 2013)

Em 1958, famílias inteiras de retirantes se dirigiam a pé à Fortaleza, e no caminho indagavam a outras famílias sobre um bom local para se instalar, e então ficavam sabendo do Lagamar. Os motoristas de caminhão, que muitas vezes lhes davam caronas, apontavam aquele lugar como um possível local de moradia, por ser “de ninguém”. Na época, o Lagamar consistia em umas poucas casas de taipa e já aconteciam alagamentos, em virtude da proximidade do leito do Riacho Tauape. A identificação daquela terra como “de ninguém” consistia um fator importante que levava as famílias a lá se instalarem, além do fato de que naquela época havia pouco interesse do mercado imobiliário pela área. Tratava-se de uma área desinteressante também para as classes média e alta, e por essa razão não houve forte repressão à sua ocupação por famílias retirantes. Aquela local, mesmo que não tão distante do centro de Fortaleza, era segregado por estar sendo ocupado por famílias de baixa renda, conforme se verá mais adiante.

1.1 Urbanização acelerada no Brasil e em Fortaleza

Entre 1950 e 1960, de acordo com dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza (1996), a população da cidade cresceu a uma taxa de quase 100%, resultando no aparecimento de núcleos desprovidos de infra-estrutura básica, em toda a periferia¹⁵. Em vista dessas necessidades emergentes, na década de 1970 foram criadas novas divisões administrativas na Prefeitura e numerosas comissões específicas.

O fenômeno do crescimento urbano acelerado não foi observado apenas em Fortaleza, mas no Brasil inteiro. Em poucas décadas a população brasileira mudou consideravelmente: predominantemente rural para majoritariamente urbana. Isto configurou, conforme assevera Rolnik (1997), um dos movimentos sócio-territoriais mais rápidos e intensos da história da humanidade. A face mais cruel deste crescimento é que ele ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que, de acordo com a autora, privou as classes de menor renda da urbanidade, ou seja, da inserção efetiva na cidade.

Pode-se constatar essa informação observando-se que a população urbana no Brasil, em 1940, correspondia a 31% da população total e em 2000 passou a constituir 81,2%. Ou seja, em 60 anos o percentual de pessoas vivendo em cidades quase triplicou. Uma mudança vertiginosa e, considerada a realidade histórica, num espaço de tempo muito curto. E este incremento raramente foi acompanhado de um planejamento capaz de evitar ou pelo menos mitigar as grandes desigualdades e as mazelas sociais. Rolnik (1997) aponta ainda que o referido modelo de urbanização, além de excludente, foi também concentrador: em 2010, 60% da população urbana vivia em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertenciam a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

Comprovando tal realidade, Pequeno (2009) verifica a situação de macrocefalia da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): dos 184 municípios cearenses, apenas seis apresentam população superior a 100 mil habitantes, e três destes são da RMF, quais sejam Fortaleza, Caucaia e Maracanaú. Somente

¹⁵ À época, a periferia de Fortaleza não correspondia ao que é atualmente. As áreas que hoje são consideradas como periferia por serem nos limites da cidade, no começo do século XX eram apenas esparsamente ocupadas.

Fortaleza concentra 71% do total da população da RMF, o que demonstra a concentração a que se referiram Rolnik e Pequeno.

Também é comprovada a concentração desigual de renda na Região Metropolitana de Fortaleza, onde, em 2000, da totalidade das 805.133 famílias, 206.157 tinham renda familiar mensal *per capita* de meio a um salário mínimo, o que correspondia a 25% do total (COSTA, 2009). No outro extremo estavam apenas 65.179 famílias, cuja renda familiar ultrapassava 10 salários mínimos. Conforme Costa:

No Brasil, o desenvolvimento socioeconômico desigual, a forte concentração da renda e da posse da terra, o gradual empobrecimento da população¹⁶ e a fragilidade da regulação da expansão das metrópoles brasileiras favoreceram a formação de espaços contraditórios, que se expressam na paisagem. A paisagem urbana é marcada não só pela desigualdade econômica como também pela diversidade natural e cultural. (COSTA, 2009, p. 143)

Nos anos de 1940 a 1950, a população de Fortaleza cresceu 49,9%, e no decênio seguinte esse percentual foi de 90%, pois o número de habitantes passou de 270.169 em 1950 para 514.813 habitantes em 1960. Conforme Souza (2009), as estimativas apontam que a população em 1975 era por volta de 1.100.000 (um milhão e cem mil) habitantes. Hoje a cidade ultrapassou 2,5 milhões, o que comprova o pico populacional dos últimos trinta anos.

Com a grande seca de 1979 a 1984, veio outro agravamento à problemática urbana, em virtude da população rural do Estado que chegava em massa à capital. A urbanização desordenada começava a se mostrar mais visível. A cidade, com o crescimento econômico e com a migração, demonstrava a necessidade de medidas urbanísticas solucionadoras, mas principalmente preventivas. Não por acaso, foi na segunda metade da década de 1970 que começaram os primeiros movimentos organizados de bairros e ocorreu uma intensificação das ações públicas para reduzir esse quadro (BARREIRA, 1992).

Considerando a criação e recriação do espaço urbano em Fortaleza através de seus produtores e suas práticas, as análises referidas apontam para a existência de processos de segregação e exclusão de alguns grupos por parte de outros. Destaca-se que esses agentes de produção do espaço envolvem o Estado, o setor

¹⁶ Por outro lado, em contraposição ao argumento da crescente empobrecimento das classes menos favorecidas, alguns estudiosos apontam a relativa melhoria de vida dessa parcela da população nos anos 2000, a partir de alguns programas do Governo Federal como o Fome Zero e o Bolsa Família.

privado e os grupos segregados ou excluídos, ora em destaque nesta pesquisa. É preciso considerar ainda que os espaços produzidos por estes grupos segregados guarda uma grande diversidade, sendo identificadas várias especificidades entre uma área e outra.

Dessa forma, em paralelo ao processo de urbanização acelerado intensificou-se a favelização, já que os pobres – geralmente migrantes - não tinham condição de acesso ao mercado formal de terras. Em uma cidade que só se adensava, o déficit habitacional foi crescendo ao longo do tempo, e as políticas públicas habitacionais tanto municipais quanto estaduais não conseguiram minimizar o problema.

1.2 A segregação socioespacial e as favelas

Durante o século XIX e o início do XX as áreas nobres em Fortaleza eram sobretudo o Centro, o bairro Jacarecanga (zona oeste) e em parte o Benfica. No entanto, a partir das décadas de 1930 e 1940, a concentração de fábricas e conseqüentemente da mão-de-obra na zona oeste fizeram a população abastada escolher outros locais de moradia. Iniciou-se aí a ocupação da zona leste, a exemplo da Praia de Iracema, do Meireles e da Aldeota (FARIAS, 2001; COSTA, 2009). Houve de 1940 a 1970 uma extrema valorização imobiliária da região da Aldeota, e na década de 1970 observou-se na área um intenso processo de verticalização.

Farias (2001) aponta que durante o século XX a ocupação da cidade foi se dando de diferentes formas para as diversas classes sociais: as elites migrando do Oeste para o Leste, valorizando inicialmente a Aldeota, depois os bairros do Papicu, Cocó e Edson Queiroz; já os setores médios, que não conseguiam ter acesso aos terrenos mais caros na Aldeota, adquiriam áreas em outros lugares, fazendo surgir novos bairros como Joaquim Távora, Fátima e Varjota. Quanto às classes médias baixas,

[...] passaram a morar nas residências ou nos edifícios construídos conforme seu padrão financeiro em áreas ao redor do centro ou nas proximidades das principais vias da cidade. Surgiram, então, bairros como o Montese, Monte Castelo, Maraponga, São Gerardo e Parquelândia. (FARIAS, 2001, p. 320)

Aos mais pobres restavam, além das favelas, as ocupações em áreas periféricas, já nos limites do perímetro urbano, por não terem possibilidade de adquirir um terreno pelos meios formais. Por um lado, adensavam-se as favelas localizadas na área litorânea, geralmente em dunas, como Pirambu, Mucuripe, Serviluz e Morro do Ouro, dentre outras. Por outro lado, expandiram-se bairros periféricos como Messejana, Conjunto Ceará, Bom Jardim e José Walter, dando continuidade a um amplo processo de segregação socioespacial (COSTA, 2009). Havia e há, no entanto, algumas ocupações em áreas mais centrais, sendo boa parte delas muito antigas (a exemplo do Lagamar, Poço da Draga e Arraial Moura Brasil).

Maricato (1997) define segregação socioespacial como sendo a concentração espacial homogênea de pessoas de uma determinada classe social, o que ocorre geralmente com os mais pobres dentro da cidade. O fenômeno é também definido por Yves Grafmeyer (2008, p. 74) como “oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade”.

Alguns autores da Escola de Chicago iniciaram a discussão acerca da segregação socioespacial, a exemplo de Wirth (2001) e Park (1967). Eles não chegam a se referir ao termo “segregação socioespacial”, mas, ao se debruçarem sobre alguns guetos, os autores levantam uma série de problemas que me interessam. Por exemplo: quais os processos que levam determinados “grupos” ou “classes sociais” a morarem prioritariamente em determinadas áreas? Como o Estado e o mercado influenciam esses processos? Quais os fatores de interdição a que esses “grupos” se fixem em outras localidades urbanas? Quem são essas pessoas ou grupos ditos “segregados”? Como é seu modo de vida? Como se relacionam com os “não-segregados”?

Park (1967) também discute a segregação socioespacial, ainda que não nomeie assim o fenômeno. Ele aponta que uma das características da vida urbana é a mobilidade das pessoas em contraponto à vida rural. No entanto, ele afirma que essa mobilidade é limitada e está condicionada a uma série de fatores, como a geografia das cidades, as vantagens e desvantagens naturais, e ainda às identidades e às disputas entre grupos. O autor aponta que conforme o comércio e a indústria escolhem aonde irão se fixar, o preço da terra urbana naqueles locais começa a subir, sendo dali excluídas as classes mais pobres. Em razão dessa

segregação, formam-se cortiços e os “guetos”¹⁷, que muito lhe interessaram. As afirmações de Park sobre a segregação fornecem algumas pistas para a minha pesquisa, principalmente quando ele aborda a mobilidade urbana e suas limitações em razão de diversos fatores, inclusive o alto preço da terra.

Silva (2009) lembra que em Fortaleza o crescimento urbano ocorre também por meio da ocupação progressiva dos loteamentos existentes na periferia, por parte da população de baixa renda. A localização distante favoreceu as baixas densidades de ocupação, o que conseqüentemente dificultava a provisão de serviços básicos. A segregação é bastante nítida quando se observa que os estratos de renda mais baixos geralmente estão concentradas em alguns bairros da cidade. Neste sentido, é imprescindível lembrar que os grandes conjuntos do Banco Nacional de Habitação (BNH) tiveram um papel central como indutores da ocupação da periferia (GONDIM, 2007).

A formação das periferias ocorre porque a ocupação do espaço urbano encontra-se em constante disputa pelas classes sociais existentes (VILLAÇA, 1997). A disputa ocorre pelas localizações entendidas como as mais valiosas, em virtude dos equipamentos públicos presentes nas áreas urbanas. Nesse sentido, a tendência das cidades brasileiras hoje é estabelecer um ou alguns centros de crescimento, e neles concentrar os investimentos, deixando à margem a maior parte da cidade, que continua crescendo na direção das periferias.

Esse processo gera ainda a existência de “várias cidades dentro da mesma cidade”: a cidade dita formal, contraposta à cidade informal ou ilegal (MARICATO, 1997). Uma localiza-se no perímetro em que existem investimentos públicos e privados para melhoramento da qualidade de vida das pessoas: por conta destes investimentos, o valor da terra é aumentado, fazendo com que só alguns tenham acesso a ela. E outra, a cidade ilegal, presente no resto da malha urbana (geralmente a maior parte da cidade), localizada à margem, nas periferias, em que se concentra a maioria da população que não possui meios de habitar na cidade formal.

A divisão da “cidade legal” em contraponto à “cidade ilegal” se dá em virtude da própria dinâmica de ocupação e melhoramento dos espaços urbanos. No entanto, esta pesquisa não endossa o entendimento do mito da “cidade partida em

¹⁷ Tipos de habitação e assentamentos precários e segregados, presentes até hoje em grandes cidades americanas.

duas”. Estudos recentes comprovam que esta contraposição da cidade legal à cidade ilegal não é simples nem meramente dual; na verdade a cidade encontra-se dividida em várias, conforme estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles bastante esclarecido por Renato Pequeno (2009). Apesar de serem diversos os espaços observados em Fortaleza, por exemplo, é sabido que continua havendo situações de formalidade e informalidade nas formas de ocupação e moradia distribuídas nas diversas tipologias socioespaciais identificadas pelos estudos acima citados. Nas áreas atendidas pelo mercado imobiliário formal, são realizados quase todos os investimentos em infra-estrutura e serviços públicos de qualidade. As pessoas que não tem condição de ingressar nesse mercado buscam as soluções alternativas. Assim, restam para a população de baixa renda as situações habitacionais irregulares e quase sempre muito precárias, a exemplo dos cortiços, loteamentos irregulares e áreas socioambientalmente vulneráveis. A ilegalidade urbana diz respeito não só ao local das habitações, mas também ao tipo de construção, à existência ou não de licenciamento da Prefeitura e de regularização fundiária.

Neste sentido, a ilegalidade é um subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia, acarretando, inclusive, degradação ambiental. Quanto a isso, afirma Renato Pequeno (2009):

Da incapacidade de atender à demanda, decorreu a proliferação de áreas de ocupação como resposta da população excluída à redução da oferta de moradias. Assumindo a condição de verdadeiros corredores de degradação socioambiental, os rios e córregos urbanos passaram a orientar o processo de favelização, cada vez mais vistos como signos da ausência de controle urbano. (PEQUENO, 2009, p.62)

Como características da segregação socioespacial existem, portanto, as barreiras “reais” - a exemplo do preço da terra -, e as barreiras simbólicas. Estas não são menos reais que as outras, constituindo a resistência das elites a que os mais pobres tenham acesso aos bairros ditos nobres, por exemplo, e aos equipamentos sociais públicos e privados que entendem não serem destinados a população menos favorecida.

Com relação às políticas públicas de habitação que poderiam amenizar o quadro de segregação socioespacial e favelização em Fortaleza, Pequeno (2008)

afirma:

Fortaleza apresenta **situação exemplar da realidade brasileira em termos institucionais. Por décadas, a questão da moradia permanece alocada em departamento de serviço social funcionando de modo assistencialista, desvinculado do setor de obras, infra-estrutura e planejamento urbano.** Ao mesmo tempo, o governo estadual, instância superior, conduzia através da COHAB-CE, ações associadas ao BNH, principalmente conjuntos habitacionais periféricos que vieram a induzir o crescimento desordenado da cidade, favorecendo a conurbação e a conformação de bairros dormitório. Observa-se que a população atendida por estes programas não representava os grupos menos favorecidos, havendo setor específico para o atendimento às favelas no próprio governo do Estado, onde as relações clientelistas se mantinham, porém com escassos resultados. (PEQUENO, 2008, p. 13, grifos meus)

A existência de um grande número de imóveis sendo utilizados unicamente para valorização imobiliária e enriquecimento de seus proprietários faz com que as áreas livres na cidade fiquem cada vez mais escassas. Os terrenos que não estão ocupados efetivamente sofrem um aumento gradativo de preço, impedindo que a maioria da população possa acessá-los para fins de moradia.

Compreende-se, assim, que a urbanização no Brasil ocorreu obedecendo à lógica do mercado: os investimentos, tanto do setor privado quanto do Poder Público, se deram inicialmente em áreas centrais da cidade, com a finalidade de dar acesso às classes médias e altas. As políticas públicas de infra-estrutura e melhorias urbanas serviram para aumentar o preço das terras dotadas de serviços e bens, o que conseqüentemente gerou o enriquecimento de quem detém a propriedade, e exclusão progressiva de quem não possui acesso ao mercado imobiliário formal¹⁸.

O processo de segregação socioespacial não ocorre por acaso, e nem por conta simplesmente da expansão das cidades, mas está relacionado aos interesses do mercado imobiliário, possibilitando a existência de áreas de enriquecimento, e para tanto é necessário garantir que os pobres não estejam nessas áreas valorizadas, inclusive através da legislação urbanística. Dessa forma, a segregação é um meio de manutenção das estruturas sociais e da desigualdade econômica no Brasil, que não pode ser vista como uma fatalidade ou um fato passageiro em direção ao “desenvolvimento futuro”.

¹⁸ Ressalte-se que o direito à habitação não significa necessariamente a coexistência com o direito à propriedade. Aquele corresponde ao direito de todas as famílias possuírem um local digno de moradia, sem sofrerem constantes ameaças de remoção, independente de serem ou não proprietárias do imóvel onde residem.

Villaça (1997) afirma que a segregação socioespacial é uma das formas de possibilitar o controle da produção e do consumo do espaço urbano pelas classes dominantes. Para o autor, são essas classes que comandam o processo de apropriação diferenciada das vantagens do espaço. O autor aponta, ainda, que uma das vantagens centrais em disputa é a diminuição dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos das pessoas, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, sobretudo ao centro da cidade. Esclarece ainda Villaça que, para realizar estes objetivos, o controle das classes dominantes por meio da segregação socioespacial é exercido através de três esferas:

A) Na esfera econômica: realiza-se aqui o controle do mercado imobiliário, que produz os bairros da classe dominante nos locais onde elas desejam;

B) Na esfera política: através do controle dos organismos do Estado, por meio da determinação das localizações da infra-estrutura urbana (concentrada na “cidade formal”) e dos órgãos públicos (isolando-os da população pobre), bem como controlando as leis de uso e ocupação do solo;

C) Na esfera ideológica: é criada uma ideologia para facilitar a dominação na cidade, gerando a aceitação dos dominados. Neste sentido, a mídia é um instrumento de difusão de idéias “desenvolvimentistas”, propagando a necessidade de que a cidade cresça, ainda que algumas pessoas precisem sofrer com remoções e desapropriações, por exemplo.

É por meio destes campos que as elites e o Estado mantêm o *status quo*, reproduzindo a segregação na cidade diariamente e tornando cada vez mais difíceis quaisquer alterações nas rígidas estruturas sociais brasileiras. A segregação socioespacial, que conforme foi dito é um processo não-natural, é diretamente causadora da ilegalidade urbana, na medida em que os únicos espaços que sobram para a população mais pobre são as áreas socioambientalmente mais frágeis.

Assim, muitas favelas se concentram em áreas de proteção ambiental ou áreas ditas de risco, e a “ilegalidade urbana” começa na “escolha” do lugar onde morar por parte destas famílias. É preciso destacar, no entanto, que os ricos também ocupam áreas de proteção ambiental, e em Fortaleza essa situação é muito nítida na região do entorno do Rio Cocó, por exemplo. A ocupação das classes abastadas nestas áreas conta com a omissão e permissão governamentais, em uma clara dualidade de discursos: para os pobres nestas áreas de proteção, a repressão

e a remoção; para os ricos, a permissividade do Poder Público, perpetuando as desigualdades ora apontadas.

Esclareça-se que a “escolha do lugar onde morar”, para os pobres não é escolha alguma, haja vista que não existem opções. As áreas ocupadas pela população de baixa renda são, de fato, as que ficam disponíveis, ou seja: as únicas que não são interesse (ainda) do mercado imobiliário. Trata-se da “lógica da necessidade”, à qual Alfonsín (2006) se refere. A população pobre, que não encontra espaço no mercado formal de habitação, dá início às ocupações irregulares devido à necessidade. É por conta dos preços excessivamente altos da terra urbana que estas pessoas não têm acesso à moradia, constituindo uma parcela considerável da população que se encontra, inegavelmente, sem opção. A informalidade é inelutável, pois quase sempre é a única possibilidade de habitar destas pessoas.

No entanto, os moradores dos assentamentos informais não aceitam passivamente sua exclusão do direito à cidade. Tanto é que têm se mobilizado para obter do Poder Público o acesso à moradia digna – uma das reivindicações centrais dos movimentos sociais que emergiram no cenário das grandes cidades brasileiras, sobretudo a partir de fins da década de 1970.

1.3 Movimentos sociais urbanos: novos atores na produção do espaço urbano

Movimento social (MS) é uma categoria controvertida, vez que a ela são atribuídas muitas significações. Em um primeiro momento, a partir de 1840, o termo é associado à experiência operária na Europa, significando a necessidade de uma organização racional dos trabalhadores em torno de sindicatos e partidos. O que não se encaixasse nesse padrão, naquele momento, não poderia ser aproximado da ideia de MS, vez que este era entendido como “ser racional” e não “ser espontâneo”, como depois vieram a ser compreendidos os movimentos sociais. Tal concepção perdurou bastante tempo, e até a década de 1960 somente se pensava em movimento social em conexão à ideia de revolução do proletariado (DOIMO, 1995).

Em razão disto, existia uma grande dificuldade de nomear outros tipos de “movimentos” que não se aproximassem do mundo operário-sindical. Havia algumas outras experiências ditas “participativas” que começaram a ser denominadas de

“populares”, mas ainda sem muita clareza de que se tratava de movimento social, por não terem como objetivo direto a revolução do operariado. Nessa época, estabeleceu-se uma dicotomia entre movimentos políticos *versus* pré-políticos, ou revolucionários (os operários) *versus* reformistas (os demais, se pudessem também ser chamados de movimentos). Em contraste a essa visão, no fim dos anos 1960 houve uma explosão de movimentos espontâneos, o que fez ser reconhecida uma nova categoria, os chamados “novos movimentos sociais” (DOIMO, 1995).

Esses movimentos sociais se constituíram em torno de demandas e temas diversos, como a questão agrária, urbana, ambiental, étnica e de gênero, dentre outras. No âmbito da presente pesquisa, interessa pensar os movimentos sociais urbanos (MSU), aqueles que atuam sobre a produção do espaço urbano, incluindo habitação, infraestrutura e os equipamentos coletivos referentes à cidade. Tratam-se de mobilizações que envolvem sujeitos heterogêneos, cuja identidade relaciona-se, via de regra, à dimensão espacial. Segundo Dagnino (1996), esses sujeitos coletivos, apesar de sua heterogeneidade,

[...] compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania, e a construção democrática e que hoje podem ser vistos como incluindo desde associações de moradores até organizações não governamentais, setores partidários e, por que não, setores do Estado, especialmente nos níveis municipal e estadual. (DAGNINO, 1996, p.111-112).

É importante destacar que, no Brasil, o surgimento de vários desses movimentos teve forte relação com a Igreja Católica, a partir da experiência das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), o que foi discutido nos estudos de vários autores, a exemplo de Barreira (1992) e Diógenes (1989;1991). No Lagamar também não foi diferente, conforme será discutido no capítulo 4.

Para Barreira (1992), o surgimento dos movimentos sociais contribuiu para a redefinição do significado de fazer política. Há uma convergência na análise do que muitos estudos à época enfatizaram como sendo a

natureza dinâmica da sociedade civil em oposição ao Estado [...], conseqüentemente, houve a valorização do espontâneo e das manifestações da sociedade civil como expressão de uma natureza nitidamente popular e distante das articulações políticas com o Estado.” (BARREIRA, 1992, p.156).

A autora reforça, na verdade, que as questões eram bem mais complexas do que simplesmente os movimentos estarem “de costas para o Estado”, tendo sido este apenas o primeiro momento observado. Barreira afirma que estes movimentos realizavam uma “política do cotidiano”, através da construção de regras de convivência que podiam envolver relações de solidariedade e ajuda mútua, mas também interações de natureza contestadora. A autora destaca ainda que é possível ver nas experiências por ela analisadas que os movimentos não são homogêneos, e sim espaços onde também há conflitos, contradições e problemas. Afirma que “o espaço político no qual se movem os movimentos urbanos é atravessado por valores diferenciados que buscam formar e informar o conjunto das ações coletivas” (BARREIRA, 1992, p.162).

A grande questão discutida por Barreira é a experiência dos movimentos sociais urbanos no surgimento de uma nova cultura política que, segundo a autora, “não se efetiva apenas no interior dos movimentos. Ela se redefine no âmbito das plataformas eleitorais de cunho popular, cujo exemplo pode ser encontrado nas eleições” (BARREIRA, 1992, p. 176). Barreira conclui que

Os movimentos urbanos, mesmo com reedição de práticas passadas, nem sempre reconhecidas, sinalizam a construção de símbolos e práticas de contestação que corporificam uma emergente cultura política. São, nesse sentido, uma espécie de reverso das vitrines iluminadas por novas cenas da vida política local onde se constroem outros conflitos, outras histórias... (BARREIRA, 1992, p.176)

É possível pensar um amplo diálogo da minha pesquisa com a problematização de Barreira, tendo em vista que questiono as particularidades das ações de mobilização e, em certo sentido, desse “movimento social” no Lagamar. Compreendo, com a autora, que “os movimentos por melhorias urbanas não são recentes e se expressam em períodos descontínuos” (BARREIRA, 1992, p.17), e no Lagamar não foi diferente, pois é possível identificar vários ciclos e “auges” de mobilização, como será visto.

A relação dos movimentos sociais e as lutas urbanas ganhou expressividade principalmente durante a década de 1970, conforme afirma Jan Bitoun (2004):

Os movimentos sociais pela posse da terra e da moradia, que eclodem nas grandes cidades brasileiras a partir da década de 1970, antes de se constituírem como expressão de luta pela habitação, representam a luta pela própria permanência na cidade. **Ressaltam a dimensão territorial**

inerente à questão habitacional e conferem à noção de acessibilidade – à habitação, à terra urbana e à cidade – um caráter político-espacial denunciador de processos de exclusão social. Na medida em que o acesso à moradia se viabiliza para um grande número de famílias como um transgressão à regulação do mercado e se processo às margens do quadro jurídico instituído, assume uma dimensão política e torna-se objeto de intervenção do Estado através de políticas habitacionais. O acesso à moradia constitui, assim, o objeto central da demanda e dos movimentos reivindicatórios por habitação e a finalidade da política pública de habitação popular. (BITOUN, 2004, p.73, grifos meus)

Barreira (1992), Bitoun (2004), Cardoso (1996), Diógenes (1989) e Dagnino (1996) afirmam que a grande questão colocada pelos movimentos sociais urbanos foi a redefinição do espaço público e do espaço privado, problematizando os contornos da esfera pública. Os movimentos sociais e sua atuação permitem pensar quais as possíveis formas de participação social, seus limites e se é possível a sua compatibilização dentro da política tradicional.

1.3.1. A emergência de uma “nova cidadania”

Dagnino (1996) afirma que uma das grandes contribuições dos MS foi a discussão de uma “nova cidadania”. A autora problematiza essa noção, traçando um paralelo entre o que ela denomina de visão “tradicional” ou “liberal” e a “nova cidadania”, construída, em grande parte, a partir das experiências dos movimentos sociais no Brasil pós 1980. Dagnino afirma que a significação dada à expressão é antes de tudo uma estratégia política, tendo em vista que há uma disputa histórica em torno da sua utilização. A noção tradicional geralmente expressa uma visão liberal de resposta do Estado às reivindicações da sociedade, em contraponto à uma visão da “nova cidadania”, que seria construída de “baixo pra cima”, com participação ativa desses novos atores sociais articulados em torno de movimentos.

Afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida, portanto, por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Este conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política. (DAGNINO, 1996, p. 107, grifo meu).

A autora destaca a experiência dos movimentos sociais urbanos no Brasil, na medida em que estes entendem cidadania como o *direito a ter direitos*, e afirma

ainda que essa emergência tem a ver com a centralidade atual da questão da democracia em todo o mundo.

Dagnino (1996) afirma a importância da discussão sobre a cultura democrática no Brasil e na América Latina como um todo, marcada por forte autoritarismo social. Esse autoritarismo revela-se como um dos grandes obstáculos à democracia esperada pelos MS, e é possível compreender que a construção da cidadania aparece como um elemento essencial para a difusão de uma cultura democrática.

A igualdade enquanto tratamento igualitário para todos parece ser vista pelos MS como central para se chegar à sociedade democrática, ou seja, tendo-se uma igualdade de tratamento para além da igualdade econômica, de acesso a bens. A alta distinção e a hierarquização social são vistas como sérios obstáculos à democracia, e essa visão é mais nítida entre os movimentos sociais pesquisados por Dagnino:

[...] a existência do autoritarismo social e da hierarquização das relações sociais é percebida, mais do que a desigualdade econômica ou a inexistência de liberdade de expressão, de organização sindical e partidária, como um sério obstáculo à construção democrática. (DAGNINO, 1996, p.106)

A noção de “direito a ter direitos”, engloba ainda a criação ou a invenção de novos direitos. Estão em disputa também o significado do direito e a afirmação de certos valores, diferentemente da visão tradicional de cidadania, ligada geralmente a direitos que já possuem reconhecimento estatal. Ademais, a “nova cidadania” contempla não somente o direito à igualdade, mas o direito à diferença, na medida em que “a afirmação da diferença está sempre ligada à reivindicação de que ela possa simplesmente existir como tal, o direito de que ela possa ser vivida sem que isso signifique [...] o tratamento desigual, a discriminação” (DAGNINO, 1996, p.114). Em suma, a autora compreende que o direito à diferença, a partir da nova cidadania, amplia e aprofunda o direito à igualdade.

Barreira (1992) também explicita a centralidade da questão da cidadania através da reivindicação desses movimentos por melhorias urbanas, conforme se observa:

[...] considerou-se os movimentos urbanos como expressão de uma nova forma de fazer e conceber a política, cujas características estavam na formação de sujeitos políticos, na criação de um outro campo de conflitos,

na elaboração de uma cultura política e na conjugação de forças sociais como Igreja e partidos de esquerda. (BARREIRA, 1992, p.154)

Outra diferença da nova cidadania em relação à tradicional é a ampliação da abrangência, considerando-se que naquela o foco não são as relações Estado-indivíduo, e sim as relações internas da sociedade civil, indivíduos a indivíduos. Desta forma, para se construir essa nova cidadania é preciso que haja um “processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo” (DAGNINO, 1996, p.109). Por fim, como última diferença, Dagnino afirma que a nova cidadania traz à luz o direito de participação efetiva da própria definição do sistema, “o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade” (DAGNINO, 1996, p.109).

1.3.2 Duas faces ou duas fases dos MS

Doimo (1995), Dagnino (1996) e Cardoso (1996) convergem em vários pontos com relação aos MS, sobretudo na análise do seu “surgimento grandioso” no Brasil. Elas distinguem uma fase de surgimento caracterizada como “heroica”, em que houve uma crença generalizada entre os pesquisadores no poder transformador que teriam esses novos atores, através de uma “oxigenação” das disputas socioeconômicas e políticas no País. As ditas características dos movimentos sociais nessa primeira fase eram justamente o espontaneísmo, a autonomia, o discurso antiestado e antipartido. Essas qualificações foram destacadas pelos sociólogos porque foram marcantes neste momento, mas também porque se acreditava que os movimentos estavam realizando uma grande mudança na cultura política brasileira.

Em continuidade a esse período inicial, costuma-se identificar uma segunda fase, a da “institucionalização” dos movimentos sociais, ao longo da década de 1990. Aí se observa muitas vezes a análise de que houve um “refluxo” dos movimentos, pois nesse outro momento o discurso deles não era mais tão antiestado e começava a haver uma participação maior dos membros de movimento, supostamente, no próprio Estado.

Cardoso (1996) afirma que os estudos em geral apontam uma ruptura entre a primeira e a segunda fase, como se não compreendessem bem como se deu a transição desse momento inicial dito de grande força dos movimentos, seguido de

um suposto enfraquecimento, perda de poder político e início de “barganhas” com o Estado. Ocorre que essa visão de “ruptura”, conforme alerta Cardoso (1996), dá-se justamente por não estar tão claro que entre essas fases há uma continuidade, um processo histórico, pois já na primeira estavam presentes os “embriões” do que viria a ser posteriormente a relação dos movimentos com algumas agências estatais.

[...] nessa primeira fase, do espontaneísmo do movimento, por exemplo, não se via o resto. Não estou dizendo que não se via porque as pessoas eram tontas ou porque elas não sabiam fazer pesquisa. Naquele momento, não se via a presença de agentes políticos dentro dos movimentos porque isso não podia ser escrito, porque havia realmente uma situação de pressão política. [...] O problema, nessas interpretações era a falta de uma descrição que apanhasse aspectos importantes. [...] **Estou querendo mostrar como os próprios contextos políticos e o próprio contexto ideológico recortam de certa maneira um objeto e como esse recorte, no caso dos movimentos sociais, dificultou o entendimento da dinâmica do que aconteceu depois.** (CARDOSO, 1996, p.85, grifo meu)

Sobre a segunda fase, é possível afirmar que as interações dos movimentos sociais eram mais com as agências públicas e não propriamente com o Estado, já que essas relações eram muito fragmentárias e não ocorriam em todos os campos de atuação estatal:

Cria-se uma nova relação entre os movimentos e os partidos políticos, por um lado, e entre os movimentos e as agências públicas em geral, por outro. Começa a haver um fenômeno que foi muitas vezes chamado de cooptação, palavra que eu realmente não gosto. Começa a haver uma outra forma de participação que leva esses movimentos a se relacionarem mais diretamente com as agências públicas. [...] Portanto, é difícil dizer que foi uma nova relação com o Estado, já que não fazia parte de uma política estabelecida. Contudo, esse processo foi aos poucos abrindo várias brechas e criando uma nova relação. (CARDOSO, 1996, p.83)

Na verdade, Cardoso explicita que a incompreensão se deu porque até então pouco havia sido pensado sobre a relação dos movimentos sociais com o Estado, pois sempre se pensava os movimentos “de costas para o Estado”. A autora diz que estes sempre tiveram duas formas de ação ou duas faces: uma mais reivindicativa ou pragmática, em que se demandava melhorias específicas; e outra mais expressiva, que reforçava a identidade desses atores enquanto entes criadores do discurso antiestado que buscavam realizar mudanças na cultura política brasileira. Dessa forma, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais intentavam uma mudança maior no panorama político nacional, objetivavam também demandas próprias, específicas, particulares:

[...] no caso dos movimentos populares urbanos, quando se luta por água, se quer obter água, quando se luta por escola, se quer obter uma escola. A demanda tinha que encontrar algum lugar, e isso era claro, ainda que o discurso defendesse o corte de relações com o Estado porque ele não atendia as reivindicações, porque discriminava, porque, enfim, todos esses bairros onde ocorriam os movimentos estavam excluídos das suas políticas. (CARDOSO, 1996, p. 86)

A partir dos questionamentos levantados por Cardoso (1996), vê-se que a participação popular começou a se dar no caso de algumas agências, e é difícil afirmar que o Estado como um todo se abriu ou que os movimentos sociais entraram no Estado. Na verdade, houve uma mudança na relação entre algumas agências estatais e alguns movimentos, por conta da pressão dos próprios movimentos e também pela necessidade de alterações no modo de gerenciar as políticas públicas, em decorrência do novo contexto político de redemocratização. O princípio da participação popular foi incorporado na Constituição Federal de 1988, que inclusive estabeleceu a criação de vários conselhos, a exemplo dos conselhos de saúde, educação e assistência social. Ocorre que essa política é também questionável, pelos vários obstáculos que teve e continua tendo, como será visto adiante no caso do Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar.

Para os próprios movimentos sociais, era difícil participar conjuntamente da administração pública por várias razões, dentre as quais duas merecem destaque: a) o questionamento sobre o nível de participação que realmente existia e existe nos conselhos, tendo em vista que muitos deles eram consultivos e não deliberativos; b) em caso de eleição de conselho, a existência de vários movimentos em determinado campo tornava difícil a compatibilização de interesses e a escolha dos representantes. Sobre a representação, Cardoso indaga: “como é que esses movimentos comunitários [...] podiam ser representados num órgão público? Assim, surgiam problemas em relação a cada um dos órgãos públicos, tidos como manipuladores” (CARDOSO, 1996, p. 87).

Por outro lado, esse diálogo entre Estado e movimentos sociais também não foi fácil para as agências públicas, que estavam diante de outros dilemas. É preciso problematizar, mesmo hoje, como as agências estatais vêm esses novos canais de participação, e também como compreendem as dificuldades dos movimentos em escolher seus representantes. As agências tinham que pensar em como dialogar

com a heterogeneidade de atores que os movimentos sociais representavam, o que não era simples.

Interessante é ver o diálogo entre Cardoso (1996) e Dagnino (1996) sobre a continuidade das ditas fases dos movimentos sociais, tendo em vista que ambas não vêem ruptura nas mudanças de estratégias destes atores. Sobre as práticas de Orçamento Participativo e Conselhos Populares, que alguns autores apontam como “institucionalização” dos movimentos, afirma Dagnino:

Não me parece haver nenhuma contradição em enfatizar essas experiências de intervenção popular no Estado, logo depois de ter mencionado a importância da sociedade civil e da transformação cultural como espaços fundamentais de luta política para a construção da cidadania. O que essas experiências apontam é exatamente que essa redefinição não é apenas dos modos de tomada de decisões no interior do Estado como também dos modos como se dão as relações Estado-sociedade. Além disso, não parece haver dúvida quanto ao fato de que elas expressam – e contribuem para reforçar – a existência de sujeitos-cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-partícipe da gestão da cidade. (DAGNINO, 1996, p.111)

As autoras apresentam a criação dos conselhos como a concretização dessa nova fase, e fornecem vários elementos para compreender a realidade do Lagamar. Adiante, a discussão sobre conselhos será retomada no capítulo 5.

Outra convergência observada é entre os estudos de Cardoso (1996), Dagnino (1996) e Doimo (1995) e a pesquisa de Diógenes (1989) sobre o Lagamar. Esta última afirma que os movimentos sociais podem atuar tanto “de costas para o Estado”, confrontando-o diretamente, quanto podem dialogar diretamente com este para a obtenção de políticas públicas e melhorias para o local, sendo estas posturas complementares e não antagônicas. Diz ainda Diógenes (1989) que os movimentos podem assumir em certos momentos uma postura mais “para dentro”, voltada para suas dinâmicas internas e seus processos de autogestão e ajuda mútua, e em outros, uma atitude mais “para fora”, em relação direta com os entes estatais, de certa forma “marcando presença no campo institucional” (DIÓGENES, 1989, p. 03). Compreendo, dessa forma, que o entendimento de Diógenes sobre a atuação “para dentro” e “para fora” dos movimentos dialoga muito com as percepções de Cardoso (1996) sobre as duas fases dos MS. Diógenes afirma ainda que

A identidade política constituída no seio dos Movimentos é relacional, mas anteriormente processual, imersa em um imaginário que ora “rejeita” o Estado, ora o “incorpora” na relação; ora inscreve-se no campo institucional,

ora “retira-se”, entrecruzando entre “fora” e “dentro” do Plano institucional. (DIÓGENES, 1989, p.03)

Assumo, portanto, a necessidade de compreender os movimentos sociais a partir de uma lógica relacional e processual, o que tento realizar também com o auxílio da pesquisa de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, problematizando os eventos mobilizadores, que serão discutidos adiante.

É a partir dos questionamentos desses autores que busco compreender o movimento social do Lagamar, observando principalmente as relações entre os moradores e entre estes e o Estado, tomando cuidado para não hipostasiar comportamentos e visualizar apenas os movimentos em antagonismo ao Estado. Compreendo que a realidade é muito mais complexa, não cabendo em simples dicotomias. No próprio caso do Lagamar é possível ver que os momentos de resistência e as situações de diálogo com o Poder Público se alternam, às vezes em uma seqüência alucinante de eventos que torna até difícil para o pesquisador acompanhar o processo. Tento, dessa forma, mobilizar os conceitos dos autores supracitados para dar conta da realidade do movimento social do Lagamar, sem esquecer a envergadura do desafio e a minha responsabilidade como pesquisadora.

1.4 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana

Conforme mencionado anteriormente, a institucionalização de políticas participativas teve como marco a Constituição de 1988, a qual trouxe também outra novidade: a inclusão de um capítulo sobre a ordem urbana, o que atendia, em parte, a reivindicações dos movimentos sociais, no que diz respeito ao acesso à terra urbana e ao controle da especulação imobiliária.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, articulou-se uma rede de associações de moradores, entidades profissionais, ONGs e outros atores, que constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Nele eram discutidas amplas questões com relação à especulação imobiliária, ao trabalho e à renda, bem como à instituição de áreas destinadas para habitação popular.

Esse movimento, em meados dos anos 1980, preconizou a discussão do direito à cidade para que o Estado realizasse a concretização desse direito que diz respeito a várias outras garantias fundamentais, tais como habitação, educação,

saúde, mobilidade e trabalho. Nesse momento de mobilização surge o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), considerado por Saule Júnior (2010) como um espaço importante de discussão e de pressão dos movimentos sociais junto ao governo para a realização destes direitos.

O Fórum Nacional apresentou ao Congresso Brasileiro uma proposta para a Reforma Urbana a constar na nova Constituição, tendo como um dos pontos centrais o reconhecimento expresso ao direito à cidade. Como conquistas dessas mobilizações em torno do Fórum, o autor destaca o capítulo de Política Urbana inserido na Constituição Federal e, posteriormente, a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, lei federal que regularizou dispositivos presentes naquele capítulo.

Apesar das conquistas, algumas limitações se apresentaram, a exemplo da não definição de função social da propriedade na própria Constituição. Essa era uma reivindicação do movimento que não foi atendida pelo Congresso sob a justificativa de que tal conceituação deveria ser feita nos planos diretores municipais, como foi aprovado na Assembléia Nacional Constituinte. Consequentemente, a função social da propriedade só seria legalmente definida se o município elaborasse um Plano, e se o município não estivesse incluído nas condições de obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor¹⁹, muito provavelmente não haveria legislação dispendo sobre isso. Ademais, com a delegação dessa atribuição para os municípios, é praticamente impossível falar-se de uniformização do conceito de função social da propriedade, o que acarreta uma grande insegurança jurídica, pois um uso que pode ser regular no que tange ao cumprimento da função social em um município, pode constituir um uso irregular no município vizinho. O MNRU insistiu na regulamentação desse ponto pela Constituição Federal, mas não logrou êxito.

Outro ponto de disputa durante a elaboração da Constituição Federal foi quanto à necessidade de edição de lei federal posterior para regulamentar o capítulo de Política Urbana, de modo que aquelas normas constitucionais não teriam aplicabilidade imediata. Na verdade, essa discussão levou muitos anos e dividiu constitucionalistas e setores da sociedade civil. O MNRU também reafirmava a

¹⁹ A Constituição Federal, em seu artigo 182, §1º, afirmou ser obrigatória a elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade, no seu artigo 41, estendeu essa obrigatoriedade para todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e para aqueles onde a Prefeitura Municipal queira utilizar os instrumentos urbanísticos da CF e do EC, inclusive as ZEIS.

aplicabilidade imediata daquele capítulo inteiro. No entanto, prevaleceu o entendimento de que era necessária uma lei federal posterior para que se pudesse aplicar aquelas normas, o que claramente postergou a sua efetivação.

O capítulo de Política Urbana foi um passo importante para os movimentos sociais urbanos, mas apresentou também refluxos, pois para ser aplicado teve de aguardar a publicação da lei que ficou conhecida como Estatuto da Cidade, somente em 2001. Entre a Constituição e o Estatuto transcorreu um longo tempo, quase treze anos. As dificuldades relativas à aprovação do EC, malgrado a atuação do MNRU, refletiam certo refluxo nas lutas por bens de consumo coletivo nas cidades, durante o período de hegemonia do neoliberalismo, na década de 1990. Essa tendência à desmobilização seria reforçada por outros fatores, como a presença de grupos religiosos conservadores nos bairros populares.

Com o respaldo de uma legislação urbanística voltada para a garantia do direito à cidade e da função social da propriedade, a partir da aprovação da Lei 10.137 (Estatuto da Cidade), e de um novo arcabouço institucional propiciado pela criação do Ministério das Cidades em 2003, reforça-se o chamado à participação popular e a abertura de espaços públicos – sem que sejam eliminados os já citados riscos da cooptação e do clientelismo. Um dos instrumentos que foram aprovados no Estatuto foram as Zonas Especiais de Interesse Social, também objeto de reivindicação e disputa dos movimentos sociais, conforme será abordado adiante.

1.5 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana em Fortaleza

1.5.1 Os movimentos pela Reforma Urbana no Ceará: a bandeira dos Planos Diretores Municipais

Em nível estadual, alguns movimentos e organizações traziam para o Ceará e principalmente para Fortaleza as discussões que estavam ocorrendo no plano nacional. Uma entidade importante nas décadas de 1980 e 1990 foi a Federação de Entidades de Bairros e Favelas da Grande Fortaleza (FBFF), que contribuiu para a formação de associações comunitárias e para a mobilização em torno do Plano Diretor de Fortaleza. Especificamente no Lagamar, a Federação parece ter representado um papel de destaque no início da década de 1980, conforme observado em algumas entrevistas:

Em 1983, eu vim pra cá que eu assumi a associação de moradores. Bem, é o seguinte, **em 1983 o Inácio Arruda da Federação (FBFF) chegou na comunidade, porque o Governo do Estado, que era o Gonzaga Mota, queria tirar a gente, acabar com a gente num queria que ninguém fizesse mais nada, nenhuma construção, né?! É aí o Inácio disse: “Vamos criar uma associação de moradores, que é bom pra gente lutar”**, aí pronto, eu vi a confusão e fui pra lá, né?! Curiosa, fui pra lá, aí chegou lá, a Salete Monteiro assumiu a presidência, aí eu tava assim fora a parte, quando a menina disse: “Senhora, dona Cláudia”, desse jeito elas me chamaram ali, aí disse: “Quer ser tesoureira da associação?”, aí eu disse: “Quero”, aí entrei como tesoureira da associação... (Cláudia, moradora, entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus).

Posteriormente, também ocuparam lugares de destaque na questão urbana o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), principalmente no âmbito da Região Metropolitana de Fortaleza. A década de 1990 foi um momento de forte atuação dos movimentos sociais em nível nacional, e é importante destacar a grande visibilidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que apesar de atuar no campo, servia de exemplo de luta para muitos movimentos urbanos.

Além dos movimentos sociais, algumas organizações não-governamentais e redes da sociedade civil também tiveram grande importância na discussão do direito à cidade, particularmente durante a elaboração do Plano Diretor de Fortaleza. Entre as ONGs, ainda na década de 1990 destacam-se o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia), fundado em 1991, e o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), de 1994.

O CDVHS localiza-se no Grande Bom Jardim²⁰ e atua com diversos temas, dentre eles: direito à moradia; geração de trabalho e renda; criança e adolescente e segurança pública. Conforme uma descrição constante no site da própria ONG:

Atendendo à sua missão de **“defender a vida e promover os direitos humanos”**, em treze anos, brotaram estratégias de políticas sociais para o desenvolvimento local sustentável, voltadas para a criança e o adolescente, a geração de trabalho e renda, a capacitação de lideranças comunitárias e a indução de novas soluções para problemas sociais. (Site do CDVHS, <<http://www.cdvhs.org.br>>. Acesso em 10 fev 2013).

Durante a discussão do Plano Diretor, o CDVHS esteve bastante presente nas audiências públicas, reivindicando a inclusão do Bom Jardim como Zona

²⁰ Território constituído pelos bairros Siqueira, Canindezinho, Bom Jardim, Granja Lisboa e Granja Portugal, onde reside uma população de baixa renda e onde se localiza uma das maiores ZEIS de Fortaleza.

Especial de Interesse Social, o que foi garantido ainda na versão inicial do Plano, diferentemente do que ocorreu com o Lagamar. Especialmente nos anos de 2011 e 2012 foram realizados lá alguns encontros e seminários sobre ZEIS, promovidos pelo CDVHS e por parceiros como o Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA). Também ocorreram momentos de formação e diálogo entre moradores do Bom Jardim e do Lagamar, a respeito dos quais falarei mais detidamente no quarto capítulo.

1.5.2 As organizações em nível estadual: O NUHAB e o Plano Diretor

A ONG CEARAH Periferia também exerceu um papel central durante a elaboração do Plano Diretor, dentre outras razões porque tinha atuação destacada no Núcleo de Habitação e Meio Ambiente, a rede NUHAB. O NUHAB consistia em uma espécie de Grupo de Trabalho que promovia a articulação de movimentos, entidades e pessoas que discutiam o direito à moradia e à cidade, bem como a difícil situação das periferias em Fortaleza. Machado (2011) assim o descreve:

Entre dezembro de 2002 e abril de 2003, o NUHAB emerge como agente social importante de contestação ao processo de revisão do Plano Diretor, efetivando ações de mobilização e esclarecimento da população, articulação na sociedade civil e negociação com os consultores da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frotin (ASTEF)²¹ e da Prefeitura. Além disso, apresentou metodologia participativa alternativa às ações desenvolvidas pela ASTEF/Prefeitura. (MACHADO, 2011, p.234)

Compunham o NUHAB diversas entidades, tais como: Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); CEARAH Periferia; Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF); Oficina do Futuro; Cáritas Diocesana; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA); Central de Movimentos Populares (CMP). Também participavam grupos de extensão ligados a cursos de Direito: Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), da Universidade Federal do Ceará (UFC), e o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), da Universidade de Fortaleza (Unifor). As reuniões ocorriam quinzenalmente, em uma das salas do

²¹ Entidade responsável pela primeira versão do Plano Diretor de Fortaleza, contestado pelo NUHAB e outros MS, bem como pelo Ministério Público Federal através de Ação Civil Pública.

CEARAH Periferia. No início do meu curso de Direito, entre 2005 e 2006, cheguei a participar de várias dessas reuniões, cujo tema principal era o Plano Diretor.

Um momento de ascensão do NUHAB se deu quando da revisão do Plano Diretor executada na Gestão Juraci Magalhães, que era constantemente acusada de não promover a participação popular. Machado (2011) lembra que em setembro de 2003 houve uma Audiência Pública na Câmara Municipal discutindo justamente a participação popular durante a revisão do Plano, mas participantes do NUHAB afirmaram que pouco se conquistou. Devido à falta de avanços, em 2004 o NUHAB lançou a “Campanha por um Plano Diretor Participativo”, em clara oposição à metodologia utilizada pela gestão e pela ASTEF.

Nessa época ocorreram diversas oficinas no CEARAH Periferia e nas próprias comunidades, buscando a compreensão mais ampliada do que era o Plano Diretor e qual a sua real importância para as comunidades. O objetivo era envolver diversos movimentos e moradores na disputa pelo Plano, e pode-se afirmar que o NUHAB e o CEARAH Periferia desempenharam esse papel aglutinador e formador.

Paralelamente ao NUHAB, havia a mobilização em torno do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU), que reproduzia em nível estadual e local as discussões do Fórum Nacional. Muitas das entidades e pessoas que participavam do NUHAB também estavam no FERU, havendo uma relativa convergência de interesses e discursos entre os participantes, tratando-se de espaços complementares.

Ocorre que a proposta de revisão do Plano Diretor na Gestão Juraci Magalhães sofreu severas críticas que acabaram dando vazão a uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF) em setembro de 2004. O MPF apontou diversas irregularidades na contratação de pessoal e no próprio processo de revisão do Plano Diretor, e ainda interpôs Ação de Improbidade Administrativa contra o prefeito Juraci Magalhães, o secretário Joaquim Neto Bezerra e o Professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, à época reitor da Universidade Federal do Ceará, a qual a ASTEF era ligada.

O MPF argumentou na ação que não foi contemplado o acesso mínimo às informações produzidas, tampouco a participação popular que se fazia necessária ao processo. O papel do NUHAB nesse momento foi essencial, pois constituía um dos principais atores de crítica e resistência, que articulava diversos outros sujeitos e entidades na busca por um Plano Diretor Participativo. Essa pressão popular foi

importante para que minimamente houvesse diálogo entre moradores e poder público, conforme afirma Machado (2011):

A partir da pressão popular em relação à “ausência de participação”, a Câmara dos Vereadores teria realizado “reuniões em alguns bairros (5 reuniões), em que a Prefeitura de Fortaleza não compareceu para apresentar a proposta, nem qualquer membro da Câmara a apresentou”. Por fim, o MPF e a FBFF argumentaram que a “única tentativa de homologar o cumprimento da exigência de participação popular” através das reuniões em Câmaras Técnicas e das audiências públicas em âmbito interno não se sustentariam, pois estes órgãos não teriam um caráter de representação da população e não seriam paritários, detendo, ao invés disso, o caráter de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo através de representações de categorias profissionais. Desta forma, para o MPF e a FBFF, “a partir de quando a equipe técnica contratada entregou o projeto de lei ao Prefeito, em abril de 2004, a única discussão de conteúdo do Plano Diretor se deu junto às comissões internas”, indicando que teria havido, no máximo, “discussão com associações representativas de segmentos profissionais, e não participação popular.” (MACHADO, 2011, p. 249)

Também foram questionadas, em pareceres de especialistas como Nelson Saule Júnior, Karina Uzzo e José Borzacchiolo da Silva, a falta de dados técnicos, as análises pouco aprofundadas e a falta de diretrizes e estratégias claras. Esses questionamentos respaldaram a não-aceitação do plano diretor da Gestão Juraci Magalhães pelos movimentos articulados em torno do NUHAB e do Fórum.

No ano de 2005, assumiu como prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT) e o plano da gestão anterior foi abandonado. Iniciou-se a partir daí a elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, o PDPFor. De acordo com Machado (2011), as primeiras etapas do processo de revisão do Plano consistiram em reuniões e capacitações internas na Prefeitura, no início de 2006. Entre fevereiro e abril de 2006 teriam ocorrido capacitações populares nos bairros e o I Fórum do PDPFor, todos esses promovidos pela PMF. De 2006 a 2008, ocorreram as audiências públicas de discussão do Plano na Câmara Municipal de Fortaleza. A gestão do PT intentava, portanto, imprimir uma marca de “participação popular” ao processo de elaboração do Plano Diretor, conforme entrevista realizada com um dos técnicos da Prefeitura à época:

Para a discussão do Plano Diretor foi criado um Núcleo Gestor ou um Comitê Gestor, não lembro como se chamava. Nesse grupo tinha muita gente da sociedade civil. Eu acho que na época era 60 – 40, sim, 60% poder público, e praticamente todas as secretarias participavam, a Câmara Municipal participava, acho que eles tinham três assentos e da Câmara não ia quase ninguém, era impressionante. Quem fazia a secretaria era a SEPLA, quem secretariava, anotava todas as atas, as decisões, etc. Aí do

empresariado tinha o SINDÔNIBUS, SINDOSCON e SECOV. Então, foi esse Conselho Gestor quem disse que tinham que ser três capacitações por Regional. Aí depois, a gente mesmo verificou que era pouco e na época o CEARAH Periferia dizia que só três era pouco. Na época também o Orçamento Participativo estava começando a empunhar todo o gás, que em 2005 estava iniciando e em 2006 já estava todo muito bem formatado. Então, a gente fez do Plano Diretor mais de 40 capacitações nas comunidades, fizemos uma capacitação geral no começo de abril de 2006, em que seis lugares da cidade ao mesmo tempo estava acontecendo reuniões com o Plano Diretor. Eu fiquei aqui no Paulo Sarasate na Regional II. Aí teve na Messejana na Regional... Todas as Regionais, foi muito bom o movimento. (Leandro, arquiteto da Habitafor, em entrevista realizada em novembro/2012)

Envolvidos nesses momentos também se encontravam as entidades e pessoas que faziam parte do NUHAB, em determinados momentos com importante assessoria de pessoas ligadas ao Instituto Pólis²², de São Paulo. Foi formado nesse período o Campo Popular, cuja composição era muito parecida com a do NUHAB, reunindo dentre outros atores políticos não-institucionais, o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), o CEARAH Periferia, a Fundação Marcos de Brün (FMB), o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU). Muitas das questões polêmicas do Plano foram definidas depois de muitos embates entre o Campo Popular, o campo empresarial e os técnicos municipais, mas não adentrarei nessas questões, como foi feito por Machado (2011). As disputas envolvendo as ZEIS serão discutidas no capítulo 4, que focaliza o caso do Lagamar. Para melhor contextualização dessa discussão, será feita, no próximo capítulo, uma análise conceitual e histórica daquele instrumento urbanístico.

²² O Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais é uma Organização-Não-Governamental (ONG) de atuação nacional, com participação em redes internacionais e locais, constituída como associação civil sem fins lucrativos, apartidária, pluralista e reconhecida como entidade de utilidade pública nos âmbitos municipal, estadual e federal.

CAPÍTULO 2. AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

No presente capítulo, discuto brevemente o conceito de zoneamento urbano e como ele começou a ser implementado na Europa, nos Estados Unidos e no Brasil. Em seguida, analiso a conceituação de ZEIS e apresento a legislação brasileira que norteia esse instrumento urbanístico. Realizo também um breve relato das experiências de implementação de ZEIS em algumas cidades no Brasil para, em seguida, discutir a aprovação deste instrumento em Fortaleza.

2.1 Sobre o zoneamento urbano

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) estão inseridas na técnica de zoneamento urbano, que pode ser entendida como a repartição do espaço urbano em áreas (zonas), para as quais são permitidas ou proibidas determinadas atividades, como comércio, habitação, indústria, etc. Para cada tipo de zona são definidos parâmetros de construção específicos e diferenciados, segundo uma lei de ocupação do solo (SILVA, 2008). Conforme Ferrari, o zoneamento consiste

[...] na divisão das zonas urbanas e de expansão urbana de um município em zonas menores, claramente definidas e delimitadas, para as quais são prescritos: os tipos de uso do solo permitidos (residencial, comercial, industrial e institucional); as taxas, coeficientes ou índices de ocupação e aproveitamento dos lotes pelas construções; os recuos mínimos com relação às divisas do lote, gabaritos de altura das construções, áreas e medidas mínimas dos lotes, densidades demográficas e algumas outras normas urbanísticas (FERRARI, 2004, p. 213).

A experiência pioneira de zoneamento urbano se deu em Frankfurt, na Alemanha, no final do século XIX²³ e foi posteriormente ampliada para outras cidades alemãs, a exemplo de Altona (1891), Berlin (1892) e Düsseldorf. O objetivo principal do zoneamento era a divisão do solo urbano em áreas com uso diferenciado, possibilitando uma convivência harmônica das atividades tidas como urbanas. Borges (2007) pondera que os projetos do zoneamento alemão a princípio eram bastante esquemáticos e sem grandes variações, no entanto foram

²³ Em 1891, foi posto em prática em Frankfurt um projeto que consistia na subdivisão da cidade em zonas dispostas em faixas concêntricas, com normas de construção diferenciadas para cada uma delas. Nelas, foi disposto que o uso do solo respeitaria as seguintes atividades: industrial, residencial e mista. Foi o primeiro projeto de zoneamento elaborado e contemplou todo o território de Frankfurt afetando todos os setores ligados a atividade imobiliária. Para ler mais a respeito, consultar Mancuso (1980) e Borges (2007).

fundamentais para o aprimoramento da técnica e para a posterior exportação do instrumento para a Inglaterra e para os Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, o zoneamento foi utilizado por grupos com interesses e ideologias diversas²⁴, conforme aponta Borges:

Um primeiro grupo podia ser identificado como aqueles que adotavam a ideologia reformista social e, que [...] apostavam no zoneamento como instrumento para a promulgação da qualidade habitacional e urbana. Uma segunda representação era composta por agentes econômicos privados e locais com interesses específicos no setor imobiliário ou empresários, indiretamente atingidos pelo setor imobiliário, e que visavam a estabilização dos preços dos terrenos e das edificações mediante a implantação de elevados índices de usos e ocupação. [...] Em um terceiro e último grupo, incluíam-se os membros de organismos e instituições públicas e os políticos como prefeitos, assessores, representantes dos dois partidos (democrata e republicano) e presidentes de distritos urbanos que apoiavam interesses locais visando aumentar seu poder. (Borges, 2004, p.38)

Pode-se observar, portanto, que existiam – e ainda existem – múltiplas perspectivas e interesses envolvidos na aplicação do zoneamento urbano e, apesar de ele não ter a finalidade precípua de promover a segregação espacial e social, muitas vezes foi exatamente isso que ele acarretou. Em Nova York, por exemplo, a implantação do zoneamento no início do século XX foi apoiada pelo comércio de luxo da Fifth Avenue, como forma de evitar a convivência com grupos e atividades indesejáveis (SOUZA, 2008). Desta forma, observa-se que o zoneamento pode ser utilizado como instrumento das classes altas para a construção e a manutenção da segregação, na medida em que aquelas exigem a implantação de parâmetros de uso e ocupação acessíveis apenas aos grupos de maior poder aquisitivo.

Monte-Mór (2005) lembra ainda que o zoneamento foi talvez a principal herança teórica e prática do período entre guerras na seara do planejamento urbano. Apesar de haver experiências anteriores de zoneamento, a técnica ganhou destaque no início do século XX, datando do entre guerras o documento denominado Carta de Atenas, que reuniu propostas de um grupo de arquitetos e urbanistas que participaram de um congresso nas ilhas gregas nos anos 1920²⁵. Nessa Carta, foram definidas as quatro funções básicas da cidade: habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito dos homens. Além da preservação de monumentos históricos, a Carta propunha o zoneamento da cidade segundo

²⁴ Ver Richard F. Babcock (1966).

²⁵ Trata-se do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM).

essas quatro funções principais, aprofundando assim o zoneamento urbano que já era incipiente. “No limite, estruturas urbanas rigidamente organizadas, como aquela proposta para Brasília, espelhariam a ordem ideal para o *habitat* humano” (MONTE-MOR, 2005, p.23).

O zoneamento pode ainda ser analisado segundo a perspectiva do urbanismo racionalista, que preconizava a organização e a normatização as cidades para que fossem ao mesmo tempo eficientes e harmônicas. Alguns precursores desse movimento foram Ebenezer Howard, Arturo Soria y Mata e Tony Garnier. Howard propôs, em 1898, a criação de um novo tipo de cidade, a que chamou de “Cidade-Jardim”, em que aos pobres da cidade seria possibilitado o contato com a natureza. Segundo Jane Jacobs,

A indústria ficaria em território predeterminado; as escolas, as moradias e as áreas verdes, em territórios residenciais predeterminados. E no centro ficariam os estabelecimentos comerciais, esportivos e culturais, partilhados por todos. [...] Howard vislumbrava não apenas um novo ambiente e uma nova vida social, mas uma sociedade política e economicamente paternalista. (JACOBS, 2009, p. 17).

Pode-se observar, desta forma, que para a efetivação da Cidade-Jardim um dos elementos centrais é o zoneamento enquanto distribuição dos usos do solo urbano, o que também está presente no pensamento do mais famoso entusiasta do urbanismo racionalista, o arquiteto e urbanista francês Charles-Edouard Jeanneret-Gris, mais conhecido pelo pseudônimo de Le Corbusier. Ele, apesar de se inspirar em Howard, propõe uma cidade verticalizada que denominou “Ville Radieuse”, que seria uma espécie de grande parque entrecortado por algumas rodovias de alta velocidade e poderosos arranha-céus. Segundo os cálculos de Le Corbusier, a taxa de ocupação seria de 296 habitantes por mil metros quadrados, morando quase todos em arranha-céus que ocupariam apenas 5% do solo, deixando livres 95% da área urbana.

Jane Jacobs (2009) ao realizar uma profunda crítica do urbanismo racionalista, analisa em especial a proposta de Le Corbusier:

Além de tornar pelo menos os princípios superficiais da Cidade-Jardim superficialmente aplicáveis a cidades densamente povoadas, o sonho de Le Corbusier continha outras maravilhas. Ele procurou fazer do planejamento para automóveis um elemento essencial de seu projeto, [...] traçando grandes artérias de mão única para trânsito expresso. [...] Propôs ruas subterrâneas para veículos pesados e transportes de mercadorias e, claro,

como os planejadores da Cidade-Jardim, manteve os pedestres fora das ruas e dentro dos parques. A cidade dele era como um brinquedo mecânico, maravilhoso. Além do mais, sua concepção, como obra arquitetônica, tinha uma clareza, uma simplicidade e uma harmonia fascinantes. **Era muito ordenada, muito clara e muito fácil de entender. Transmitia tudo num lampejo, como um bom anúncio publicitário. [...] Ela deu enorme impulso aos “progressistas” do zoneamento, que redigiram normas elaboradas para encorajar os construtores a reproduzir ainda que parcialmente o sonho. [...] Mas, no tocante ao funcionamento da cidade, tanto ela como a Cidade-Jardim só dizem mentiras. (JACOBS, 2009, p. 23, grifo meu)**

Jacobs ressalta, portanto, certa popularização do zoneamento a partir dos ideais do urbanismo racionalista que vigoraram entre os séculos XIX e XX. Ela destaca ainda a forte tendência ao segregacionismo dessa vertente, que, além de discriminar rigidamente os usos permitidos em cada espaço da cidade, postulava quatro objetivos fundamentais: descongestionar o centro das cidades para atender exigências de circulação; aumentar a densidade do centro das cidades para facilitar os contatos exigidos pelos negócios; aumentar os meios de circulação, ou seja, modificar completamente a concepção da rua que se encontra sem efeito diante do novo fenômeno dos meios modernos de transporte (metrô ou automóveis, trens, aviões etc.); aumentar as superfícies verdes, a única maneira de assegurar a higiene suficiente e a calma útil ao trabalho atento exigido pelo sistema de negócios.

Assim, na implementação das políticas públicas urbanas é preciso atentar para a possibilidade de o zoneamento estar sendo usado como medida segregadora e excludente, como assinala Marcelo Lopes de Souza (2001). O mesmo autor ressalva, porém, que “a exclusão de alguns *usos do solo* não precisa ter conexão com uma visão de mundo conservadora e com objetivos de segregação residencial” (SOUZA, 2001, p.253). Pelo contrário, o zoneamento pode ser aplicado de modo a promover uma urbanização incluyente, a exemplo do que discutiremos adiante à respeito das ZEIS como um instrumento do zoneamento de prioridades.

2.2 O zoneamento no Brasil antes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade

No Brasil, as primeiras experiências de zoneamento tiveram início em São Paulo e no Rio de Janeiro no final do século XIX (VILLAÇA, 1999). Para o autor, o projeto apresentado em 1866 por José Pereira Rego, o Barão de Lavradio, já

consistia em uma proposta de zoneamento. Tratava-se da defesa de um rigoroso controle sobre as novas construções e reconstruções, visando impedir a proliferação de cortiços no perímetro da Cidade Velha e adjacências, tendo sido posteriormente arquivado (BORGES, 2007). Villaça (1999) afirma que, à época, essas discussões eram tratadas em normas sobre “posturas”, de cunho visivelmente sanitarista, cujo intuito era o de regulamentar as edificações e disciplinar a vida dos pobres, evitando a proliferação de doenças. Assim, o autor acredita que nesse primeiro momento o zoneamento surgiu no Brasil sem qualquer elaboração teórica, sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro.

Ainda quanto ao Rio de Janeiro, Borges (2007) afirma que a década de 1910 foi emblemática no aperfeiçoamento da normatização urbanística e do próprio zoneamento, vez que a cidade começou a ser formalmente dividida em zonas diferenciadas no que tange ao uso do solo. Nesse sentido, a autora lembra o Decreto nº 1.185, de 5 de janeiro de 1918, que oficializou a existência de três zonas na cidade: urbana, suburbana e rural.

Já em São Paulo, Rolnik (1997) aponta que as primeiras tentativas oficiais de zoneamento datam do final do século XIX, com a formação de alguns loteamentos de luxo, a exemplo dos Campos Elísios e de Higienópolis. Nesse contexto, a autora ressalta a importância da aprovação da Lei de Terras (1850) para o estabelecimento do solo como mercadoria, pois antes a terra somente poderia ser adquirida por dois meios: formalmente, através de doação a título de sesmaria; e informalmente, por meio de apossamento e plena utilização e cultivo. Nos dois sistemas, Rolnik afirma que deveria haver desbravamento e cultivo, sendo estas as maiores obrigações do possuidor, sob pena de perder o imóvel para a Coroa. Até para os donatários, os forais proibiam o acúmulo de terras, determinando que, caso os donatários não conseguissem cultivá-las, deveriam cedê-las em sesmaria para quem o fizesse (Rolnik, 1997, p.21). Antes da citada lei, portanto, era proibido o acúmulo de terra inutilizada, e a propriedade fundiária não era considerada mercadoria. Após 1850, no entanto, o único meio de adquirir terras era comprando-as, restando limitado seu acesso apenas a quem tivesse bastante capital. Desse modo, estavam excluídos os negros alforriados e os estrangeiros que chegavam ao Brasil para trabalhar nas lavouras e posteriormente nas indústrias.

Com a terra tratada como mercadoria, empreendimentos como os Campos Elísios e Higienópolis passaram a fazer sucesso na elite paulistana, e a demarcação

do que seriam “áreas nobres” e “áreas de pobreza” vai ficando cada vez mais clara. Em 1894 foi aprovado em São Paulo o projeto da Avenida Paulista e foi estabelecido que naquela área todas as futuras construções deveriam obedecer a um rígido padrão de alinhamento. Também pode ser lembrada a Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929, mais conhecida como Código Saboya, que estabeleceu em São Paulo o primeiro zoneamento urbanístico propriamente dito. A esse respeito, Rolnik afirma

A essas leis, que definiam a especificidade do modo de construir nos bairros de elite, corresponde uma característica absolutamente marcante na construção da legalidade urbana na cidade de São Paulo: a lei como garantia de proteção do espaço das elites. [...] A lei, ao definir que num determinado espaço pode ocorrer somente certo padrão, opera o milagre de desenhar uma barreira invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis. (ROLNIK, 1997, p. 46-47)

Assim, compreende-se que o zoneamento pode cumprir fins de segregação, ao determinar onde devem morar os ricos e, por conseqüência, onde não devem morar os pobres. No Brasil, historicamente a legislação urbanística reconheceu e também produziu essas diferenciações, sendo várias as normas que podem ser lembradas nesse sentido. No entanto, não me deterei amiúde nesse ponto, por não ser objeto central da presente pesquisa.

É interessante perceber a influência do urbanismo internacional nas experiências brasileiras, a exemplo da criação do bairro Jardim América em São Paulo no final da década de 1910, inspirado na Cidade-Jardim de Ebenezer Howard. Já a partir do final dos anos 1940, Borges (2007) afirma que o zoneamento no Brasil passou a ter clara inspiração no urbanismo norte-americano, acreditando-se que aquele modelo seria uma fórmula vitoriosa de intervenção nas cidades. Ocorre que à época o conceito de *zoning* americano já vinha sofrendo diversas críticas, principalmente de urbanistas voltados para a necessidade da habitação social. Nas décadas de 1950 a 1970 o zoneamento passa a ser discutido nos Planos de Desenvolvimento Integrado e posteriormente nos Planos Diretores, de modo que esteve sempre presente no planejamento urbanístico brasileiro.

Pode-se dizer mesmo que no Brasil o urbanismo racionalista pretendia ser progressista e “nivelador” das classes sociais, o que posteriormente ocorreu em Brasília, cuja construção se iniciou em 1956. Brasília é talvez o exemplo mais emblemático da relativa utopia que gira em torno do zoneamento, pois a cidade foi

idealizada como um exemplo de eficiência e planejamento urbano, que representaria a vida moderna, racionalizada e agradável. Ao serem estabelecidos os setores residenciais, comerciais, hoteleiros, dentre outros, acreditava-se ainda na idéia de *planejamento imutável*, como uma forma racionalizada e eficiente de coordenar e harmonizar as atividades urbanas. As superquadras, com a convivência de prédios residenciais e pequenos centros comerciais, representavam a comodidade de morar em áreas centrais e ter acessibilidade a todos os serviços essenciais. Curiosamente, o projeto inicial de Brasília previa uma convivência harmoniosa entre as classes, mas na prática o projeto sofreu distorções e impossibilitou que no Plano Piloto pudessem residir as classes baixas, para as quais restaram a periferia e as cidades-satélite. Como plano, pelo menos, Brasília se mostrava como uma possibilidade de solução para as cidades brasileiras, havendo certo otimismo a respeito do que a sua construção representaria para o Brasil e talvez para o mundo (MONTE-MÓR, 2013).

2.3 A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Conforme discutido anteriormente, as décadas de 1980 e 1990 foram emblemáticas com relação às mudanças político-legislativas no país, principalmente no que diz respeito à promulgação da Constituição Federal de 1988. Por pressão de diversos movimentos sociais, dentre eles o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), na Constituição consta expressamente um capítulo sobre a Política Urbana, o que representa um avanço em relação às constituições anteriores. Por outro lado, a proposta do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) ao Congresso Brasileiro foi de que constasse diretamente na Constituição o reconhecimento ao direito à cidade, o que não ocorreu. Por parte do MNRU, outros questionamentos foram levantados contra o texto final do capítulo de Política Urbana, principalmente por não ter ficado definido no texto constitucional o conceito de função social da propriedade.

Posteriormente, em 2001, foi aprovada a Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que dispôs mais especificamente sobre os instrumentos urbanísticos, políticos e jurídicos de que o gestor poderia se utilizar para promover e ampliar as políticas públicas urbanas. Foi o Estatuto da Cidade a primeira legislação nacional a citar expressamente as Zonas Especiais de Interesse Social, como um

dos instrumentos importantes para a regularização fundiária e urbanística de ocupações de baixa renda. Segundo o Estatuto, caberia aos municípios regulamentar especificamente as ZEIS em seu território, o que deveria ser feito através dos Planos Diretores. Apesar de o Estatuto da Cidade datar de 2001, algumas cidades brasileiras já possuíam ZEIS demarcadas antes disso, conforme abordarei no próximo tópico.

2.3.1 As Zonas Especiais de Interesse Social na legislação urbanística brasileira

De acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009²⁶, ZEIS é: “[a] parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47,V). As ZEIS delimitam áreas de habitação predominantemente de baixa renda, com parâmetros próprios de regulamentação urbanística (FERREIRA, 2007).

As ZEIS, portanto, surgem como uma possibilidade de regularizar esses assentamentos, criando para as áreas onde se situam parâmetros e critérios bem específicos²⁷, de modo a viabilizar a regularização urbanística e fundiária da ocupação existente. Ademais, o reconhecimento como ZEIS significa a atribuição de certa segurança da posse dos moradores, já que a proteção contra remoções forçadas é outra das finalidades deste instrumento. Para tanto, a regularização urbanística deve ser combinada com a regularização fundiária, de modo a assegurar a posse ou propriedade das moradias aos ocupantes, mediante a utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a cessão de direito real de uso (CDRU), a usucapião especial urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), dentre outros.

Aqui se compreende que a questão das ZEIS está na pauta de movimentos sociais urbanos, o que remete à necessidade de considerar as contradições urbanas. Tais contradições, para Lúcio Kowarick (2000), refletem o fato de que boa parte dos investimentos públicos são destinados às áreas onde vivem as classes

²⁶ Trata-se de uma lei importante para a política urbana, que, além de definir vários instrumentos urbanísticos, regulamenta o programa Minha Casa Minha Vida.

²⁷ Nas Zonas Especiais de Interesse Social existem parâmetros próprios de uso do solo, a exemplo do tamanho do lote, densidade e características de construção e altura. Estes parâmetros são diferentes dos existentes nas áreas circundantes, e são específicos de cada ZEIS.

médias e altas em detrimento das áreas de população pobre, que é a maioria da população urbana.

As Zonas Especiais de Interesse Social são um dos possíveis instrumentos de um “zoneamento includente” ou “zoneamento de prioridades”, assim definido por Souza (2001):

Aquilo que se está a apelidar, neste livro, de um “zoneamento includente”, e que poderia ser chamado, mais tecnicamente, de *zoneamento de prioridades*, assume o princípio que, entre setores da esquerda brasileira, tornou-se conhecido como “inversão de prioridades”: ou seja, no que se refere aos investimentos públicos em infraestrutura, o Estado, em vez de privilegiar os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos. (SOUZA, 2001, p.262)

Para Souza (2001), as Zonas Especiais de Interesse Social são uma possibilidade de enfrentamento dessas contradições, pois como já foi dito, os serviços e equipamentos públicos têm de ser fornecidos à população das áreas definidas como tais com uma importância destacada em comparação às demais áreas da cidade.

No *zoneamento de prioridades*, o foco deixa de ser simplesmente a tradicional separação de usos e funções do solo urbano, e passa a ser a “identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado” (SOUZA, 2001, p.263), que é justamente o caso das ZEIS.

Ancona (2011) esclarece que, ao demarcar um assentamento irregular como ZEIS, o objetivo é a “integração” dessas áreas à cidade, sobretudo através de obras de regularização fundiária e urbanística e da priorização de serviços públicos. Afirma a autora que o principal critério para a escolha das áreas a serem demarcadas como ZEIS é a grande concentração de famílias de baixa renda, mas a legislação federal deixa espaço para que os municípios estabeleçam outros critérios para tanto, como, por exemplo, ser uma área de risco ou haver forte demanda dos moradores em torno dessa delimitação, como no caso do Lagamar.

A legislação intenta ainda que, com as ZEIS, determinadas áreas vazias na cidade sejam destinadas para a habitação de interesse social (criação de ZEIS de vazio). Outros objetivos do reconhecimento de uma área como ZEIS são apontados por Ancona (2011): a permanência das famílias de baixa renda em ocupações já

consolidadas; a recuperação fundiária e urbanística dessas áreas, por meio da criação de parâmetros específicos que permitam a regularização dessas áreas na cidade; e a realização de políticas públicas essenciais nesses locais.

Com relação aos parâmetros específicos acima referidos, esclarece Ancona (2011):

Por estarem sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, as ZEIS constituem um tipo especial de zoneamento, que deve ser criado por lei municipal de igual hierarquia das leis que instituem as demais zonas utilizadas pela disciplina de uso do solo. As regras específicas devem atender a dois objetivos: (i) a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes; e (ii) a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edifícios mais populares - sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna -, bem como a destinação de solo urbano adequado para essa produção. (ANCONA, 2011, p.06)

Ancona (2011) afirma ainda que é da competência dos municípios estabelecer tipologias ou classificações próprias entre as ZEIS, o que permitiria ter regras específicas para as diferentes situações urbanas envolvendo ZEIS. A autora lembra que há vários requisitos para a delimitação de uma ZEIS, inclusive a garantia de participação popular durante todo o processo de discussão e deliberação legislativa.

É preciso também, diz a autora, pensar as normas e parâmetros urbanísticos próprios que serão aplicados dentro da ZEIS, diferentemente das outras áreas da cidade. Ancona (2011) reafirma que uma das ideias centrais da ZEIS é a flexibilidade de critérios que permitam regularizar essas áreas, tirá-las da “marginalidade” fundiária e urbanística, daí a necessidade de estipular com clareza esses parâmetros específicos, de forma também a não flexibilizar demais, a ponto de entregar aos moradores um padrão precário de moradias, por exemplo. Dentre estes parâmetros, a autora destaca: os usos do solo permitidos, incluindo habitação de interesse social e um *mix* de usos compatíveis com o uso residencial; os coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo; lote mínimo e máximo; restrições ao remembramento de lotes; taxa de ocupação máxima dos terrenos; taxa de permeabilidade mínima, gabaritos, recuos, etc. Esses limites diferenciados devem vir estipulados nos vários planos a serem elaborados na ZEIS, como o plano de urbanização e o de regularização fundiária e urbanística. E o estabelecimento desses parâmetros e critérios deve envolver, obrigatoriamente, a participação da comunidade interessada através de um Conselho Gestor, de que falarei adiante.

As ZEIS são geralmente classificadas em duas categorias maiores: as de ocupação, que podem compreender favelas (normalmente chamadas ZEIS tipo 1) e loteamentos ilegais ou conjuntos habitacionais irregulares (tipo 2); e as ZEIS vazias (tipo 3), de que falarei adiante. Uma das características da ZEIS tipo 1 é que os moradores encontram-se na irregularidade por não possuírem relação jurídica/legal com o dono do terreno. A ocupação se dá à margem das normas legais, e seus ocupantes chegaram nestes terrenos em virtude da necessidade de moradia e por não encontrarem outros locais onde habitar. Muitas vezes esses terrenos ocupados encontravam-se sem qualquer destinação econômica ou social, podendo ser apontados como descumpridores da função social da propriedade por estarem abandonados.

Outra característica das ZEIS de tipo 1 é a falta de infraestrutura urbana. São áreas carentes do ponto de vista urbanístico, em que é comum a inexistência de serviços públicos básicos como esgotamento. Também se observa a falta de espaços públicos para convivência e lazer da comunidade. A carência habitacional também é visível na estrutura das habitações, normalmente constituída de barracos e casas de lona, em que a falta de ventilação e de banheiros é patente. Por estes motivos, são áreas destinadas à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Já as ZEIS de tipo 2 englobam duas modalidades de assentamentos. Os primeiros são os loteamentos clandestinos e irregulares, constituindo amplos terrenos que são divididos em ruas e lotes, que desrespeitam a legislação e que, por isto, têm impossibilitada a sua regularização. Por conta da irregularidade destes loteamentos, o acesso a eles é opção para as classes populares em virtude do preço mais barato. Os casos mais comuns dessas áreas são loteamentos que existem sem jamais terem sido legalizados, muitas vezes inexistindo cadastro na Prefeitura. Também é comum que o arruamento não tenha sido realizado de forma correta, e que também estejam ausentes diversos serviços básicos.

O segundo tipo de assentamento que compõe as ZEIS 2 é o conjunto habitacional, que pode ser público ou privado. São projetos de construção de casas que não foram feitos de acordo com a lei e precisam ser regularizados. Os dois tipos são destinados à Regularização Fundiária e Urbanística. Em Fortaleza, existe um número considerável de conjuntos habitacionais irregulares, sendo contabilizados pelo HABITAFOR mais de 50 destes conjuntos construídos até a Gestão Juracy Magalhães (1990-1993 e 1997-2004).

A última e talvez mais importante das Zonas Especiais de Interesse Social é a ZEIS de tipo 3, constituída pelos chamados terrenos vazios. Esses terrenos normalmente são dotados de infraestrutura (saneamento, água, asfaltamento, energia), e, no entanto, encontram-se não-ocupados ou subutilizados. A instituição de ZEIS nestes terrenos possibilita que eles passem a cumprir a função social e sejam direcionados para a construção de habitação de interesse social.

As ZEIS 3, diferentemente das ZEIS 1 e 2, não são voltadas para a regularização fundiária, pois nelas inexistente ocupação irregular. São áreas que, apesar de vazias, possuem plenas condições de serem ocupadas por possuírem estrutura para tanto. Por conta destas características, o objetivo central destas ZEIS é prover moradia popular, determinando a obrigatoriedade de o Poder Público garantir essas construções seja por iniciativa pública ou por convênios com particulares. As chamadas ZEIS de vazios servem para assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para as classes populares, no intuito da criação de uma reserva de mercado de terras para a habitação de interesse social. Assim, esse instrumento urbanístico amplia a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para a população de baixa renda, além de aumentar a capacidade de negociação da prefeitura com os proprietários de terras bem localizadas.

Ancona lembra que além das leis 6.766/79 e 10.257/01, outra norma importante para a definição dos critérios de regulamentação das ZEIS é a Lei Federal nº 11.977/09, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida. Foi nela em que houve uma definição mais específica do que seria propriamente a ZEIS, porque no Estatuto da Cidade há citação à ZEIS, mas não se aborda diretamente o significado do instrumento. Para o Ministério das Cidades,

A ZEIS cumpre, dentre outras, duas importantes funções, a primeira de permitir a flexibilização de parâmetros sem que isso signifique redução dos padrões de moradia digna. O segundo é que a ZEIS pode funcionar como um inibidor da transferência dessa unidade habitacional, construída com recursos públicos subsidiados, para uma camada da população mais abastada. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Compreende-se que esta constitui uma visão técnica do que significam as ZEIS, mas importa analisar qual a significação que os moradores dão a este instrumento, inclusive observando se existe alguma apropriação do discurso técnico por parte deles. Nesta pesquisa, problematiza-se as particularidades destas ações

de mobilização e, em certo sentido, desse movimento social no Lagamar. Há que se considerar o contexto sociopolítico em que tal movimento ocorre, fortemente influenciado pelo discurso da participação popular vinculado ao processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza.

2.3.2 Histórico de implantação das ZEIS no Brasil

No Brasil as ZEIS aparecem explicitamente no ordenamento jurídico federal com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01. No entanto, algumas ZEIS já haviam sido implementadas anteriormente, por exemplo, em Recife, Belo Horizonte e Diadema por iniciativa dos movimentos sociais locais, em articulação com as respectivas prefeituras desses municípios.

Ancona (2011) e Souza (2001) abordam o reconhecimento inovador das ZEIS em Recife, em 1983, e em Belo Horizonte, em 1985. Como não havia o Estatuto da Cidade, a lei que forneceu os parâmetros especiais para a criação dessas ZEIS foi a Lei Federal nº 6766/1979, que disciplina o parcelamento do solo urbano e faculta aos municípios a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica ou destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social (artigo 4º, II). Ancona (2011) lembra ainda o caso de Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, onde ocorreu a primeira experiência bem-sucedida de ZEIS de vazios no Brasil, pois quase todas as áreas demarcadas foram de fato utilizadas para habitação de interesse social.

Em Belo Horizonte, as ZEIS foram criadas em 1985 através de lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, sendo aplicadas a 128 favelas, com o objetivo de promover a regularização fundiária e a implementação do programa de urbanização PROFAVELA. Para tanto, o município de Belo Horizonte utilizou como parâmetro a Lei Federal nº 6.766/79, conforme afirmado anteriormente.

Já em Diadema, as ZEIS foram inseridas por meio do Plano Diretor de 1994 e lá foram denominadas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), tendo forte inspiração da experiência de Recife, de que falarei adiante. Em Diadema, uma das diferenças na criação e na aplicação do instrumento diz respeito à importância que foi dada, pelos movimentos sociais e pelos técnicos municipais, às ZEIS de vazio (lá chamadas de AEIS 1). Houve, dessa forma, a preocupação com a ampliação da

abrangência das ZEIS, definindo grandes áreas particulares vazias para que posteriormente fossem implantados projetos de habitação de interesse social. Segundo o Instituto Pólis,

A experiência de Diadema pode ser designada como “boa prática”, pois promoveu o acesso à terra urbana a população de baixa renda, incluindo-a no mercado imobiliário de terras. Poderíamos dizer que uma parte do ‘capital morto’, para usar uma expressão de Soto, foi capitalizado para a economia formal, desvendando na cidade o tal do ‘mistério do capital’. No entanto, o que nós procuraremos demonstrar é que os êxitos ou os equívocos se deveram muito mais à intervenção do poder público, e do seu esforço em criar um espaço para que os diversos agentes pudessem negociar; do que da simples desregulamentação, ou da flexibilização das regras urbanísticas, ou ainda dos milagres da tal ‘mão invisível’ do mercado urbano (INSTITUTO POLIS, 2004, p. 05)

No caso de Diadema, em menos de cinco anos da aprovação das AEIS, quase 80% dos terrenos definidos como AEIS vazias foram de fato utilizados para a produção de habitação de interesse social, o que chama a atenção no contexto brasileiro em que a maior dificuldade dos municípios é justamente a aplicação das ZEIS vazias.

Já a experiência de Recife foi pioneira e também emblemática, remontando à década de 1980, razão pela qual será destacada. De acordo com dados da Prefeitura de Recife, o município reconhece a existência de 66 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), disseminadas pelo espaço urbano. A existência de cerca de 490 favelas na cidade representa 15% da área total do município e 25% da área ocupada. Desses 25% de malha urbana ocupada por favelas, em Recife as ZEIS agregam cerca de 80% delas. Já no início dos anos 1980 os movimentos urbanos reivindicavam a inclusão das ocupações como ZEIS, e através do Decreto Municipal nº 11.670/1982, 26 comunidades foram reconhecidas como áreas especiais (BITOUN, 2004).

Em seguida, outro importante marco foi a publicação em 1983 da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), em que as ZEIS foram reconhecidas enquanto instrumento importante da ordenação urbanística de Recife, e houve previsão da sua implantação em 26 áreas da cidade (à época a cidade já contava com mais de 200 favelas) sem, no entanto, apontar mecanismos para isto. A LUOS estabeleceu o zoneamento de Recife, dividindo a malha urbana em diversas zonas residenciais, industriais, de proteção ambiental, dentre outras. Por meio da LUOS, as 26 comunidades anteriormente reconhecidas como áreas especiais foram

transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social. Esta foi uma grande conquista, pois o Poder Público costumava ignorar essa parte da cidade, que não constava nos programas de urbanização anteriormente. Apesar desta previsão das áreas enquanto ZEIS, inexistia ainda regulamentação específica que dispusesse como as ZEIS seriam concretizadas.

A normatização específica veio com o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em 1987, que consistiu em uma peculiaridade do caso recifense. A aprovação da lei do PREZEIS (Lei Municipal nº 14.947/87) possibilitou a criação de um sistema participativo de gestão das ZEIS, bem como a previsão normativa de um conjunto de instrumentos e procedimentos que viabilizassem a regularização fundiária e urbanística das ZEIS. Uma das maiores inovações do PREZEIS foi a criação de espaços de debate e, portanto, de gestão democrática das ZEIS, dando possibilidade para que se discutisse os investimentos e recursos públicos a serem destinados para as ZEIS.

O sistema de gestão trazido pelo PREZEIS apresentava as seguintes instâncias: as COMUL's (Comissões de Urbanização e Legalização) e o Fórum Permanente do PREZEIS (aprovado pelo Decreto Municipal nº 14.539/88). A COMUL possui poder deliberativo, sendo responsável por formular, coordenar, e fiscalizar os planos de urbanização e regularização fundiária de cada ZEIS. Já o Fórum Permanente constitui uma espécie de articulação dos vários setores que integram o PREZEIS, no intuito de debater os problemas das ZEIS e deliberar as estratégias para o conjunto das áreas, bem como da integração das ZEIS com a cidade (BITOUN, 2004).

Para além dos benefícios advindos do reconhecimento de uma ZEIS, Jan Bitoun (2004) avalia alguns obstáculos para a efetivação deste instrumento, e afirma que muito pouco se avançou, pelo menos em relação às mudanças que os movimentos sociais esperavam que as ZEIS trouxessem de forma mais rápida e eficiente:

É preciso constatar que essas inovações realizadas no campo do Direito não foram acompanhadas por uma mudança comparável da qualidade das intervenções urbanísticas, no campo das técnicas construtivas. Gerou-se então um descompasso entre avanços político-jurídicos – das Zonas Especiais de Interesse Social aos Orçamentos Participativos, que muito chamaram a atenção dos estudiosos no mundo inteiro, e a relativa estagnação das práticas propriamente urbanísticas em promover a requalificação do *habitat* das favelas. (BITOUN, 2004, p. 73)

Ancona (2011) também pondera sobre as dificuldades de avanços maiores, quando discute sobre as ZEIS de vazio, cujo objetivo principal é recortar áreas vazias ou subutilizadas na cidade para habitação de interesse social, constituindo na verdade “reservas de terras” para políticas públicas de habitação popular. É considerado o tipo de ZEIS mais impactante, por estabelecer essas reservas muitas vezes em área de grande interesse imobiliário, considerando ainda que devem ser demarcadas em locais já dotados de infraestrutura e equipamentos básicos. Os estudos apontam que, também por isso, são as mais dificilmente implementadas no Brasil, apesar de vários municípios terem-nas previsto em seus planos diretores.

A autora explicita que a lei municipal deve deixar muito claro que, a partir da delimitação da ZEIS de vazios, não poderá haver novas construções naquele perímetro ou, se houver, que os empreendimentos reservem, por exemplo, 50% a 80% da área para habitação de interesse social (ANCONA, 2011). É fácil perceber por que há grande resistência com relação a esse tipo de ZEIS, por restringir nitidamente os demais tipos de empreendimento nesses locais. A autora destaca a necessidade da fiscalização dos terrenos demarcados e a firmeza do poder municipal em fazer a lei ser cumprida, caso contrário dificilmente essas ZEIS serão efetivadas.

Em pesquisas recentes do IPPUR/UFRJ, após a Campanha Nacional de apoio aos Planos Diretores, sabe-se que 77% dos 1.341 municípios brasileiros incluíram as ZEIS em seus planos diretores, mas Ancona (2011) aponta que dificilmente foram também incluídos os critérios para a regulamentação da ZEIS, o que quase sempre impede sua aplicação real.

É interessante perceber ainda como a instituição de ZEIS de vazio dialoga com o Estatuto da Cidade e com a Constituição Federal de 1988 no que concerne à função social da propriedade, pois são demarcados terrenos que, via de regra, não cumprem sua função justamente por não terem qualquer destinação econômica e/ou social. A Constituição não definiu o que é “função social da propriedade”, mas afirmou que a propriedade deve cumprir sua função social. Além disso, a Constituição delega a determinação do conteúdo da função social aos municípios. Quase sempre as áreas inutilizadas ou subutilizadas na cidade estão servindo à especulação imobiliária, prática que a política urbana nacional deve coibir, de acordo com o Estatuto da Cidade, regulamentando dispositivos da CF/88:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar:**

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

(grifos meus)

Assim, na legislação urbanística nacional resta evidente que a retenção especulativa do imóvel corresponde ao não cumprimento da função social da propriedade. Em diálogo com Ancona (2011), vê-se que a delimitação de ZEIS de vazio justamente em áreas subutilizadas apresenta-se como uma política em consonância com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, podendo privilegiar o cumprimento do direito à moradia em detrimento do direito à propriedade absoluto, na concepção tradicional de usar, gozar e dispor dos bens ilimitadamente e sem restrições.

A autora lembra que as ZEIS de vazio podem ser estipuladas em áreas públicas ou privadas, e devem estar em locais passíveis de regularização. Quanto aos planos específicos, as etapas são basicamente as mesmas das ZEIS ocupadas, e a participação popular também deve ser estritamente observada no processo de implementação. Outros instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser articulados com as ZEIS, como as operações urbanas consorciadas, a transferência do potencial construtivo, a outorga onerosa do direito de construir e o direito de preempção, devendo essa articulação estar prevista nos planos diretores.

2.3.3 As ZEIS em Fortaleza

Através do zoneamento, cada zona corresponde a uma área do Município relativamente homogênea, em que são devidos usos específicos e parâmetros próprios de construção. Por meio do novo Plano Diretor de Fortaleza (PDPPFor, 2009), a legislação urbanística municipal determinou a divisão do Município de Fortaleza em várias macrozonas, que são áreas de grande extensão, com parâmetros de urbanização mais genéricos. O Plano Diretor previu ainda a criação de zonas especiais situadas dentro das macrozonas, mas dotadas de critérios específicos, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social.

É importante lembrar que o reconhecimento de uma área como ZEIS pode trazer benefícios para os habitantes daquela localidade, uma vez que, conforme

estabelece o Plano Diretor de Fortaleza, implica a exigência de que o Poder Público invista em regularização fundiária e urbanística, isto é, em ações integradas que visem tanto à expedição de títulos de propriedade aos moradores, quanto à adequação das ocupações irregulares aos padrões urbanísticos aprovados pela municipalidade. Além disto, nas áreas que são ZEIS os investimentos governamentais são prioritários, ou seja, conforme o discurso oficial, os recursos públicos para habitação, saúde, educação e geração de trabalho e renda devem ser para lá canalizados.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza dividiu a cidade em grandes zonas, determinando para cada parte da cidade os usos permitidos ou proibidos, e parâmetros específicos de parcelamento do solo e construção. Ocorre que existem áreas e ocupações que não conseguem atender aos parâmetros gerais determinados para estas zonas maiores, pois dentro de um mesmo bairro pode existir uma diversidade de ocupações em relação à renda e à classe social, a exemplo da coexistência, em espaços muito próximos, de habitações luxuosas e favelas. Além de apresentarem tipologias construtivas marcadas pela precariedade, é bastante comum que as moradias dos pobres sejam irregulares do ponto de vista jurídico-urbanístico, não conseguindo atender aos parâmetros estipulados pelo Plano Diretor. Os assentamentos de baixa renda se formam, geralmente, em desacordo com a legislação urbanística, com arruamento irregular, sem infraestrutura de saneamento básico e sem contar com serviços e equipamentos públicos adequados.

Segundo o Plano Diretor de Fortaleza, Lei Complementar 62/2009, as ZEIS tem por objetivo a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda, sendo assim conceituadas:

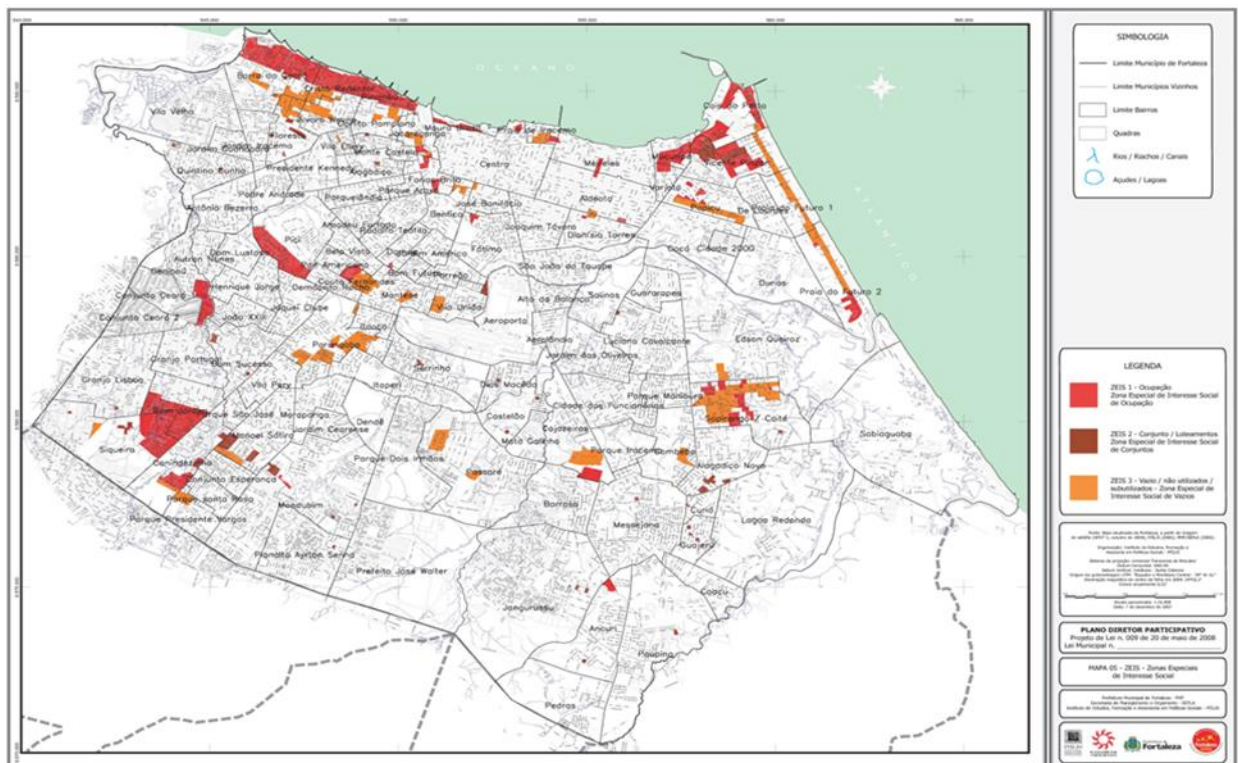
Art. 123. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

A principal categorização das ZEIS diz respeito a elas serem ou não ocupadas. Em Fortaleza, dividem-se em ZEIS tipo 1 e 2, de ocupação (conjuntos

habitacionais irregulares e loteamentos clandestinos), e ZEIS tipo 3, áreas de vazio ou subutilizadas. São exemplos de ZEIS 1 o Pirambu, o Serviluz e o Bom Jardim, conforme se observa na Figura 1.

É importante lembrar que a aprovação das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza foi bastante conflituosa e enfrentou diversas resistências, principalmente de alguns setores empresariais receosos dos impactos que isso pudesse trazer para o mercado imobiliário local. Esses embates serão discutidos em relação à ZEIS do Lagamar, no Capítulo 4.

Figura 1- Mapa das ZEIS em Fortaleza²⁸



Fonte: Arquivos do endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2012).

²⁸ Ressalto que nesse mapa o Lagamar ainda não está incluído, pois somente posteriormente a delimitação da área foi feita por meio de Lei Complementar, conforme será falado adiante. Este é o mapa original, divulgado quando da publicação do Plano Diretor em março de 2009.

CAPÍTULO 3. O LAGAMAR: CENÁRIOS E ATORES SOCIAIS

O Lagamar insere-se entre diversos bairros de Fortaleza (Aerolândia, São João do Tauape, Pio XII e Alto da Balança), situando-se à margem da BR-116, no sentido sul-norte (Figuras 2 e 3). Trata-se de uma área privilegiada em termos de acesso a grandes equipamentos urbanos e institucionais, comércio, *shopping centers* e serviços. As grandes vias que fazem limite com o Lagamar, a Av. Raul Barbosa e a BR-116 (Figura 4) dão acesso direto ao Aeroporto Internacional Pinto Martins e ao Castelão, estádio que receberá os jogos da Copa de 2014. Dessa forma, além de área de grande interesse imobiliário, é um local estratégico em termos de mobilidade urbana e de acesso ao megaevento, do qual Fortaleza será uma das sedes.

3.1 O Lagamar e a cidade

O Lagamar é uma das mais antigas comunidades da capital, datando da década de 1930 a chegada das primeiras famílias àquela localidade (OLIVEIRA, 2003). Sua população, estimada atualmente em 12 mil moradores²⁹, teve expressivo crescimento na década de 1950, em decorrência do êxodo rural para Fortaleza, provocado por uma grande seca no interior do Estado. A área ocupada pelos primeiros moradores consistia em terrenos de brejo e mangues, sob a influência direta do Rio Cocó e do Riacho Tauape. Mesmo atualmente, após a realização de algumas obras de drenagem e urbanização, a área está sujeita a enchentes, sobretudo na estação chuvosa, quando o canal do Lagamar transborda e atinge as casas próximas. Diógenes (1989) lembra que o próprio nome do Lagamar faz menção à influência das marés:

A contradição vivida pelos seus primeiros moradores está marcada pela passagem da falta d'água nos sertões e de uma abundância da mesma nos terrenos ocupados. A área do "Lagamar" inicialmente constituía-se de terrenos brejados, áreas de manguezais, e é bem por isso a origem do seu nome, advinda da expressão antiga ALAGAMAR. Os primeiros moradores a ocuparem esta área tiveram que travar "brigas" constantes com a natureza, pois para suas casas serem construídas, os terrenos tiveram que ser

²⁹ A estimativa populacional advém de levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza ainda não publicado oficialmente. Tive acesso a dados preliminares através de reportagem do jornal Diário do Nordeste, disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=693159>>. Acesso em 5 abr 2012.

aterrados e, após a ocupação, enfrentaram não apenas as consequências dos fluxos e refluxos das marés, como nos períodos de chuvas mais abundantes, as cheias do Rio Cocó. (DIÓGENES, 1989, p. 70)

A pesquisa de Diógenes converge para os relatos dos moradores, que sempre me contaram histórias trágicas e de superação, envolvendo as enchentes, as cheias do canal e as estratégias de sobrevivência das famílias. No capítulo quatro, a partir das entrevistas, trarei à análise algumas memórias sobre as enchentes e sobre as diversas melhorias urbanas obtidas através da organização comunitária.

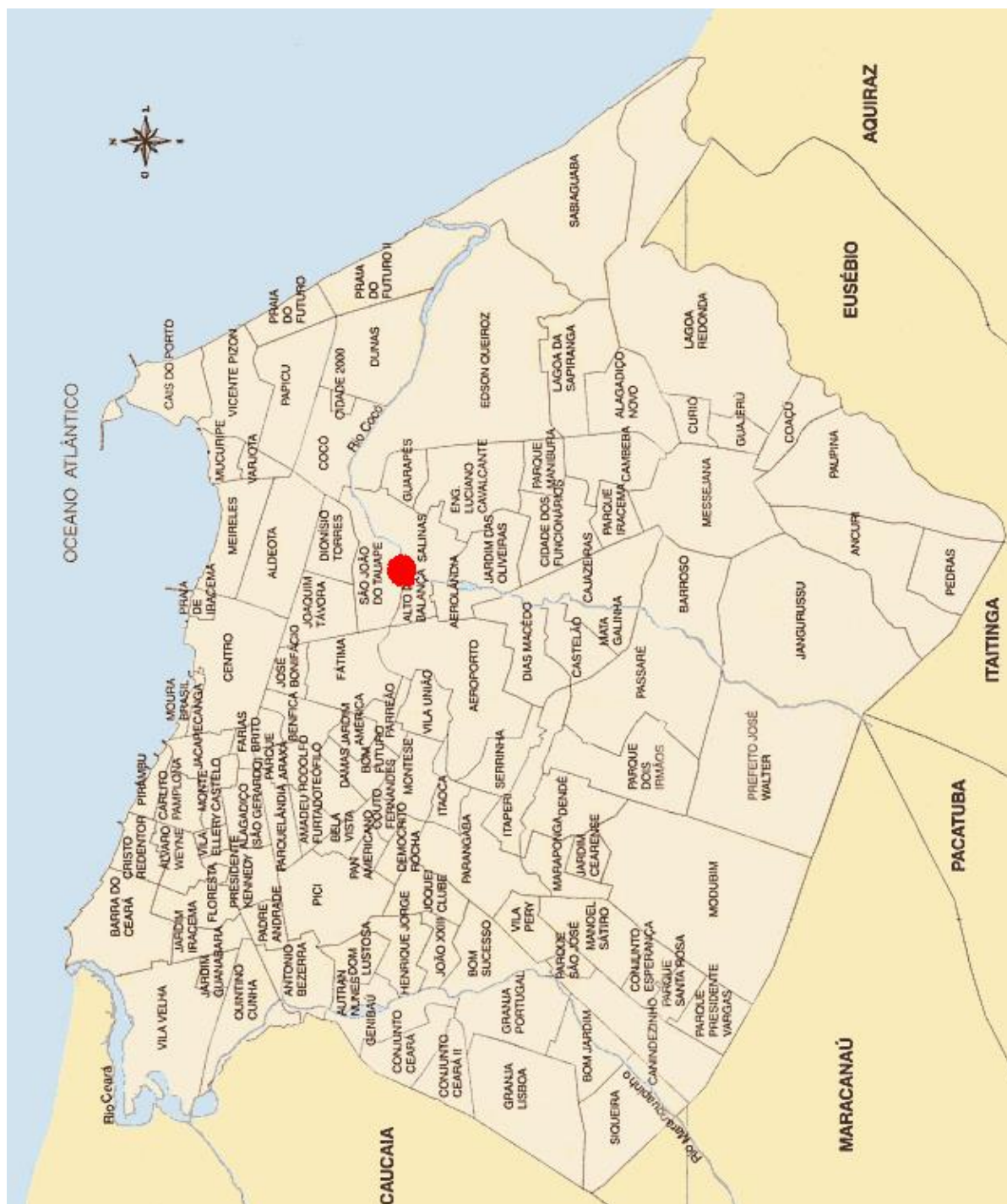
O acesso e a mobilidade urbana são pontos bastante destacados pelos moradores como fatores positivos do local onde vivem, pois as ligações de transporte são numerosas e muitos se orgulham de morar “no coração da cidade”, “praticamente no centro”, “perto de tudo”³⁰. Esses mesmos fatores, contudo, fazem com que o setor imobiliário tenha interesse na remoção da comunidade. O próprio Poder Público compartilha esse interesse, na medida em que a retirada de parte da ocupação dará espaço para a construção de grandes obras viárias como os viadutos na Avenida Raul Barbosa e a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), para privilegiar o acesso ao Estádio do Castelão e ao Aeroporto Internacional Pinto Martins, por ocasião da realização da Copa do Mundo de 2014.

Cabe destacar que, partindo-se do Lagamar, em poucos minutos é possível chegar a vários bairros “nobres” de Fortaleza, como Aldeota, Dionísio Torres, Edson Queiroz e Bairro de Fátima. De motocicleta, ônibus ou mesmo a pé, normalmente os moradores levam pouco tempo deslocando-se ao trabalho, sobretudo se comparado ao tempo médio que levariam caso residissem na periferia da cidade³¹, onde fica boa parte das favelas e dos conjuntos habitacionais destinados a classes populares. Além de central em termos de mobilidade, o Lagamar também é próximo de vários equipamentos públicos de saúde e educação, contando, por exemplo, com escolas municipais e estaduais dentro da própria comunidade. É comum ouvir dos moradores manifestações acerca do orgulho de morar ali, em virtude do que eles apontam como qualidades do local, sempre ressaltando o quanto de “luta comunitária” foi necessário para que as melhorias viessem.

³⁰ Exemplos comuns de falas de moradores durante as reuniões que presenciei.

³¹ O Censo Demográfico de 2010 apontou que cerca de 7 milhões de brasileiros (11,8% da população total) levam mais de uma hora por dia no traslado casa-trabalho (IBGE, 2010).

Figura 2 - O Lagamar e os bairros de Fortaleza



Fonte: Arquivos do endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2012).
Destaquei em vermelho a localização da comunidade.

Figura 3 - Localização do Lagamar em Fortaleza



Fonte: GASPAR; XIMENES, 2013, p. 223.

Figura 4 - Vias de acesso que fazem limite com o Lagamar



Fonte: Google Maps.

Pode-se ver na imagem a BR-116 à esquerda e a Avenida Raul Barbosa à direita. O Lagamar está inserido nesse perímetro, demarcado ainda pelo Canal do riacho Tauape (conhecido ainda como Canal do Lagamar).

3.2 Os cenários em um primeiro olhar

A partir da perspectiva de um passante ou visitante ocasional, o que se vê ao adentrar as ruas do Lagamar é uma localidade com ares de interior, em claro contraste com a cidade verticalizada, industrial e de tráfego intenso. Apesar de ter como limites grandes avenidas (ver Figura 4, acima), conforme o visitante vai se afastando dessas vias de grande fluxo é possível observar uma diversidade de ritmo, não algo bucólico, mas visivelmente diferente. A circulação de pessoas também é grande e é comum a presença de homens e mulheres sentados nas calçadas conversando, jogando cartas ou descansando entre uma jornada e outra, no caso dos que trabalham perto. Também é comum, durante o dia ou à noite, observar crianças brincando nas calçadas e nas ruas, muitas vezes convivendo com carros e motos que passam.

Quanto a isto, é impossível não sentir certa surpresa, pois essa imagem também contrasta sensivelmente com a representação midiática das favelas como locais violentos: seria de se esperar, talvez, um lugar deserto, espécie de reino do medo, e para o visitante pode parecer estranho deparar-se com uma área onde a vizinhança e as relações de proximidade são intensas. Em contraponto, várias indicações são dadas pelos próprios moradores de que ali não é um lugar de paz, de

tranquilidade. Há tensões que são também perceptíveis, sobretudo com relação a grupos rivais ou “gangues”, sejam ou não envolvidos com o tráfico, conforme será discutido adiante.

Uma questão interessante diz respeito aos nomes das ruas, pois quase todas fazem menção a militares, fato para o qual só fui atentar muitos meses depois de iniciada a pesquisa de campo. Em um lugar tão marcado pela estigmatização em torno da violência, chamou-me a atenção essa questão da nomenclatura das ruas. Além da Avenida Capitão Aragão (uma das vias principais), há, por exemplo, as ruas Capitão Vasconcelos, Capitão Gustavo, Capitão Dark, Aspirante Mendes, Major Geraldo Mendes, Tenente Barbosa, Rua Piloto. Os motivos militares estão presentes mesmo em algumas travessas, como é o caso da travessa também denominada Capitão Aragão. Em conversa com os moradores, fui informada de que a maioria das ruas se chama assim há muito tempo³². Alguns dos entrevistados, ao serem questionados, disseram sequer ter reparado nesse fato. Outros, como Dona Cláudia, afirmaram que talvez essa influência seja pela proximidade com a Base Aérea de Fortaleza. Não é possível afirmar se existe uma relação entre a nomenclatura em homenagem aos militares e uma suposta tentativa de disciplinarização da comunidade por parte do Estado, mas acho importante destacar esse dado, principalmente pensando-se na contradição que isso representa com a imagem de violência muitas vezes atribuída ao Lagamar.

É grande o número de veículos automotores, em especial motocicletas, mas também surpreende a quantidade de carros estacionados em frente às casas (Figuras 5 e 6). Importa esclarecer que no dia em que foram registradas a maioria dessas imagens, em 30/11/2012, nas ruas em que vi o maior número de carros, moradores me alertaram para não fotografar, a fim de não correr o risco de ter a máquina fotográfica roubada, ou para evitar registrar, sem querer, algum ponto de venda de drogas. Por conta disso, as fotos que obtive não retratam as situações de maior concentração de automóveis estacionados. É importante ressaltar o equívoco de achar que esses bens são raros nas favelas no Brasil, pois nas últimas décadas o padrão de consumo dessas famílias vem mudando. Pasternak (2008) afirma que há vários mitos sobre a população residente em favelas, sendo um deles relativo à renda e ao padrão de consumo dos moradores. Segundo a autora, a casa na favela

³² Realizei uma busca no site dos Correios e verifiquei que todas essas ruas possuem CEP, o que demonstra seu reconhecimento formal.

foi “invadida por bens industrializados. Além dos [itens] básicos, fogão, rádio e geladeira, a presença maciça da televisão em cores marca tanto a casa quanto a paisagem da favela” (PASTERNAK, 2008, p.104). O mesmo pode ser afirmado com relação aos automóveis: o Censo Demográfico de 2000 já apontava que na Região Metropolitana de São Paulo, em 17,92% de domicílios localizados em favelas havia automóvel, em comparação aos 48,23% correspondentes a todo o estado de São Paulo (PASTERNAK, 2008).

Figura 5 - Lagamar: carros estacionados em frente às casas



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

Figura 6 - Lagamar: Carros estacionados



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

Nota-se a grande circulação de veículos vindos de várias partes da cidade, em virtude da existência, dentro da comunidade, de vias alternativas às de grande fluxo na área. Mesmo as ruas estreitas são utilizadas, sobretudo em horários de pico do trânsito, por motoristas que tentam evitar o engarrafamento na Avenida Raul Barbosa, por exemplo (Figura 7). No trabalho de campo, em várias ocasiões pude presenciar situações complicadas com relação à velocidade com que alguns veículos transitam pelo Lagamar. No geral, motoristas dirigiam acima da velocidade permitida³³, passando próximo das casas ou de crianças brincando; moradores relatam que atropelamentos não são incomuns. Alguns atribuem essas “imprudências” ao estigma atribuído à localidade como um “lugar violento” – como se os motoristas trafegassem rapidamente para evitar contato com os que moram ali, o que também gera novas tensões.

Figura 7 - Tráfego nas ruas internas



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

As casas parecem estar em permanente construção ou reforma (Figura 8), sendo comum observar reservas de material de construção em frente a elas – o que não é especificidade do Lagamar, mas uma característica comum a favelas e loteamentos irregulares (PASTERNAK, 2008; MATTOS, 2012).

³³ Na maioria das ruas internas do Lagamar a velocidade máxima é de 40km/h. Apenas nas vias maiores, a exemplo da Avenida Capitão Aragão, o limite é de 60 km/h.

Figura 8 - Casas em construção ou reforma



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

A heterogeneidade das moradias é também expressiva, havendo casas de dois ou três pavimentos, com revestimento em cerâmica e portões de materiais caros, convivendo lado a lado com outras mais simples (Figuras 9 e 10). Pode-se perceber que as unidades mais próximas das avenidas de grande fluxo são as maiores ou vêm passando por melhorias há mais tempo. No geral, são as casas dos moradores mais antigos que, ao longo dos anos, foram saindo das áreas mais “internas” e migrando para as áreas mais “externas”, próximas dos limites do Lagamar, das grandes ruas e avenidas.

Figura 9 - Heterogeneidade das construções



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

Figura 10 - Diversidade dos tipos de construção



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

Em muitos locais é possível observar a existência de calçadas altas, o que indica a tentativa dos moradores de se defender contra as enchentes e inundações, para que a água não adentre as casas (Figura 11). A memória sobre as enchentes é muito viva no discurso dos moradores, pois, segundo seus relatos, quase

anualmente passam por isso, em maior ou menor grau. Os relatos também afirmam que as enchentes mais severas não ocorrem há alguns anos, desde que começou a ser feita a limpeza regular do canal pela Prefeitura Municipal. Mesmo assim, no ano de 2012 a limpeza que estava ocorrendo em setembro foi interrompida e não foi finalizada após o período eleitoral, o que trouxe novas preocupações para as famílias. Alguns moradores atribuíram à não-finalização do serviço à derrota do candidato da prefeita nas eleições. Fotos antigas, datadas das décadas de 1960 e 1970, demonstram o impacto das enchentes, conforme se pode ver na Figura 12. Trata-se de um problema recorrente nas falas dos moradores:

Figura 11 - Calçadas altas



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

Figura 12 - Enchente no Lagamar



Fonte: Acervo do jornal O Povo, 1968.

Alguns relatos sobre os inúmeros estragos trazidos pelas enchentes podem ser vistos a seguir:

Uma das maiores enchentes foi em 1974, que a canoa passava direto pela nossa rua, ia desembocar lá no outro lado. Na casa da mamãe era alto, e lá era onde se acolhia o pessoal todinho, ficava todo mundo em pé, porque não dava para muita gente. Ficavam lá até baixar a água. Era dois, três dias mais ou menos, voltava todo mundo pra casa. (Júlia, moradora, entrevista realizada em fevereiro/2012)

Eu sofri muito dentro d'água, dentro da lama, dentro do lixo, aqui... Sofri, mas sofri, quando amanheceu o dia que eu olhava assim, botava assim a mão, olhava... Eu saía com água na cintura de dentro de casa, os filhos tudo atrepadinho lá em cima nas redes até a água baixar pra gente poder descer. Eu num tinha um armário, eu num tinha um guarda-roupa, eu num tinha nada, as roupinhas era tudo enfiada em cordão, sabe como era uma pobreza total. Perdia tudo, tudo. Tinha umas cadeiras lá em casa, quando eu procurei as cadeiras já tinha sumido tudinho, a água levando, lamparina, foto, tudo. (Cláudia, moradora, entrevista realizada em janeiro/2013)

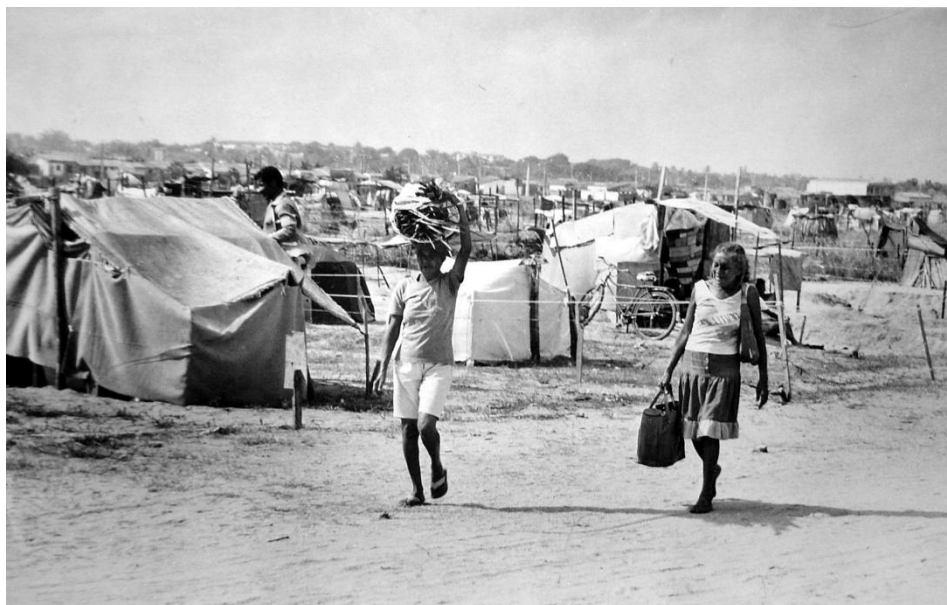
Para os moradores, parece ser claro a melhoria de vida é resultado da união e da organização da comunidade, principalmente com relação à diminuição das enchentes, como exemplifica o seguinte trecho de entrevista: “[Durante as enchentes, eu] perdia as coisas, mas era todo mundo unido. Era super difícil de tudo, até de escolas, depois foi se organizando, a comunidade foi trabalhando, trabalhando, enfrentando, e aí que tudo melhorou.” (Júlia, moradora). Eles relatam que foi somente com muita organização e resistência que conseguiram garantir a limpeza relativamente regular do canal. Apontam também como vitórias da comunidade a pavimentação, o saneamento básico e a drenagem de algumas ruas, o que também contribuiu para tornar menores os impactos das enchentes. Os relatos sobre as melhorias conquistadas são bastante comuns, e não raro os moradores demonstram com fotografias as diferenças entre morar no Lagamar no início da ocupação e morar ali atualmente. Mesmo que as pessoas tenham críticas e digam que ainda falta muito para o Lagamar ser o “lugar dos sonhos” (como disse Dona Cláudia mais de uma vez), frases desse tipo terminam com ponderações de que já foi “muito pior” em termos de precariedade de serviços públicos. Duas fotografias que permitem ver as condições de moradia na década de 1950 falam por si mesmas (Figuras 13 e 14):

Figura 13 - O Lagamar na década de 1950



Fonte: Acervo do jornal O Povo, 1958.

Figura 14 - O Lagamar na década de 1950



Fonte: Acervo do jornal O Povo, 1958.

Comparando-se estas fotografias às mais atuais (ver Figuras 5 a 11) é possível ver as diferenças referidas pelos moradores, constatando-se que, de fato, os serviços públicos hoje se fazem bem mais presentes, inclusive pelo transcurso de quase 60 anos. Mesmo assim, argumentam os moradores que não foi o tempo que

garantiu as melhorias, e sim as constantes pressões sobre o poder público, que trouxeram alguns programas para o Lagamar, a exemplo do Sanear, programa estadual que garantiu saneamento básico para boa parte da população.

Apesar das melhorias, existem ainda hoje áreas onde a precariedade é maior, como aquelas localizadas em alguns becos e vielas - não são as partes mais visíveis, a não ser em um ou outro local, como é o caso da Cidade de Deus. No Lagamar, há várias diferenciações estabelecidas pelos próprios moradores, bem como divisões espaciais, que se poderia chamar de microterritórios, a exemplo da própria Cidade de Deus e também Peste, Favelinha, Barreirinha e Piloto, que serão melhor discutidas a seguir.

3.3 Os microterritórios

O território, segundo Marcelo Lopes de Souza (2001), é definido e delimitado por e a partir de relações de poder, sendo "um campo de força, uma teia ou rede de relações sociais [que], a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre nós e os outros." (SOUZA, 2001, p. 86). Este autor está falando da trilogia: espaço, fronteira e poder. Se esse termo pode variar, ou seja, há conceitos distintos para tais elementos, então o conceito de espaço também pode variar. Já o lugar é definido a partir de apropriações afetivas que decorrem com os anos de vivência e as experiências atribuídas às relações humanas.

Raffestin (1993) complexifica a análise do território, analisando-o através das relações de conflito e de dominação observáveis na sociedade. O autor aponta as diferenças entre "regiões" e "territórios", aquelas compreendendo às divisões administrativas estatais, e estes sendo espaços atravessados por múltiplos e micro-poderes. Os territórios, diz Raffestin (1993), são na verdade "projetos de poder de cada grupo", vez que as definições territoriais são criadas e ressignificadas por quem as vivencia na prática. Segundo ele, quando um ator social se apropria de um espaço, ele o territorializa. Para o autor,

Falar em território é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera, de imediato, a delimitação. Sendo a ação sempre comandada por um objetivo,

este também é uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis. (RAFFESTIN, 1993, p. 153).

Nessa perspectiva, os territórios constituem produtos das ações dos indivíduos e dos grupos, e não apenas da ação estatal, e sua denominação e reconhecimento envolve conflitos entre os diferentes atores sociais envolvidos. Raffestin (1993) propõe uma análise do sistema territorial que compreenda as malhas, as redes e os nós em torno dos quais se constituem os territórios, entendendo que estes são essencialmente relacionais. O autor fala, na verdade, em microterritórios e multiterritorialidades, expandindo a compreensão do que sejam os territórios. Essa perspectiva fornece importantes elementos para compreender os microterritórios do Lagamar.

Cabe destacar que nessa localidade há muitas divisões territoriais, porém aqui serão apontadas apenas aquelas sobre as quais consegui obter informações mais concretas, mesmo sabendo, por indicações de moradores, que muitas outras ali existem e são constantemente alteradas e ressignificadas (Figura 15, adiante). Em consonância com o exposto por Raffestin, aqui se está a falar propriamente de territórios e não de regiões, vez que essas categorias referidas pelos moradores não emanam do Estado nem são por ele reconhecidas formalmente.

Figura 15 - Os microterritórios do Lagamar.



Fonte: Avelar (2007)

Em destaque estão as micro-áreas identificadas por Avelar (2007), acrescidas pelas minhas observações em campo sobre o “Velho” e o “Novo” Lagamar.

Geograficamente, há a grande divisão constituída pelo Canal que atravessa o Lagamar (Figuras 16 e 17). Esse canal divide a localidade literal e simbolicamente entre “os de cima” e “os de baixo”, ou o “Velho” e o “Novo Lagamar”. Expressões como “do lado de cá” e “do lado de lá” são frequentemente ouvidas no cotidiano dos moradores, tendo como referência justamente o canal. Não se trata de uma simples divisão física, havendo a partir daí interdições rigidamente seguidas para a evitação de conflitos. Aqui se faz presente a tensão entre gangues rivais disputando o domínio do tráfico, grupos inimigos em permanente conflito no entorno do canal. Observo que as pessoas têm muito receio no trajeto de um lado a outro, sendo de fato essa divisão “de cima” e “de baixo” a mais categórica, considerada por eles mesmos como “a mais tensa”.

Figura 16 - Canal do Lagamar



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

Figura 17 - Uma das pontes sobre o Canal



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2012.

O “Velho Lagamar” corresponde ao “lado de cima”, onde a ocupação teria se iniciado e onde se encontram as casas mais antigas, nas proximidades do bairro São João do Tauape. É lá onde estão a sede da Central Única das Favelas (CUFA), a sede do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) e a antiga

casa da Associação de Moradores. Também lá se encontram a sede do grupo Jovens em Busca de Deus (JBD), a Igreja de São Francisco e a praça homônima. A praça e a Igreja são referidas muitas vezes como “Santuário” e são consideradas pelos moradores como um marco do início da ocupação. Conforme identificado por Gaspar e Ximenes (2013), os principais centros religiosos da comunidade se encontram justamente desse lado e datam de muitas décadas, o que converge para as narrativas dos moradores no sentido de a ocupação ter se iniciado naquela área. Foi lá onde tive maior contato com os moradores, pois era onde geralmente as reuniões do Fórum da ZEIS se realizavam.

Já o “Novo Lagamar” corresponde à área que foi ocupada posteriormente, chamada de “lado de baixo”, no território do bairro Alto da Balança, em um período relativamente posterior ao “Velho Lagamar”³⁴. Trata-se da parte dita “de baixo”, próxima à Avenida Capitão Aragão, onde estão a Fundação Marcos de Brüin (FMB), o Centro de Desenvolvimento Infantil – CDI e a Associação Comunitária do Lagamar - ACL, todas instituições de referência para a comunidade. Quando as reuniões do Fórum são desse lado, quase sempre se realizam na sede da Fundação, salvo algumas exceções que ocorreram em plena rua³⁵, devido à intenção de que participasse o maior número de pessoas possível.

Por outro lado, Diógenes (1989) lembra que o conjunto Tancredo Neves³⁶, para onde parte da comunidade foi reassentada em 1985, durante muito tempo também foi chamado de “Novo Lagamar”. Observei durante a pesquisa de campo que os moradores mais velhos, quando se referem ao Tancredo Neves, ainda o chamam de “Novo Lagamar”, mas existe a coincidência de termos, pois também se usa a mesma expressão para o “lado de baixo” do canal, conforme foi dito.

É interessante notar como aparece no discurso a tensão envolvendo a travessia entre um lado e outro do canal, seja em entrevistas e reuniões, seja nos materiais produzidos pelos próprios residentes, como o relatório final do Censo do Lagamar, que considera o canal como “fronteira”:

³⁴ Não foi possível precisar, na presente pesquisa, a data do início do adensamento desse outro lado.

³⁵ Tal foi o caso das reuniões de quarteirão que ocorreram durante todo o ano de 2009, de que falarei no capítulo 4. Além delas, em alguns outros momentos o Fórum considerou importante a presença de um maior número de pessoas, principalmente quando estavam em discussão as obras que representavam algum tipo de risco para as famílias.

³⁶ Esse conjunto se localiza fora do Lagamar, a cerca de 3km da comunidade. A remoção para o conjunto será abordada no capítulo 4.

O Lagamar é um retrato das condições de vida dos pobres que moram nas mais de 660 favelas de Fortaleza e 94 áreas de risco, constituindo-se em aglomerado subnormal de casas localizado entre os bairros São João do Tauape e o Alto da Balança, próximo à BR-116 e ao rio Cocó. **No entanto, esse aglomerado só é percebido quando nos posicionamos sobre o viaduto que dá acesso à BR-116 e a ponte na avenida Raul Barbosa, sobre o riacho Tauape, sendo este fronteira de um mesmo Lagamar.** (FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a, grifo meu)

A expressão “fronteira” é recorrente no discurso dos moradores, e foi também identificada no estudo de Avelar (2007). A ideia é justamente a de “limite”, demarcando até onde é possível ir, e a partir de onde não é permitido circular. Essas interdições são relativamente subjetivas, pois variam de acordo com o pertencimento de cada um. Por exemplo, se duas pessoas são fortes rivais por questões do tráfico ou por pertencerem a “gangues” diferentes e cada uma reside em um dos lados do canal, convém que cada uma e seus familiares não transitem de um lado a outro, justamente para evitar confrontos diretos. Além disso, de modo geral se entende que, se a pessoa mora do “lado de cima”, convém ficar lá e não atravessar para o “lado de baixo”, a fim de evitar conflitos.

Pelas narrativas dos moradores e pelo estudo de Avelar (2007), as maiores interdições são para os jovens, principalmente para aqueles que pertencem a algum grupo ligado ao tráfico. Contudo, em geral as pessoas não se sentem seguras de realizar a travessia de um lado a outro, sobretudo à noite. Na verdade, há certa sensação de medo sobre a circulação em toda a comunidade, sendo recomendável que se transite apenas quando for necessário, para que não haja exposição, ou risco de assaltos. Há ainda o medo das “balas perdidas”, pois, em confronto entre traficantes ou entre eles e a polícia, muitas vezes transeuntes foram mortos.

Ressalte-se que o medo da violência é recorrentemente narrado pelos moradores. Em diversas ocasiões ouvi que a “violência é no outro lado”, “do lado de lá”, mas houve uma reunião em que isso foi mais emblemático, conforme relatado em meu diário de campo.

Quando ela [uma moradora] está falando justamente sobre o medo da violência constante, ouvimos um tiroteio relativamente demorado de cerca de 10 minutos, aparentemente do outro lado do canal. Iniciou-se com uns três ou quatro tiros, e assim que começou um dos moradores disse que “muitas vezes não é nada, os bandidos às vezes atiram pra dentro do canal ou pra cima, só pra assustar os outros. Tiroteio mesmo teve foi domingo”. Mas logo em seguida vieram muito mais tiros e chegaram uns quatro ou cinco carros da polícia.

Foi aí que Dona Alice disse “É por isso... Essa é a razão das pessoas de lá ficarem querendo vir pra cá [para o lado de cima]”. E eu perguntei a ela: “Como assim?”, e ela disse: **“Assim, porque a gente chama o lado de lá de “outro lado...”, e é de lá que vem a maior parte dos tiros”**. Nesse momento, claramente vejo a questão das divisões territoriais. Ela hesita, mas explica que isso é característico do “outro lado”, não deles, dos “daqui”. Que esse comportamento é de lá, e isso é que explica muita gente querer fugir pro “lado de cima”. Fiquei pensando sobre o quanto essa pequena frase diz sobre as representações de mundo dos moradores, principalmente sobre essa questão dos microterritórios. (Notas do meu diário de campo, 23/01/2013)

Para Dona Alice, o lado onde ela mora seria mais seguro e melhor de se morar. Em contraponto, o “outro lado” ou o “lado de baixo” é perigoso, pois é lá que acontecem os tiroteios e boa parte das mortes. Ocorre que em outras situações ouvi exatamente o oposto, moradores do “lado de baixo” afirmando que é no “lado de cima” onde há maior insegurança e medo. Dessa forma, é possível compreender muito claramente que essas acusações são bilaterais, algumas vezes no sentido deliberado da acusação do outro, também podendo funcionar como estratégia de defesa, para que o seu local de moradia deixe de ser apontado como violento. Também não são incomuns os confrontos e os tiroteios entre pessoas do “lado de baixo” com pessoas do “lado de cima”, representando a impossibilidade de apontar onde seria a origem da violência, já que envolve os dois lados.

O canal e suas pontes, portanto, tem lugar central nas narrativas dos moradores sobre o medo e a violência, justamente por serem tanto espaços de interdição e fronteira, quanto locais de passagem e de transição entre um lado e outro. Segundo o relatório final do Censo do Lagamar,

O acesso de um lado para o outro do canal se dá através de duas pontes de madeira que se encontram em condições precárias, devido ao tráfego irregular de motos e carros. **Estas pontes são palcos de cenas de violência entre os jovens que delimitam ali suas fronteiras.** (FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a, grifos meus)

Para além das divisões entre “de cima” e “de baixo”, há ainda as denominações setoriais, ou microterritórios apontadas por Avelar (2007): Cidade de Deus, Peste, Barreirinha, Favelinha e Piloto (Figura 14, já mencionada).

Pude identificar que existem hoje no Lagamar cinco áreas mínimas de referência. No lado fronteiro com o Bairro Aerolândia e o Alto da Balança existem o *Piloto*, a *Barreirinha* e a *Peste*. No lado do Bairro São João do Tauape existem a *Favelinha* e a *Cidade de Deus*. Esses dois lados são ligados pelas pontes sobre o canal. (AVELAR, 2007, p. 19)

Não cabe aqui esgotar as classificações territoriais, e sim apresentar a complexidade das representações e percepções de território no Lagamar. Quando eu indagava os moradores sobre esses locais, as pessoas respondiam que eles não existiam, ou então que não tinham conhecimento dessas divisões. Insisti com essa pergunta para algumas mulheres do Fórum da ZEIS, e obtive as mesmas respostas. Por outro lado, pensei que poderia haver um silêncio deliberado, não sendo conveniente conversar sobre isso com pessoas de fora, ou mesmo com pessoas de lá. Essa questão somente ficou mais clara para mim durante a realização da última entrevista, com Francisco, um rapaz identificado como “jovem liderança”. Ele afirmou ter ouvido falar vagamente desses lugares como “Piloto” e “Barreirinha”, mas disse não saber com precisão onde ficam, só sabe que ficam para o “lado de baixo”, depois da Avenida Capitão Aragão. Ele disse ainda achar que são “territórios do tráfico” e como, na avaliação dele e de muitos outros moradores, não há mais guerras entre as gangues nem as chamadas “invasões” de uma área por outra, esses nomes caíram no esquecimento. Francisco também me disse que a Favelinha e a Cidade de Deus existem, e, quando lhe mostrei um mapa durante a entrevista, ele confirmou ser na mesma área identificada por Avelar (2007). Assim, ele disse que as pessoas utilizam essas nomenclaturas vez ou outra, mas não tão correntemente, talvez pelo estigma que essas áreas carreguem de serem as mais precárias dentro do Lagamar. Curiosamente, mesmo que não usem no cotidiano, estas duas pareceram ser as únicas áreas mais reconhecidas como microterritórios propriamente ditos, sobretudo a Cidade de Deus, o que também reforça a questão do estigma e das diferenciações internas entre os moradores.

A Cidade de Deus é tratada como se fosse uma “ocupação à parte”, mesmo porque se iniciou em um período muito mais recente, já nos anos 2000, e em sua quase totalidade é composta por casas muito pequenas e precárias, sendo dito por alguns moradores que “ali é que é favela”, por seus habitantes não terem conseguido ainda melhorar as condições das construções e da própria vida. Situação parecida foi observada por Piccolo (2006), no sentido de que algumas vezes aparece o seguinte discurso: “favela é sempre o outro, não aqui”. A auto-identificação de favela enquanto lugar de pobreza e de miséria normalmente é observada em momentos estratégicos para os moradores, conforme se discutirá adiante, no item 3.5. Na grande maioria das vezes, porém, a classificação do lugar como favela não se dá pelos seus próprios moradores, e sim pelos habitantes do

entorno, que não apreciam a convivência próxima. Do mesmo modo, dentro da própria ocupação, parte dos moradores atribui o *status* de “favela” a algum ponto que não aquele em que reside, situação também observada por Oliveira (2006) em pesquisa sobre o Poço da Draga, outra comunidade antiga de Fortaleza, próxima da Beira-Mar.

Os microterritórios onde as pessoas moram têm relação com a sua identificação dentro da comunidade, eles definem pertencimentos e conflitos. No meu trabalho, observei isto de forma mais intensa com relação à divisão “de cima” e “de baixo”, tendo como referência o canal. No entanto, vi que nas reuniões convivem pessoas de várias localidades, não consistindo essas divisões em separações absolutas. Apesar das interdições de alguns trajetos, sobretudo os que envolvem a travessia do Canal, os moradores circulam dentro da comunidade, conforme discutirei adiante ao abordar o movimento social em torno da ZEIS. É imprescindível partir de certa compreensão territorial para analisar o movimento social no Lagamar, que abordarei adiante.

3.4 Quem são os moradores do Lagamar

Entre julho e dezembro de 2005 foi realizado o Censo Comunitário do Lagamar³⁷, organizado pela Fundação Marcos de Brüin (FMB)³⁸, com financiamento do Ministério das Cidades e a participação de vários moradores. Tive a oportunidade de consultar as fichas cadastrais, a sistematização dos dados e o relatório final do trabalho, constatando ser esse um relevante instrumento de análise que não poderia ser deixado de lado, ainda que algumas imprecisões possam ser apontadas nos resultados. Mais adiante apontarei algumas dificuldades encontradas no Censo do Lagamar, principalmente no quesito relação jurídica de posse ou propriedade, o que não invalida o documento, apenas sugere maior cautela na análise.

Segundo o relatório consultado:

³⁷ Essas informações foram obtidas através da leitura do Relatório do Censo (não publicado) e foram também confrontadas com dados obtidos em entrevistas e reuniões informais, entre 2011 e 2013. Inicialmente só pude ver as fichas de cadastramento aplicadas às famílias e a duas tabelas gerais de sistematização dos dados, pois o relatório final estava perdido. No fim de 2012, porém, o relatório foi encontrado na Fundação e felizmente tive acesso a ele antes da finalização da pesquisa.

³⁸ Sobre a Fundação Marcos de Brüin, ver Introdução, nota 6.

[...] a pesquisa resulta de uma ação conjunta realizada pela Fundação Marcos de Brúin, instituições locais, lideranças comunitárias, jovens e moradores do Lagamar. Nesse processo, primou-se pela participação de todos os atores envolvidos na construção da pesquisa, desde a elaboração do questionário, contato com as informações, até a aplicação do mesmo no trabalho de campo. Para o trabalho de campo foram envolvidas cerca de 60 pessoas, devidamente capacitadas quanto aos métodos qualitativos e quantitativos de pesquisa, técnicas de pesquisa (observação participante, folha de controle, entrevistas, histórias de vidas), erros e acertos na aplicação do questionário, postura do pesquisador, entre outros. (FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN, 2005a, p.5-6)

A coleta de dados se deu entre os dias 16 de julho e 16 de dezembro de 2005, envolvendo 43 pesquisadores e 17 supervisores, que trabalharam sob a coordenação de quatro pessoas: um estatístico, dois responsáveis pelos setores censitários e um coordenador geral. Os 2.617 domicílios foram agrupados em 15 setores censitários³⁹ e a área especial Ocupação Cidade de Deus, definidos de acordo com a metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. No Censo do Lagamar, foram estabelecidos 16 setores censitários, como mostra a Tabela 1:

³⁹ Segundo o IBGE, setor censitário é a unidade territorial sobre a qual serão realizados os percursos para sorteio e identificação dos domicílios. Já área especial é legalmente definida pela subordinação a um órgão público ou privado, responsável pela sua manutenção, onde se objetiva a conservação ou preservação da fauna, flora ou de monumentos culturais, a preservação do meio ambiente e das comunidades indígenas.

Tabela 1 - Setores Censitários

| | Frequência de domicílios | Percentual |
|--------------|--------------------------|--------------|
| 210 | 604 | 7,2 |
| 211 | 154 | 1,8 |
| 213 | 612 | 7,3 |
| 218 | 399 | 4,7 |
| 219 | 719 | 8,5 |
| 220 | 588 | 7,0 |
| 221 | 680 | 8,1 |
| 223 | 159 | 1,9 |
| 477 | 169 | 2,0 |
| 478 | 498 | 5,9 |
| 479 | 848 | 10,1 |
| 480 | 607 | 7,2 |
| 481 | 690 | 8,2 |
| 482 | 356 | 4,2 |
| 483 | 553 | 6,6 |
| ESPECIAL | 784 | 9,3 |
| Total | 8.420 | 100,0 |

Fonte: FUNDAÇÃO MARCOS

DE BRÜIN, 2005a, p.18.

A demarcação efetuada para o censo compreendeu

as áreas dos bairros Aerolândia, Alto da Balança, São João do Tauape e Pio XII, correspondendo apenas: ao norte, Via Férrea; Oeste, viaduto da BR-116; Leste, ponte da Raul Barbosa; e ao Sul, Avenida Capitão Aragão. (FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a, p. 5)

De acordo com os dados coletados, a população do Lagamar em 2005 era de 8.420 pessoas, sendo 52,9% mulheres e 47,1% homens. Cabe destacar que o

Censo foi realizado há mais de sete anos, e em 2012 a Prefeitura Municipal de Fortaleza estimou um acréscimo de população da ordem de 4 a 5 mil⁴⁰, em uma área que já é bastante densa. Apesar de ser possível questionar alguns critérios utilizados pelo Censo do Lagamar e de ele ter sido realizado há mais de sete anos, a importância de tal estudo é inegável.

Para realizar uma comparação dos dados do Censo do Lagamar com os do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, foi necessário fazer algumas adaptações. Como o Lagamar não é um bairro, não consta nas bases de dados do IBGE para Fortaleza, motivo pelo qual considerei os dados do Censo relativos à Aerolândia, ao Alto da Balança e ao São João do Tauape, pois, como foi visto, a comunidade está inserida justamente na intersecção desses três bairros. Evidentemente, trata-se de uma aproximação, mesmo porque cinco anos transcorreram entre os dois censos.

Com relação ao percentual de homens e mulheres, o Censo do IBGE em 2010 aponta os seguintes números: 1) Aerolândia: total de 11.360 moradores, dos quais 5.365 são homens (47,23%) e 5.995, mulheres (52,78%); 2) Alto da Balança: 12.814 moradores, 5.930 homens (46,28%) e 6.884 (53,72%), mulheres; 3) São João do Tauape: 27.598 moradores, 12.498 homens (45,28%) e 15.100 mulheres (54,72%). Já no Censo do Lagamar, foi identificada em 2005 uma população de 4.453 mulheres (52,9%) e 3.967 homens (47,1%), observando-se uma ligeira maioria da população feminina, o que igualmente ocorreu nos bairros apontados pelo Censo do IBGE. Nesse quesito, portanto, as duas pesquisas se aproximam e parecem dialogar, não demonstrando dados conflitantes, conforme demonstra a Tabela 2.

⁴⁰ Ver nota 18.

Tabela 2 – Lagamar e bairros adjacentes: distribuição da população por sexo

| | Homens | Mulheres | Total |
|---------------------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Lagamar | 3.967 (47,1%) | 4.453 (52,9%) | 8.420 |
| Aerolândia | 5.365 (47,23%) | 5.995 (52,78%) | 11.360 |
| Alto da Balança | 5.930 (46,28%) | 6.884 (53,72%) | 12.814 |
| São João do Tauape | 12.498 (45,28%) | 15.100 (54,72%) | 27.598 |

Fontes: Lagamar – FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a. Demais bairros – Censo de 2010, IBGE.

Busquei realizar a comparação também com relação a outros quesitos, mas não o fiz de forma exaustiva, pois meu intuito era apenas tentar identificar se havia grandes discrepâncias entre o Censo do Lagamar e o Censo do IBGE. A título de conclusão parcial, observei certa correspondência entre os dois censos no que se refere à distribuição etária da população e às taxas de alfabetização e escolaridade, conforme discutirei adiante.

Outra base de dados importante é o diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR 2012), realizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza entre 2011 e 2012. O diagnóstico traz diversas informações sobre os assentamentos informais em Fortaleza e também sobre o Lagamar, mas infelizmente o relatório ainda não foi publicado. Mesmo assim, Gaspar e Ximenes tiveram acesso aos dados e analisaram-nos em monografia apresentada em 2013:

Com cerca de 10.148 moradores em 2.537 domicílios em uma área de 33.7517ha, o Lagamar possui uma densidade de 300.67 hab/ha (Dados Preliminares do PLHISFOR 2012). Podemos perceber, a partir de dados do Censo IBGE 2010 que esta densidade não se distribui uniformemente, tendo grandes contrastes entre partes da comunidade. A região acima do riacho Tauape, localizada no bairro São João do Tauape, concentra grande densidade, enquanto que a parte abaixo, no bairro do Alto da Balança, os índices são bem inferiores. (GASPAR; XIMENES, 2013, p. 227)

Pode-se observar, portanto, que existem pelo menos três bases de dados relativamente recentes sobre a população do Lagamar. O problema é que o Censo Comunitário, que aparenta ser o mais específico, data de 2005 e possui algumas incongruências. Já o Censo do IBGE não aborda especificamente o Lagamar, e o relatório do PLHISFOR ainda não foi publicado. Ademais, estes estudos, se por um lado apontam convergências, por outro demonstram a imprecisão de algumas informações, a exemplo da população total. Desta forma, no presente estudo busquei realizar uma aproximação dos diagnósticos, não sendo possível afirmar com precisão alguns dados quantitativos.

3.4.1 Gênero: importância das mulheres e centralidade da família

O resultado do Censo do Lagamar aponta uma relativa maioria de população feminina, o que encontra correspondência nos dados do Censo de 2010 para Fortaleza. Essa informação quantitativa encontra respaldo ainda nos relatos obtidos em entrevistas e reuniões, em que diversas vezes moradores mencionaram sobre o grande número de mulheres na comunidade. Alguns trechos de entrevista são significativos para se compreender melhor essa centralidade:

Aí eu fui crescendo e sentindo as dificuldades que a minha mãe passava pra dar de conta de três filhos sozinha, e ainda mais aqui dentro que naquele tempo os problemas eram outros. Violência tinha, mas não era tão grande, droga tinha, mas não era tão grande, era só mesmo o lance de sustentar, de educar os filhos. (...) **Aí tem também a minha outra irmã, que é casada e tem a casa dela, só que eu sou o homem da minha casa, a última palavra é a minha, você tá entendendo? É porque eu que assumo a minha casa, sabe?** É assim, o salário que eu ganho, se eu trabalhasse só pra mim, dava pra mim pagar a minha faculdade, mas o problema é que eu assumo uma casa. E pra você assumir uma casa, não dá pra você assumir uma casa e você fazer uma faculdade, entende? Eu não vou deixar de comer pra eu pagar a faculdade. (Lúcia, moradora, entrevista realizada em agosto/2011, grifos meus)

É expressiva a quantidade de mulheres chefes de família, sobretudo as que participam do Fórum da ZEIS. Nesse sentido, sempre é ressaltada a “força da mulher” e a “garra” para trabalhar e sustentar os filhos, sem ter o apoio de um marido ou companheiro. O trecho de entrevista supracitado é emblemático, pois Lúcia chega mesmo a afirmar ser “o homem da casa”, expressão que escutei algumas vezes nas reuniões. Costumam ser relatos que, ao mesmo tempo

enaltecem a dita “força feminina” e reforçam a centralidade da família, a exemplo da seguinte fala, também de Lúcia:

Então de acordo quando eu fui crescendo, **fui sentindo a necessidade de trabalhar pra poder ajudar minha mãe, até mesmo pra retribuir o que ela fez por mim. É, porque querendo ou não, é tipo como se eu levasse a minha família todinha nas minhas costas, e também pelo lado de eu ser cristã, é como se fosse a minha cruz que eu tinha que carregar, é, sabe?** (Lúcia, moradora, entrevista realizada em agosto/2011, grifos meus)

Lúcia, dessa forma, afirma que precisa cuidar da família tal qual a mãe cuidou dela e dos irmãos, trazendo ainda argumentos religiosos, envolvendo na mesma questão a família e a religião, o que também é comum a outros relatos. Ainda sobre a centralidade da família, considero importante lembrar a história de Dona Júlia, cuja família mora na mesma rua, a Rua Alecrim, há várias décadas. Ela veio do interior com a mãe, o pai e os irmãos em 1958, logo também vieram os tios, primos e vários outros parentes, que buscavam sempre construir suas casas perto dos familiares que lá residiam. Conforme o seu relato:

Nessa mesma rua nossa tem a mamãe, tem tios, irmãos, primos, sobrinhas. Foi fazendo casa, fazendo, fazendo, aí hoje em dia mora... São dez pessoas da família que moram aqui na rua. É, nós chegamos aqui em 1958 com oito pessoas, mamãe, e papai, e seis filhos, hoje nós somos mais de 112 pessoas, só da raiz genética da mamãe. A família quase toda, bem dizer, morando na mesma rua. Só tem uma família nossa que mora em São Paulo só, e alguns morando no José Walter, mas a maioria mesmo está aqui na Alecrim. **E tudo vieram da mamãe, a mamãe é herói, heroína pra ser exata**, mas heroína é uma droga, eu digo herói [risos]. Mamãe é a matriarca da família. (Júlia, moradora, entrevista em fevereiro/2012, grifos meus)

As mulheres, no Lagamar, estão sempre em destaque em quase todas as narrativas, seja em histórias particulares ou nas histórias de luta da comunidade. Nesse sentido, é bastante comum os moradores, sejam homens ou mulheres, afirmarem que é sempre maior a participação delas na luta comunitária. Esse ponto foi destacado em todas as entrevistas realizadas e também nas reuniões do Fórum da ZEIS, onde os homens, minoritários, costumavam elogiar a força das mulheres, talvez para obter a simpatia dos demais membros, pois é preciso considerar que o Fórum é composto majoritariamente por mulheres.

Diversos episódios são constantemente narrados evidenciando a centralidade da participação feminina, a exemplo destes trechos:

Assim, sempre em todas lutas no Lagamar o número de mulheres é maior. Tanto que a construção da luta pela melhoria do Lagamar foi as mulheres que construíram, o número de mulheres à frente sempre foi grande, mas também tinha alguns homens idosos que achavam importante e vinham também, mas sempre era e é um minoria. (Lúcia, moradora, entrevista em agosto/2011, grifo meu)

Os homens diziam que a gente passava o dia fora de casa, como se não tivesse mais o que fazer. Os maridos diziam que a gente não ia resolver nada, até hoje ainda dizem isso. Eles dizem isso, mas todo mundo sabe que as mulheres são mais determinadas, os homens são mais mandões, às vezes machistas. As mulheres são mais determinadas, tem que ir até o fim, é caminhando e chorando, caminhando e cantando, e chega lá. **Foi assim no Lagamar, sempre foi, igual naquele dia que fizemos a noite das mulheres, impedindo os tratores de passar por cima das casas em 1985⁴¹.** (Júlia, moradora, entrevista em fevereiro/2012, grifos meus)

Quando eu indagava sobre esses e outros atos de resistência dos moradores, como as passeatas ou os cordões de isolamento para impedir as remoções e derrubadas de casas, meus interlocutores lembravam que, naqueles episódios, a maioria era de mulheres. Alguns chegam a afirmar que, se não fossem as mulheres, o movimento social talvez nem existisse. Retomarei essa discussão no capítulo 4, quando serão abordados os movimentos sociais.

3.4.2 Profissão, renda e escolaridade

Segundo o Censo do Lagamar, em 2005, 29,6% da população eram constituídos de estudantes (2.495); 16,1% de trabalhadores informais (1.356); 13,5% de trabalhadores formais (1.137); 11% de desempregados (922), conforme se observa da Tabela 3. Vê-se então a expressiva presença de estudantes e os altos índices de trabalho informal e de desemprego. Destaca-se que os setores de atividades mais citados são o comércio, a construção civil e o trabalho doméstico⁴².

⁴¹ Esse episódio ocorreu em 1985 quando da construção da Avenida Borges de Melo, obra que provocou a desapropriação e a destruição de dezenas de casas no Lagamar. Os moradores relatam que a resistência à obra durou vários meses, e uma das ações foi a formação de um cordão de mulheres ao redor de uma das casas para impedir que os tratores a derrubassem. Muitos se referem a esse fato como “a noite das mulheres”.

⁴² O Censo não fez uma distinção clara entre “trabalho do lar” e ocupação como doméstico em outra residência, o que dificulta a análise nesse ponto. Há outras ambigüidades, como na categoria “empregador” e “eventual”. Além disto, foram reunidas em uma mesma tabela categorias relativas ao tipo de ocupação (trabalhador rural, aposentado, estudante) e à natureza do trabalho, no que se refere à sua formalidade ou informalidade.

Ainda com relação à profissão, 120 moradores se disseram comerciantes (1,4% da população total).

Tabela 3 - Tipos de ocupação profissional

| | Freqüência | Percentual |
|------------------------|--------------|--------------|
| TRABALHADOR RURAL | 6 | 0,1 |
| EMPREGADOR | 9 | 0,1 |
| EVENTUAL | 92 | 1,1 |
| DIARISTA | 98 | 1,2 |
| APOSENTADO | 593 | 7,0 |
| NÃO SABE/NÃO RESPONDEU | 637 | 7,6 |
| DESEMPREGADO | 922 | 11,0 |
| DOMÉSTICO | 1.075 | 12,8 |
| FORMAL | 1.137 | 13,5 |
| INFORMAL | 1.356 | 16,1 |
| ESTUDANTE | 2.495 | 29,6 |
| Total | 8.420 | 100,0 |

Fonte: FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a, p.17.

Quanto à renda média dos moradores do Lagamar, o Censo Comunitário não apresenta informações, mas o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR 2012) parece ter sistematizado dados importantes, ainda que preliminares. Sobre essa questão, Gaspar e Ximenes (2013) apresentam a seguinte análise:

A renda média do chefe de família do Lagamar está entre 1 e 2 salários mínimos, caracterizando sua população como de baixa renda (Dados Preliminares do PLHISFOR 2012). A inserção dessa comunidade em área bastante valorizada pelo mercado imobiliário da cidade se destaca quando comparamos a renda média do Lagamar aos bairros adjacentes, especialmente a norte, em direção ao Centro, e a leste, no eixo de expansão urbana da Avenida Washington Soares, que possuem renda bastante superior à comunidade estudada. (GASPAR; XIMENES, 2013, p. 229)

Com relação à escolaridade, 26% dos moradores declararam ter concluído o ensino fundamental I (2.188); 27,9%, o ensino fundamental II (2.352); e 21,1%, o ensino médio (1.777). Ainda 1,3% dos moradores afirmaram ter concluído o ensino superior (133), e 4% disseram ser analfabetos (337). Dessa forma, seriam alfabetizados 96% da população do Lagamar, conforme demonstra a Tabela 4. Nesse quesito, é possível apontar incongruências, a exemplo da falta de clareza acerca do significado de algumas categorias, como “creche” e “não se aplica”, que representam, respectivamente, 1,7% e 9,3% dos entrevistados. Pode-se presumir que esses itens digam respeito às crianças fora da idade escolar, mas, neste caso, os números deveriam ter sido incluídos na opção “pré-escolar”. Nota-se ainda que as próprias categorias ou respostas poderiam ter sido melhor elaboradas, para evitar dubiedade ou mesmo incompreensão dos resultados.

Tabela 4 - Grau de Instrução dos moradores

| | Frequência | Percentual |
|----------------|------------|------------|
| ANALFABETO | 337 | 4,0 |
| ALFABETIZADO | 316 | 3,8 |
| CRECHE | 144 | 1,7 |
| PRÉ-ESCOLAR | 362 | 4,3 |
| FUNDAMENTAL I | 2.188 | 26,0 |
| FUNDAMENTAL II | 2.352 | 27,9 |
| ENSINO MÉDIO | 1.777 | 21,1 |
| SUPERIOR | 133 | 1,6 |
| PÓS GRADUADO | 24 | 0,3 |
| NÃO SE APLICA | 787 | 9,3 |
| Total | 8.420 | 100,0 |

Fonte: FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a, p.21.

Comparando esses dados com os obtidos no Censo do IBGE em 2010, as taxas de alfabetização foram as seguintes: no bairro São João do Tauape, 94,9% da população total acima de 10 anos, 95,1% dos homens e 94,6% das mulheres; na Aerolândia, 93,8% do total, 94,7% dos homens e 93,0% das mulheres; e no Alto da Balança, 92,7% do total, 92,7% dos homens e 92,8% das mulheres. A partir desses dados, é possível constatar também certa correspondência entre as duas pesquisas, já que a taxa de alfabetização encontrada no Lagamar foi muito próxima desses

índices, conforme demonstra a Tabela 5. Vale ressaltar que o Censo do Lagamar não informa os percentuais de alfabetizados entre homens e mulheres.

Tabela 5 - Comparação sobre a taxa de alfabetização

| | Homens | Mulheres | Total |
|-----------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| Lagamar⁴³ | - | - | 96% |
| Aerolândia | 94,7% | 93,0% | 93,8% |
| Alto da Balança | 92,7% | 92,8% | 92,7% |
| São João do Tauape | 95,1% | 94,6% | 94,9% |

Fontes: Lagamar – FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a. Demais bairros – Censo de 2010, IBGE, dados agrupados pela autora.

Ainda quanto à educação, o Censo do Lagamar mostra que 61,7% dos moradores estudaram em colégio estadual próximo (5.191) e 13,8%, em escola municipal (1.162). As obras previstas para serem realizadas no Lagamar, em específico o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) removerão duas escolas da localidade, o que indica que os impactos em termos de serviços públicos também serão significativos.

Com relação à faixa etária, a população estava assim distribuída: de 0 a 9 anos, 21,3% (1.799); de 10 a 19, 20,4% (1.718); de 20 a 39, 33% (2.779); de 40 a 59, 16,6% (1.402); de 60 a 70, 5% (429). E mais de 70 anos, 3,4% (293). A predominância, portanto, era de população adulta, mas com índices expressivos de crianças e adolescentes. Em comparação aos dados do Censo de IBGE de 2010, tem-se que nos bairros próximos a distribuição é a seguinte:

⁴³O Censo do Lagamar afirma que o índice de analfabetismo é de 4% e portanto que o percentual de alfabetizados é de 96%, mas não especifica os percentuais entre homens e mulheres, diferentemente do que ocorre com o Censo do IBGE.

Tabela 6 - População por faixa etária⁴⁴

| | 0 a 9 anos | 10-19 | 20-39 | 40-59 | 60-70 | Acima 70 | TOTAL |
|-------------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|---------------------|------------------|
| Lagamar | 21,3% (1.799) | 20,4% (1.718) | 33% (2.779) | 16,6% (1.402) | 5,3% (429). | 3,4% (293). | 100% (8.420) |
| Aerolândia | 12,98% (1.474) | 17,73% (2.015) | 35,15% (3.992) | 23,32% (2.650) | 5,6% (641) | 5,22% (588) | 100% (11.360) |
| Alto da Balança | 13,27% (1.701) | 15,8% (2.025) | 35,1% (4.496) | 23,30% (2.986) | 6,35% (814) | 6,18% (792) | 100% (12.814) |
| São João do Tauape | 11,12% (3.070) | 14,86% (4.102) | 35,5% (9.799) | 24,3% (6.706) | 7,3% (2.027) | 6,92% (1.894) | 100% (27.598) |

Fontes: Lagamar – FUNDAÇÃO MARCOS DE BRÜIN, 2005a. Demais bairros – Censo de 2010, IBGE, dados agrupados pela autora.

Observa-se que nesse quesito também há relativa correspondência entre os censos, havendo apenas no Lagamar um maior percentual de crianças até nove anos de idade e uma menor quantidade de adultos acima de 40 anos. De uma forma geral, no entanto, os dados não são muito discrepantes.

No que diz respeito ao registro civil, os dados apontam um número alto de moradores sem documentação básica, o que costuma gerar dificuldades de acesso a serviços públicos de educação e saúde, por exemplo. No Censo se observa que 4,1% dos moradores afirmaram não possuir sequer registro de nascimento (347); 31,5% não possuíam Registro Geral ou identidade (2.654) e 39,7% não tinham CPF

⁴⁴Nesse quesito, o Censo do Lagamar também diverge dos critérios do IBGE, pois naquele foram utilizadas faixas etárias próprias. Esclareço que estão presentes na tabela os intervalos considerados no Censo comunitário, e para realizar a presente comparação foi necessária a realização de diversas somas, vez que os intervalos do IBGE são: 0-4; 5-9; 10-14; 15-17; 18-19; 20-24; 25-29; 30-34; 35-39; 40-49; 50-59; 60-69; acima de 70.

(3.340). Para além disso, 42,4% não tinham Carteira de Trabalho (3.571), o que leva a concluir que essas pessoas só poderiam trabalhar no mercado informal, isso quando conseguiam trabalho, tendo em vista que o nível de desemprego também era alto (11%, conforme dito anteriormente).

3.4.3 Condições de moradia e acesso a serviços públicos

Por ser uma ocupação antiga, observa-se que as moradias foram melhoradas ao longo do tempo. Como foi visto, as construções são bastante heterogêneas, havendo desde unidades precárias até casas de dois e três andares, com bom padrão construtivo. Em 2005, a maioria das casas era de alvenaria: 2.041 das 2.167 (94,2%). Mesmo assim, havia ainda construções de palha, madeirite e plástico, nas áreas mais próximas ao canal, frequentemente alagáveis. Em 60,6% das casas o piso era de cimento (1.313) e em 27,6%, de cerâmica (598).

Quanto ao número de cômodos por habitação, 12,8% possuíam um cômodo somente (278 unidades); 13%, dois cômodos (281); 21,3%, três cômodos, (461) e 18,5%, quatro cômodos (400). Havia casas maiores, de até seis ou sete cômodos, mas constituíam a minoria das unidades, 7,7% (166) e 4,4% (95) respectivamente. Quanto ao número de habitantes, na maioria das unidades moravam três (22,5%, ou seja, 487 das 2.147 casas) ou quatro pessoas (20,9%, 452).

Sobre a relação jurídica de posse ou propriedade, a análise do Censo de 2005 é, no mínimo, imprecisa. Esse é um dos pontos em que seus critérios podem ser questionados, tendo em vista os seguintes resultados: 797 moradores disseram que a casa é própria (36,8% do total de unidades habitacionais), e 901, que o imóvel é próprio e não registrado (41,6%). Como se tratava de uma pergunta aberta, as respostas eram livres e foram registradas informações conflitantes ou ambíguas, surgindo essa categoria de difícil análise, qual seja, “próprio não-registrado”. Não se sabe se isso quer dizer que o morador comprou a casa, mas não tem escritura, ou se simplesmente ocupou o terreno. Fica obscura ainda qual a diferença entre os moradores que declararam ter “imóvel próprio” e os que disseram que o imóvel era “próprio não-registrado”, não sendo possível inferir que aqueles, diferentes destes, teriam comprovação documental de posse. De resto, pode-se pensar ainda sobre a criatividade dos moradores ao positivar essa categoria, tão estranha aos nossos ouvidos afeitos aos critérios de IBGE.

Houve 16 moradores que se autodefiniram como “invasores”, o que também se apresenta como um fato curioso, pois o mais comum é que seja evitada essa categorização, por ser estigmatizante⁴⁵. Houve ainda 333 respostas identificadas como “outro tipo não informado”, representando 15,4% do total de 2.147 unidades, possivelmente equivalentes à resposta “não soube informar”.

Com relação aos serviços públicos essenciais, 74,9% declararam ter água canalizada em pelo menos um dos cômodos (1.623 casas); 55,5% possuíam ligação de esgoto (1.196 casas); 61,7% disseram ter acesso a coleta de lixo (1.338 unidades); 94,5% tinham acesso à rede geral de iluminação pública (2.054). Esses últimos dados demonstram quantitativamente o que muitos entrevistados afirmaram sobre as recentes “melhorias” advindas da urbanização, ressaltada por eles sempre como resultado de suas conquistas ao longo de “várias batalhas junto ao Poder Público”.

Por fim, se há algum ponto de unanimidade nas avaliações dos moradores, pode-se dizer ser este, com relação à “melhoria da qualidade de vida” no Lagamar, sobretudo quando comparada ao modo como viviam nas décadas de 1970 e 1980. Mesmo assim, há ainda muitas críticas deles quanto ao Poder Público, pois várias ausências são freqüentemente apontadas, em especial no que diz respeito à pavimentação, à habitação, à segurança pública e à ampliação das escolas e dos postos de saúde.

3.5 Favela, estigmatização e violência

3.5.1 Favela versus Comunidade

Uma questão importante para a caracterização do Lagamar é sua denominação como “favela” – denominação frequente em documentos oficiais – ou “comunidade”, como os moradores costumam referir-se ao local. Ambos esses termos precisam ser considerados criticamente. A definição de “favela” não é algo simples de ser feito, sobretudo considerando a diversidade de parâmetros utilizados por órgãos oficiais e pesquisadores. Gondim (2010) problematiza a disparidade de critérios utilizados ora pelo IBGE, ora por órgãos estatais ou municipais, o que é

⁴⁵ O termo “invasão” é evitado e ainda criticado por muitos moradores, geralmente aqueles ligados a algum movimento, associação ou ONG.

agravado pelo fato de inexistir uma ampla sistematização dos dados acerca do fenômeno no Brasil. No geral, apontam-se como características a questão da irregularidade fundiária e da precariedade das habitações.

A definição de uma favela deve levar em consideração “as práticas culturais e políticas que lhe conferem identidade” (GONDIM, 2010, p.13), e não uma visão estigmatizante e simplificadora da favela como local de violência, conforme alerta Zaluar (1997). Não se pode esquecer que a nomeação de qualquer fenômeno social é um ato de poder, que envolve lutas simbólicas (BOURDIEU, 1989). Nas palavras de Gondim:

O sentido dessas lutas só pode ser apreendido quando relacionado a práticas sociais, contextualizadas nos campos onde são relevantes. Assim, pode-se admitir que “favela” e “comunidade” não são termos mutuamente excludentes e não carregam em si nenhuma “essência” que os torne intrinsecamente positivos ou negativos. (GONDIM, 2010, p. 12)

É importante salientar que os moradores do Lagamar utilizam ambos os termos – “favela” ou “comunidade” – para se referir ao local, embora em momentos diferentes e com significações próprias. Sobre essas categorias, Piccolo (2006) indica interessantes questionamentos para a presente pesquisa:

Não é a simples troca do termo, mas com o uso da palavra “comunidade” é inaugurado um processo de positivação deste espaço e de seus moradores, visto que foi a “favela” (e não a “comunidade”) que “proliferou” como chaga, trazendo “muitos problemas”, dentre eles a “ilegalidade”, já que a definição de favela, feita por órgãos do Estado, inclui um ato ilícito: a invasão de terras alheias (IBGE, 2000). (PICCOLO, 2006, p.334)

A mesma autora destaca que “comunidade”, muitas vezes, é o termo idealizado pelos moradores para significar sua unidade e coesão internas, em contraponto ao que representa negativamente o termo “favela” enquanto desordem, caos, violência e “fonte de problemas”. Neste sentido, face ao Poder Público pode ocorrer de se referirem à localidade como “favela” ou “comunidade”, conforme o intuito seja focalizar problemas ou conquistas. No momento de destacar a ausência de políticas públicas e a precariedade das moradias, é comum se observar que o termo utilizado pelos moradores é “favela”, no sentido da cobrança do Poder Público por uma atuação mais efetiva no local. Quando intentam destacar a organização interna e as conquistas efetivadas por eles mesmos, muitas vezes à revelia da administração, utilizam o termo “comunidade” (GONDIM, 2010). Este último é

utilizado como parte de uma estratégia discursiva na disputa por bens, como sugere Piccolo:

A favela, pensada negativamente, é ressignificada como “comunidade”. No contexto da relação “favela”/“asfalto”, a “comunidade” é (re)inventada para dar entrada aos “projetos sociais” – de cunho marcadamente civilizador -, à busca de ordem, às “práticas civilizatórias” [...] Nessa perseguição, ela deve organizar-se para reivindicar “benefícios”. Esse substantivo passa a ser uma estratégia discursiva na disputa por bens políticos (projetos sociais), econômicos (financiamentos), sociais (o público que dá esteio aos projetos) e por prestígio. (PICCOLO, 2006, p.335)

No Lagamar observa-se que os dois termos são evocados pelos moradores, com preferência pelo termo “comunidade”, talvez pelo que ele signifique de positivo, contrapondo-se ao estigma do termo “favela”. No entanto, importa perceber que o Lagamar não é homogêneo e revela várias diferenciações, disputas e grupos específicos. Para fins deste trabalho, optei por utilizar a palavra “comunidade”, em razão da preferência de seu uso pelos moradores, mas reitero não comungar de uma visão reificante de “comunidade” como corpo homogêneo e sem conflitos.

3.5.2 Violência, estigma e pertencimento

Por se tratar de uma ocupação irregular ou “favela”, o Lagamar recebe, de boa parte da imprensa, o tratamento que costumam ter as áreas “periféricas” das grandes cidades no Brasil: a caracterização como zonas de exclusão, marginalidade e violência. Trata-se de um ponto de permanente incômodo para os moradores, que têm receio de receber jornalistas e ver matérias novamente falando da violência do local. Sobre a estigmatização pela mídia, não foram poucas as vezes em que ouvi falas como esta:

Meu filho colocou na TV e eu assisti, e vi uma coisa terrível, que a imprensa tem um cuidado muito grande em colocar só os bairros de periferia. **Ninguém fala que alguém fez roubo, que foi assassinado, que na Beira Mar houve isso e aquilo, é mais periferia.** (Júlia, moradora. Entrevista realizada em fevereiro de 2012, grifo meu)

Na visão da mesma moradora, “o que passa na televisão não é que o Lagamar é um local violento, e sim um lugar de pessoas violentas”, o que para ela representa diversos preconceitos. É interessante notar que muitas vezes os que vêm “de fora” são sutilmente indagados a esse respeito, para que os moradores se

certifiquem de quem são e qual sua opinião sobre o lugar, constituindo em certa medida uma pequena sabatina ou mesmo um “ritual de passagem”. Eu mesma várias vezes me percebi submetida a esse ritual, compreendendo que se trata de uma etapa importante do processo de diálogo para estabelecer a relação de confiança necessária à realização da pesquisa. Os moradores, ou pelo menos uma parte deles, querem saber a procedência dos “que vem de fora”: onde moram, onde trabalham, quem conhecem, se alguém os indicou e qual sua opinião sobre o Lagamar, sobre os moradores, sobre a mídia. Alba Zaluar (1997) constatou uma situação parecida em seu estudo sobre a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, onde sua presença como pesquisadora também foi questionada em razão de sua classe social, de sua profissão, em suma, das possíveis diferenças sociais entre ela e os moradores do conjunto. Para muitos moradores do Lagamar, a caracterização como um lugar violento não se limita às notícias de jornais. Trata-se de algo vivenciado no cotidiano, como se pode ver nessa situação narrada por Júlia:

Meu filho já deu um tranco lá no supermercado Bom Preço. Nós fizemos umas compras e era pra chegar lá em casa oito horas da noite, e não chegou. Fomos lá no outro dia reclamar e quando chegamos o funcionário do supermercado disse: “ninguém vai oito horas pro Lagamar não, que é perigoso”. Aí o meu filho disse assim: “é, mas se fosse pro Papicu [bairro de classe média e alta] vocês iam ver também que ontem houve um assalto lá, e mataram um lá. No Lagamar ninguém ouviu que matou um ontem, não”. (Júlia. Fevereiro/2012)

Avelar (2007) observou que a estigmatização e o discurso sobre o medo estão muito presentes na vida dos jovens do Lagamar, que evitam dizer aos outros qual o local onde moram, na tentativa de não serem eles também associados ao crime, à marginalidade. Ao mesmo tempo, há uma forte sensação de pertencimento, uma relação de amor ao lugar, que a autora aponta como uma espécie de “amor proibido”, conflituoso, que se precisa esconder (AVELAR, 2007, p.23).

A relação com o lugar parece ser de permanente tensão entre esses dois pólos: de um lado, pertencimento, orgulho e positividade; de outro, por medo do estigma, a negação de filiação à área. Esta negação vem sempre de forma velada, esquiva, evidenciada quando as pessoas dizem morar “no São João do Tauape”⁴⁶, mas não no Lagamar, ou quando fazem menção à referência geográfica mais geral,

⁴⁶ O Lagamar na verdade não é um bairro, e sim uma comunidade inserida entre os bairros São João do Tauape, Aerolândia e Alto da Balança. Observei muitas vezes falas de moradores afirmando seu local de moradia como sendo o bairro, tentando, visivelmente, fugir do estigma da favela.

dizendo: “aqui *na Aerolândia* não é assim...”. Sobre isto, a fala de uma senhora é bastante esclarecedora:

[...] eu queria que Deus nos ajudasse a envergonhar muita gente que fala do Lagamar, queria que o Lagamar fosse que nem um que parece que tem no Paraná, num sei aonde, que é um centro turístico, todo mundo vai lá pra ver o Lagamar. Aqui tem uns que até negam que mora no Lagamar. Diz que mora no Alto da Balança, na Aerolândia... , tem gente que chama “carniça do Lagamar”, eu já vi chamarem. Quem num quiser ser do Lagamar que saia, num tem problema não. [...] Mais de uma pessoa que eu conheço, quando foi fazer uma entrevista de emprego, quando perguntou qual bairro, ele disse: eu moro no Lagamar, e o empregador dispensou logo. (Júlia. Fevereiro/2012)

Outra senhora afirmou, várias vezes, não gostar da denominação “Lagamar”, em razão do preconceito associado ao lugar. Dona Cláudia narrou algumas situações em que vieram à comunidade pessoas ditas da elite para doar alimentos, muitas vezes podres ou estragados, para os “famintos do Lagamar”. Ela chega a dizer que esse nome foi criado por D. Luiza Távora⁴⁷ em meados da década de 1980, ou que, se não criado, foi por ela reforçado durante esses atos de doação. Assim, Dona Cláudia nunca se conformou com essas caracterizações atribuídas à comunidade, nem aceita que se diga que lá há “famintos” e “necessitados”:

Por isso que eu num gosto, eu te digo com toda sinceridade, eu num gosto dessa palavra Lagamar, pra mim é a pior palavra do mundo que eu já vi na minha vida, é. Filha, pode crer, tu pode acreditar, como existe Deus no céu, quando eu tô num canto, que falam dessa palavra de Lagamar, eu fico triste, fico muito triste dentro de mim porque eu vi ela [D. Luiza Távora] fazer isso com os pobres, trazer resto de comida, aquelas sopas... Ela fazia aquele sopão na praça e trazia pra dar à pobreza, além dela trazer pão duro, essas coisas, ela dizia assim: “Vamos levar isso assim, assim pros famintos do Lagamar”. Eu, pelo menos, nunca participei do pão dela, graças a Deus, eu lavava roupa nas casas, eu fazia faxina, fazia tudo, mas eu nunca cheguei o dia de trazerem um cestão aqui e eu tá lá. Não, num gostava, nunca gostei disso aí... (Cláudia, entrevista em Janeiro/2013)

O interessante é perceber que essa rejeição ao nome de Lagamar parte de uma das mais antigas lideranças, que presidiu durante 25 anos uma das associações de moradores. Se por um lado ela trabalhou durante toda a vida para garantir melhorias e serviços públicos, ela também não aceita que se associem características estigmatizadoras ao lugar que ajudou a construir. Após uma longa

⁴⁷ Luiza Távora foi casada com Virgílio Távora, que por duas vezes foi Governador do Ceará: de 1962 a 1966 e de 1978 a 1982. Foi uma primeira-dama conhecida por sua participação em programas sociais, tendo sido homenageada posteriormente através da Praça Luiza Távora, no bairro Aldeota.

entrevista, pareceu, no entanto, que a rejeição de Dona Cláudia era maior à figura da Dona Luiza Távora (tão presente em suas lembranças) do que propriamente ao nome de “Lagamar”. Tanto é que em uma reunião do Fórum da ZEIS, em 07/12/2012, ela chegou a afirmar: “Esse nome Lagamar hoje eu me orgulho, mas no começo quem deu esse nome foi a Luiza Távora, que entendia aqui como uma área de pobre, de famintos”.

Mesmo assim, em dezembro de 2012, durante uma reunião em que muitos moradores estavam falando do nome Lagamar, Dona Cláudia insistiu que a denominação do lugar é originalmente Tauape, e atualmente é São João do Tauape. Durante a fala de alguns que diziam da importância de positivar o nome Lagamar, Dona Cláudia se retirou e não voltou mais. Essa reunião foi bastante interessante, pois estiveram em jogo representações conflitantes, conforme registrei em meu diário de campo:

Diante da fala de Cláudia sobre ser contra chamar a comunidade de “Lagamar”, Vitória e Lúcia afirmam a identidade do Lagamar e dizem não ter vergonha do nome da comunidade. Lúcia diz: “Eu não tenho vergonha nenhuma de chegar em qualquer lugar do Brasil e dizer que moro na periferia, que moro no Lagamar”. Vitória diz: “Eu sou conhecida por ser do Lagamar e nunca fui rebaixada por isso”.

Tais representações remetem, inclusive, a um conflito geracional, o qual envolve a questão da memória. Se por um lado há um respeito pelo “passado de lutas” daquela senhora, por outro, os mais jovens não compreendem bem quando ela tenta demarcar as origens de alguns eventos - naquele momento a questão do nome da comunidade. Alguns justificam dizendo que é o “jeito dela”, que ela é assim mesmo, e fica no ar a impressão que o conflito se deu somente por questão de temperamento ou personalidade. Mas quando na ocasião outra moradora, uma jovem, chegou ao meu lado e disse que ela [Dona Cláudia] “costuma desenterrar os defuntos dela”, a questão sobre a memória me chamou a atenção. Não só no dia que entrevistei Dona Cláudia ela enfatizou a importância da memória e do passado: ela sempre faz isso, bem como Dona Júlia, Dona Lívia e Dona Alice; na verdade é um traço característico do discurso das senhoras idosas.

Assim, fica claro que a identificação com o território é uma questão central desse lugar, expressando relações entre os moradores nas quais o conflito

geracional é um marcador (ver Capítulo 5). Trata-se também de importante elemento da trajetória do movimento social do Lagamar, como será visto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4. A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO SOCIAL DO LAGAMAR

Para fins de visualização dos eventos que serão discutidos a seguir, elaborei uma linha do tempo para facilitar a análise da trajetória do movimento comunitário no Lagamar (ver Figura 20, p.129)

4.1 Lagamar: trajetória de lutas pelo direito à moradia

4.1.1 Os eventos mobilizadores: remoções e reterritorializações

O histórico de resistência dos moradores pela permanência no Lagamar é antigo: há relatos de conflitos pela posse da terra desde 1950, intensificados nas décadas de 1960 e 1970, quando ocorreu grande valorização da área, em virtude da construção da Avenida Perimetral e do adensamento do bairro Água Fria, situado nas proximidades. Na década de 1980, houve uma intensa mobilização da comunidade por obras de urbanização, paralelamente à resistência às remoções realizadas pelo Governo para a construção do prolongamento da Avenida Borges de Melo (GOMES, 2010). Na mesma época, centenas de famílias do Lagamar foram reassentadas no Conjunto Habitacional Tancredo Neves a partir do trabalho realizado pela Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA). Conforme Diógenes (1989):

Em 1979, parte considerável da área relativa ao Lagamar foi declarada de Utilidade Pública e, logo em seguida, (11/12/1980), foi indicada de “interesse social” para serem, a partir daí, acionados vários mecanismos no sentido de desapropriação desta área. Não é mera coincidência que a PROAFA inicie logo em 1980 os seus trabalhos no Lagamar. A PROAFA surge logo após o conflito desencadeado pela tentativa de expulsão dos moradores da José Bastos, em 18 de junho de 1979, no governo Virgílio Távora, como parte do PLAMEG II. (DIÓGENES, 1989, p. 74)

A autora analisa as condições de criação da PROAFA e discute a elaboração do “Projeto Lagamar”, que teria tido por “objetivo fundamental a ‘transferência’ desta população para o Conjunto Habitacional Tancredo Neves” (DIÓGENES, 1989, p. 74). O projeto previa gastos de Cr\$ 64.328.000,00, e seriam realizadas ações de drenagem do rio e do riacho, bem como a construção de galerias fluviais. Também haveria investimentos em saneamento básico para 200

hectares, segundo o governo, o que beneficiaria cerca de 30 mil habitantes. Deste modo, haveria uma série de melhorias urbanas na comunidade, em contrapartida à retirada das famílias das áreas mais vulneráveis, remoção que, segundo o Estado, era necessária.

Em resposta às ameaças de remoção na década de 1980, os moradores discutiam a permanência na área não apenas como reivindicação pontual, mas como expressão do direito à moradia, parte de um conjunto maior de direitos (DIÓGENES, 1991). As estratégias de luta, por um lado, enfatizavam a “conscientização” e o uso de recursos institucionais, como uma ação de manutenção de posse, assinada inicialmente por 26 moradores, número que se elevou para 600, em 1981. Diógenes relata que o juiz teria concedido liminar a favor dos moradores, determinando a suspensão do trabalho de remoção forçada. Ocorre que algumas famílias foram voluntariamente para o Conjunto antes do resultado definitivo da ação judicial, o que chamou a atenção da mídia e dos órgãos governamentais. Tratou-se da ocupação às unidades habitacionais ainda não concluídas no Conjunto Tancredo Neves, após fortes chuvas, em fevereiro de 1983. Diógenes (1989) analisa a conflituosa relação entre a comunidade e o conjunto:

Lagamar e Tancredo Neves manifestam não apenas momentos diferenciados da dinâmica urbana de Fortaleza, como também expressam mudanças de qualidade na política urbana do Estado, no grau de mobilização dos Movimentos Sociais Urbanos e ainda modificações na relação entre Estado e Movimentos. O Lagamar representa o movimento de resistência, a não remoção, o esforço de reurbanização de áreas ocupadas. O Tancredo seria o resultado, se não houvesse ocorrido a sua invasão, de uma “remoção branca” sem uma violência mais intensificada, tornada possível certamente devido a um trabalho estratégico desenvolvido pelos técnicos da PROAFA (Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza). (DIÓGENES, 1989, p. 70)

O ingresso com a ação judicial em nome dos moradores foi uma estratégia jurídica utilizada pelo movimento, mas não raro recorria-se a “ações mais visíveis e ofensivas” como atos públicos, passeatas e ocupações (DIÓGENES, 1991, p. 237), tal como se deu com a ocupação do Tancredo Neves. Através das entrevistas que realizei e da leitura da pesquisa de Diógenes, pude perceber que a ocupação do Conjunto não foi unanimidade entre os moradores, o que é de se imaginar, tendo em vista que havia os que queriam ficar (e por isso assinaram uma ação para não

serem removidos), e também os que queriam sair, as famílias que ocuparam o conjunto. Diógenes em seu trabalho identificou essas diferenças:

Percebemos que ao tratarmos da luta pela permanência no Lagamar, os interlocutores legítimos dentre os seus moradores são os participantes das CEB's, já a luta pela permanência no Tancredo Neves é da área mais do domínio da Associação dos moradores e de participantes da Federação de Bairros e Favelas (FBFF). **Não queremos dizer com isto que as CEB's não tenham participado de forma alguma da "invasão" do conjunto, nem que os participantes das Associações dos moradores não tenham contribuído na luta pela permanência, o que observamos é que cada luta tem seus principais atores e seus articuladores mais expressivos.** (DIÓGENES, 1989, p.82, grifo meu)

Assumo a mesma perspectiva adotada pela autora, vez que não é interesse da presente pesquisa atribuir a autoria da ocupação a nenhum grupo, apenas compreender como se deu o conflito naquele momento. É interessante perceber como a memória de muitos moradores remonta várias dessas manifestações, a exemplo daquela que ficou conhecida como a noite de "resistência das mulheres":

Uma época que vieram derrubar as casas aqui da Borges de Melo, as mulheres se juntaram e nós fizemos uma paredão, sabe? Isso foi de 1985 para 1986, em 1986 a avenida Borges de Melo foi inaugurada. O prefeito era o Cesar Cals de Oliveira, e já era essa história que hoje tá se repetindo das obras que tão vindo agora... Eram máquinas, as máquinas trabalhando aí. Aí se juntou eu e várias outras mulheres, ficamos lá de mão dada, o trator só passava se fosse por cima da gente. Ficamos lá a noite inteira, ninguém saiu, ele não iam fazer de noite, até que o Cesar Cals resolveu nos receber. (Júlia, moradora, fevereiro/2012, grifos meus)

A narrativa da "noite das mulheres" foi muitas vezes repetida em diversas reuniões de que participei, de certa forma relembando a "força comunitária" e o potencial "guerreiro" dos moradores, especialmente das mulheres. As Figuras 18 e 19 registram alguns desses momentos.

Figura 18 - Mobilização no Lagamar



Fonte: Acervo do Jornal O Povo.

Figura 19 - Mobilização no Lagamar



Fonte: Acervo do Jornal O Povo.

Com a publicização dos conflitos entre a comunidade e o Estado que intentava a remoção, ficou evidente a presença de outros articuladores políticos dividindo espaço com o movimento social: além de duas associações de moradores e das CEB's, militantes de partidos políticos e representantes de associações de

classe (tais como o Partido dos Trabalhadores - PT e a Central Única dos Trabalhadores - CUT). Note-se que os movimentos sociais do Lagamar são exemplares das tendências dos MS apontadas por Cardoso (1996) e Dagnino (1996), anteriormente referidas: muitas das atuais lideranças comunitárias iniciaram sua trajetória nas Comunidades Eclesiais de Base ou no Conselho de Moradores, com forte cunho religioso, “[...] desde o início estava ancorada na vida e nos problemas dos moradores do bairro; como também na questão relativa à luta contra a ‘PROAFA’ [órgão do governo estadual encarregado da política de remoção de favelas]” (DIÓGENES, 1991, p. 231). A partir de 1992, também desempenhou um papel importante na mobilização de moradores a Fundação Marcos de Brüin (FMB), de que se falou anteriormente.

Na década de 1990, refletindo a nova conjuntura política, torna-se mais conspícua a presença do Estado não só no Lagamar, como em todas as comunidades de baixa renda. O chamado à “participação” em programas e projetos governamentais, inclusive em mutirões habitacionais, tenta transformar as associações de moradores em “parceiras”, com riscos de cooptação e divisões dentro das comunidades. Essa estratégia foi reforçada nas gestões de Juraci Magalhães (PMDB), político populista que controlou a administração municipal, direta ou indiretamente, entre 1991 e 2004 (GONDIM, 2007).

A “Era Juraci” chegou ao fim em 2005, quando tomou posse a prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores. À época da posse de Luizianne, as cidades brasileiras dispunham então dos instrumentos criados ou regulamentados pelo Estatuto da Cidade, contando com o apoio do Ministério das Cidades para dar efetividade ao direito à habitação e à democratização do planejamento e da gestão urbana. Com a gestão do PT, iniciou-se nova discussão sobre o Plano Diretor de Fortaleza, já abordado em capítulo anterior.

Sobre as várias tentativas de remoção dos moradores do Lagamar para outros lugares, as falas das pessoas foram unívocas: era justamente nesses momentos de maior tensão, que a mobilização ocorria de forma mais intensa. A esse respeito, Carlos Nelson Ferreira dos Santos parece fornecer importantes elementos para compreender essa relação entre conflitos com o Estado e ápice de organização comunitária.

Santos (1981), em pesquisa etnográfica em três favelas do Rio de Janeiro na década de 1970, traz conceitos que fornecem muitas pistas para minhas

questões, na medida em que aborda a participação de moradores de favelas e ocupações irregulares em movimentos por melhorias locais, e o que essas experiências, ainda que aparentemente microscópicas, tem a dizer sobre questões mais gerais de movimentos sociais.

O autor identificou que havia fortes processos de hierarquização dentro de cada comunidade analisada, e isso tinha implicações diretas nas políticas públicas que foram ou não implementadas na localidade, reforçando antigos e criando novos estigmas. Santos (1981) observou também algumas práticas de dominação por parte das agências do Estado dentro das comunidades, durante os processos de reurbanização, o que muitas vezes fragilizou as associações, seja no início, seja ao longo do diálogo e das reuniões.

Uma das categorias propostas por Santos (1981) para a análise dos MS revelou-se particularmente frutífera para esta pesquisa. Trata-se da noção de “evento mobilizador”, definido como:

[...] uma força aplicada, em geral exercida por um ator de peso como o poder público (agente local do Estado) ou alguém capaz de manejá-lo (empresas privadas ou mesmo indivíduos). O Evento vai ser a expressão concretizada da negação de uma aspiração de consumo coletivo de uma facilidade urbanística qualquer. Negar ou contrariar também podem ser tidos como descaso, como quando o poder público não dá o mínimo de atenção à solução de problemas básicos [...]. Um exemplo extremo é o da extinção das favelas, com a mudança forçada dos seus habitantes, caso em que a contrariedade é radical. (SANTOS, 1981, p.219)

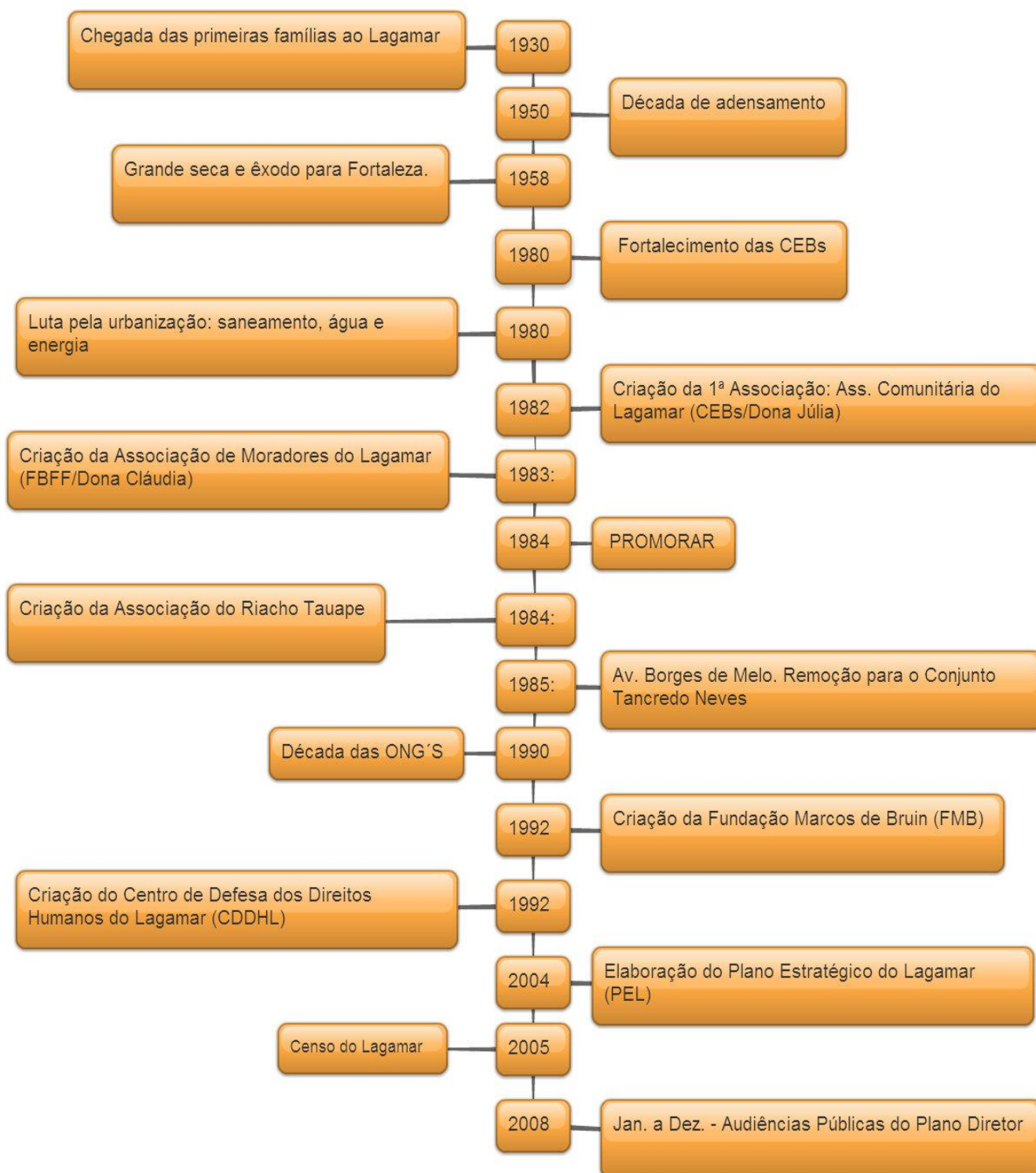
Em meu trabalho de campo, ao ouvir as narrativas dos moradores principalmente sobre suas “lutas antigas”, a noção de *evento mobilizador* é muito nítida, a partir da análise deles mesmos de que o “movimento” no Lagamar sempre se deu em face de alguma intervenção direta do Estado, na maior parte das vezes envolvendo a remoção de dezenas ou centenas de famílias. Parece-me que, mesmo em períodos em que a agitação e a interação de várias agremiações e associações eram intensas, os momentos em que se deram as maiores manifestações públicas foram justamente aqueles em que haveria a construção de um conjunto habitacional para remover os moradores (exemplo do Conjunto Tancredo Neves em 1980), a reurbanização do canal que corta a localidade, ou a construção de uma obra viária de grande porte.

Não foi muito diferente no que concerne à delimitação da ZEIS do Lagamar, discussão em que desde 2006 muitos moradores estão envolvidos ao acompanhar a

deliberação sobre o novo Plano Diretor de Fortaleza, em vigor desde 2009. Ao saberem no final de 2008 que o Lagamar não estava incluído nos mapas como ZEIS, diferentemente do que esperavam e, segundo eles, do que haviam acordado com a Prefeitura, o não-reconhecimento do seu território foi um choque generalizado. Acredito que esse foi um dos obstáculos que podem ser identificados como *evento mobilizador*, pois foi a partir desse fato político que alguns moradores criaram o Fórum da ZEIS do Lagamar e iniciaram um longo embate com o poder público municipal pela reversão dessa decisão, buscando a inclusão da ZEIS por outras normas que não o Plano Diretor. Durante todo o ano de 2009 e parte de 2010 ocorreram manifestações, passeatas, realização de notas públicas, atos internos na comunidade, muitas reuniões com a Prefeitura, com agentes externos apoiadores, até que em março de 2010 fosse aprovada a Lei Complementar 76/2010, criando a ZEIS do Lagamar, como será discutido adiante.

Foi a partir do não-reconhecimento que ocorreu a Marcha do Lagamar, em novembro de 2009, considerada por muitos moradores como um auge relativamente recente da mobilização, evento do qual se orgulham e que gostariam, de alguma forma, de repetir.

Figura 20 - Linha do tempo 1: Eventos e lutas em torno do direito à moradia no Lagamar



4.1.2 A participação da Igreja Católica e das CEB's

Conforme relatado por Diógenes (1989), foi muito forte a relação entre as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o movimento comunitário no Lagamar, principalmente porque algumas lideranças surgiram a partir das reuniões das Comunidades Eclesiais de Base, a exemplo de Dona Júlia:

Bem, já havia as CEBS, que tem as CEBS que organizavam pra lutar pelo povo... Então comecei ali na CEB e no CDI que era o Fundo Cristão para Criança. No mesmo lugar que é hoje, aí a gente foi se entrosando por lá, fui trabalhando como voluntária, trabalhei 14 anos como voluntária [...]. Eu comecei com a Cruzada de ABC, você não era nem nascida. Daí a gente começou a ensinar a adultos a partir de 14 anos, e depois chegou a CCF, e era pra uma comunidade carente que não tivesse como viver, ajudou bastante, e até que CEBs e CCF resolveram formar uma associação que foi a nossa primeira. Era a Associação Comunitária Lagamar – ACL. Já existia do outro lado uma associação dos moradores do Lagamar, mas não era organizada, a nossa se organizou, parece que foi em 1981. Então eu comecei no Fundo Cristão, depois nas CEBs, depois na Associação, as coisas foram acontecendo assim [...] (Júlia, fevereiro/2012).

Diógenes aponta que o primeiro grupo de CEB's teria sido formado paralelamente à chegada da PROAFA na comunidade:

Em 1980, momento em que a PROAFA inicia o seu trabalho no Lagamar, é formado na Rua Mundaú o primeiro grupo de CEB's. Anteriormente já existia o trabalho do “Conselho dos Moradores do Lagamar”, que, como coloca Miranda (1981: 31), apesar de algumas notícias na imprensa local, nenhum entrevistado soube dizer algo sobre a sua existência. [...] **AS CEB's da Rua Mundaú surgem no bairro como Núcleo Pioneiro de discussões sistemáticas a respeito de seus problemas**, embora, no seu início, caracterizem-se muito mais por ser um grupo de “reflexão religiosa”. **Mas a reflexão religiosa, desde o início, está ancorada na vida e nos problemas dos moradores do bairro; e a questão relativa à luta contra a PROAFA e o Projeto Lagamar esteve desde o início presente.** (DIÓGENES, 1989, p.89, grifos meus)

A importância da experiência das CEB's para o fortalecimento da luta comunitária foi ressaltada por todos os entrevistados. Algumas lideranças jovens também iniciaram sua trajetória a partir de grupos ligados à Igreja Católica, a exemplo do grupo Jovens em Busca de Deus (JBD), como Lúcia e Francisco. É interessante que Francisco chega a comparar o JBD a uma CEB, porque na sua concepção o trabalho do grupo é muito parecido com o que faziam as CEBs, conforme se pode ver na entrevista que realizei com ele:

A gente não se identifica com a renovação carismática porque é muito limitado, e a gente começou a perceber que as CEBS tinham muito a ver com a gente. **Essas Comunidades Eclesiais de Base, eram comunidades que tinham toda uma luta social e que toda aquela religiosidade tava muito voltada na luta...** E a gente começou a ver que as CEBS atuou muito forte no passado aqui no Lagamar e a gente devia muita coisa a essas CEBS. **Muita coisa da nossa atuação parece com a atuação que eles fizeram.** (Francisco, morador, entrevista realizada em janeiro/2012, grifos meus)

A partir dessa semelhança identificada por eles, Francisco relatou que o grupo buscou contato com Carlos Tursi, um teólogo especialista em CEBs, com o objetivo de conhecer mais sobre o tema e mostrar o trabalho do JBD a ele. Havia também o intuito de fundar ou reconhecer uma nova CEB no Lagamar a partir da atuação do JBD. O grupo também convidou para a conversa algumas senhoras que antigamente compunham as CEBs. Ocorre que foi gerada uma tensão inesperada nessa reunião, porque, segundo Francisco, as senhoras não entenderam o objetivo do encontro, e negaram a existência de outro grupo de CEB que não o delas. Conforme a narração dele:

Nós do JBD chamamos o grupo de CEBs antigo, das senhoras aqui da comunidade, mas elas disseram assim, até não vou citar nomes, mas a gente escutou um discurso dizendo assim: “Não, as CEBS somos nós, somos nós senhoras do passado”. Poxa, parecia que a gente tava invadindo um território que é delas, um título... Parece que elas tavam perguntando que outra CEBS é essa que tá aí, mas **elas não entenderam que CEBs, que todo grupo organizado, que faz esse trabalho, que tem essa identificação é CEBs, é uma comunidade de base.** Aí nós chamamos o Carlos Tursi, aí ele se reuniu com a gente, a gente contou a nossa experiência do que a gente fazia com os jovens, ele achou muito legal. O que a gente queria dizer pra ele era assim: “Olha, existe o grupo das senhoras e a gente, espelhado no trabalho delas a gente quer fazer também um trabalho diferente, a gente quer unir forças, quer pegar a experiência de vocês e tal. Aí ele falou assim: “Olha, interessante, pelo relato de vocês, vocês são CEBs”, ele reconheceu a gente. (Francisco, morador, entrevista realizada em janeiro/2012, grifos meus)

Esse foi um dos momentos em que foi possível ver claramente o conflito geracional entre lideranças antigas e os jovens, questão que será melhor discutida no capítulo 5. A partir dos eventos narrados por Francisco, é possível ver a influência da igreja na luta comunitária até hoje, seja através das CEBs ou dos novos grupos como o JBD. Lúcia relata que, como Francisco, começou a participar dos movimentos com o grupo Jovens em Busca de Deus, e a partir daí teve outras

experiências e passou a ser mais questionadora. Também foi a partir do grupo de jovens que travou contato com a Fundação Marcos de Brüin:

Comecei lá no JBD, foi sim. [...] Aí eu já fazia um trabalho voluntário e social dentro da comunidade, mas até então só era dentro da comunidade, e surgiu a oportunidade de vaga de mobilizadora social aqui na Fundação, e foi onde a Fundação chegou até a mim. Eu vim até a Fundação, porque até então eu cresci aqui, eu estudei aqui, nos colégios públicos daqui, mas até então a Fundação nunca fez parte da minha infância, por causa que eu moro do lado de lá, e a gente sempre tinha o lance de não poder atravessar de um lado por outro. (Lúcia, moradora, em entrevista realizada em agosto/2011)

Foi nessa ocasião que obteve um emprego e a oportunidade de pensar e discutir estratégias de luta pela ZEIS. Assim, foi a partir do grupo da igreja que Lúcia se viu sendo gradativamente transformada em liderança, de forma semelhante ao que ocorreu com Francisco e também com Dona Júlia, décadas atrás. De algum modo, portanto, as relações entre igreja e movimento comunitário ainda se mantêm no Lagamar.

4.1.3. Relação com entidades, ONG's e outros atores externos

Outro ponto a ser destacado diz respeito à relação dos moradores com as ONG's existentes na comunidade, a exemplo da Fundação Marcos de Brüin (FMB), do Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI) e do Centro de Direitos Humanos do Lagamar (CDH), que funciona na mesma sede do Movimento Nacional de Meninos e Meninos de Rua – MNMMR. A atuação dessas entidades parece estar centrada nos projetos com crianças e adolescentes, através de diversas formas. O CDI, hoje desativado, funcionava como uma espécie de creche-escola para as crianças menores, em que as mães deixavam os filhos enquanto trabalhavam. Já para as crianças maiores e adolescentes, havia reforço escolar e atividades de lazer. Naquela entidade havia ainda um convênio com uma ONG alemã, por meio do qual famílias alemãs “apadrinhavam” crianças do Lagamar, enviando determinadas quantias regularmente para auxiliar principalmente nos seus estudos. Uma de minhas entrevistadas, Lúcia, relatou que até os 18 anos tinha padrinhos alemães, que freqüentemente lhe enviavam cartas mandando notícias e perguntando sobre como estava a sua família. Ela explicou que os jovens só podiam permanecer no

CDI até os 18 anos, para que dessem lugar a outras crianças e adolescentes. Conforme a fala de Lúcia:

Eu estudei muitos anos aqui no CDI, a minha infância inteira, eu entrei no CDI com uns nove anos de idade. **O CDI era tipo uma escola Projeto Nova Fundação, que era uma entidade que quem mandava verba pra lá era a Alemanha também, aí a gente ia, participava do projeto, a gente tinha padrinhos alemães.** Até hoje, vez por outra eu tenho contato com meus padrinhos, só saí do projeto porque eu completei maioridade, eu não podia mais ficar, porque lá eles abrangiam crianças, e crianças carentes, aí eu era desse projeto. Eu então vinha estudar aqui, porque aqui tinha reforço escolar, aonde eu tinha minha área de lazer também. (Lúcia, moradora, entrevista realizada em agosto/2011, grifo meu)

Hoje o CDI está fechado, em razão de sua desapropriação para a construção da obra da Avenida Raul Barbosa, situada dentro da ZEIS, conforme se discutirá adiante. De todo modo, é importante destacar desde já que o fechamento da instituição é avaliado de forma muito negativa por quase todos com quem conversei, em razão das diversas atividades que lá eram realizadas.

O Centro de Direitos Humanos do Lagamar e o Movimento de Meninos e Meninas de Rua desenvolvem projetos de inclusão digital e cursos profissionalizantes, caso também da Fundação Marcos de Brüin. Nessa última, também tomei conhecimento de diversos cursos de música, a exemplo de aulas de violão, guitarra e bateria. Durante meu trabalho de campo estive mais presente nas atividades da Fundação, pois muitas das reuniões do Fórum e do Conselho lá se realizavam, e sempre observei a grande presença de jovens nos intervalos dessas aulas. A Fundação, ademais, é sempre citada pelos moradores na atuação mais relacionada com o direito à terra e à moradia, e também construiu certa referência na questão da ZEIS. A centralidade na atuação com a ZEIS também se deu em razão de um projeto aprovado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em que a Fundação é a responsável por ampliar o conhecimento local sobre a ZEIS e facilitar a mobilização comunitária. Através desse projeto, diversas atividades foram pensadas e realizadas desde 2009, conforme Lúcia me relatou. Ocorre que, segundo ela, a Fundação arcar com essas responsabilidades tem um lado positivo e um negativo: o positivo diz respeito à seriedade da instituição e o negativo consiste no não-envolvimento dos moradores como um todo e também dos próprios conselheiros, que muitas vezes se acomodam por acreditar que os que trabalham na Fundação vão dar conta de todas as atividades.

Muitas vezes na reunião do Conselho eu sempre falei: “gente, a gente vai ter que pegar o Fórum pra gente, mesmo porque até então a Fundação ela tá na frente, mas vai chegar a hora que a Fundação vai se desligar, e se nós conselheiros não tiver, isso pra nós vai acabar, porque a gente que tem que tomar a frente das reuniões do Fórum”, você tá entendendo? Porque até então uma das funções, lá que se fala das funções, que falava que o Conselho é a porta pro órgão público pra comunidade, se o Conselho não vai pra reunião do Fórum, como é que isso vai ser positivo? (Lúcia, moradora, entrevista em agosto/2011, grifo meu)

Eram constantes as críticas de Lúcia ao não-envolvimento de alguns conselheiros nas atividades do Fórum, conforme discutirei melhor no capítulo 5. Ela sempre afirmava que os conselheiros precisavam se envolver mais nas coisas, para que as responsabilidades não ficassem concentradas na Fundação ou mesmo nela. Francisco, por sua vez, reforça a questão da “confiança” da comunidade no trabalho desenvolvido pela Fundação, como se esta, só por estar presente nas audiências públicas e reuniões, pudesse de fato representar o Lagamar como um todo:

A Fundação estava dando conta, eu achava isso e muitos moradores também. Porque assim, o que era ZEIS, plano diretor, acho que até hoje as pessoas num sabem bem o que é isso. Plano diretor e ZEIS ainda tá assimilando, né?! Mas eu acho que foi a Fundação, foi aquele grupo de lá que começou a se aproximar do nosso grupo, do Jovens em Busca de Deus. Aí eles lá foram também vendo que a gente era um grupo organizado, que quando eles faziam qualquer coisa no Lagamar sempre o pessoal citava o grupo de jovens do Lagamar e eles sempre se aproximaram. Pra ficar junto, né?! Então acho que nessa tentativa de se aproximar dos grupos organizados do Lagamar, a gente começou a se chegar e já começou a saber que existia um trabalho, que eles estavam já há anos, com certeza, já fazendo isso, mas a gente não sabia, a gente num tinha acesso, literalmente num tinha acesso porque num sabia. (Francisco, morador, entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus)

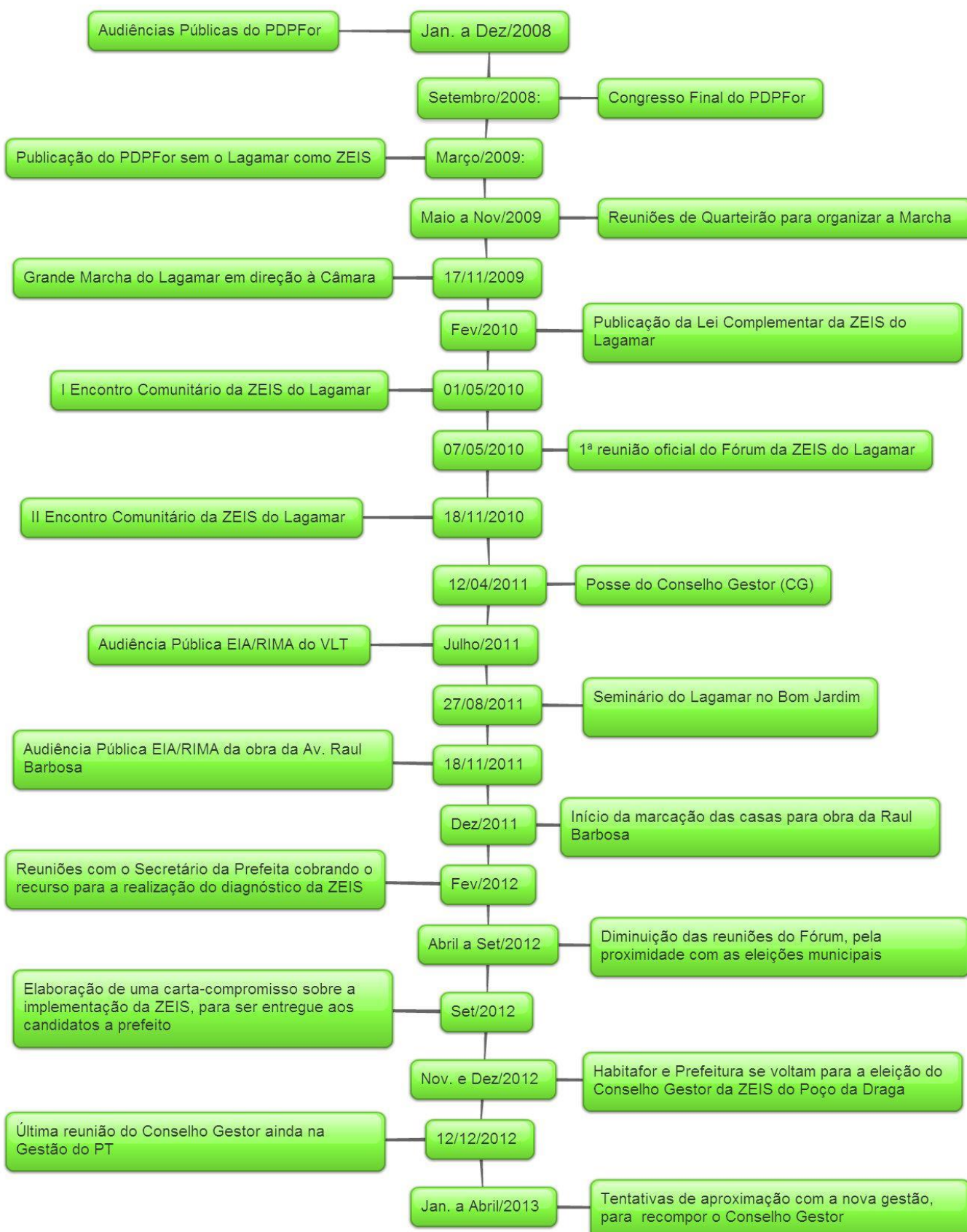
Francisco, neste trecho, também fala da aproximação da Fundação com o grupo Jovens em Busca de Deus, o que rendeu a participação deste nas questões da ZEIS. Ele ressalta a importância de os grupos estarem unidos e reconhece o trabalho da Fundação na tentativa dessa “união de esforços”. Por outro lado, Francisco reconhece que nem todos os grupos ou movimentos conseguem dialogar, por diversas razões. Ele afirma ser perceptível a ausência de alguns movimentos na questão da ZEIS, como é o caso do Centro de Direitos Humanos e do MNMMR. Ele disse que essas entidades apoiavam a luta da ZEIS, mas não encamparam a “bandeira” da mesma forma que a Fundação e o JBD, talvez por não compreenderem bem a importância da mobilização comunitária em torno disso.

Há ainda, na questão da ZEIS, alguns parceiros externos da comunidade, como é o caso do Programa de Educação Tutorial (PET) do curso de Arquitetura da Universidade Federal do Ceará, coordenado pelos professores Renato Pequeno e Clarissa Freitas. O PET no ano de 2011 realizou um curso sobre ZEIS para os moradores, no intuito de esclarecer os benefícios desse instrumento urbanístico e a importância de lutar pela sua efetivação. Foi um trabalho parecido ao que ocorreu em 2009 com o “Projeto ZEIS”, em uma parceria da Fundação com quatro grupos de extensão da UFC, conforme se discutirá ainda neste capítulo. Naquela ocasião, foram parceiros importantes o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) e o Núcleo de Psicologia Comunitária (NUCOM).

4.2 A Zona Especial de Interesse Social do Lagamar

De forma semelhante ao que fiz a respeito da trajetória das lutas pela moradia no Lagamar (ver Figura 20, supracitada), elaborei adiante outra linha do tempo para melhor compreensão da sucessão de acontecimentos em torno da ZEIS do Lagamar.

Figura 21 - Linha do tempo 2: a mobilização em torno da ZEIS



4.2.1. Os embates em torno do Plano Diretor

De acordo com o apresentado no fim do primeiro capítulo, nas audiências públicas para discussão e aprovação do PDPFor, algumas das maiores polêmicas giravam em torno das ZEIS. De um lado, o Campo Popular⁴⁸, pleiteando a inclusão das zonas especiais; de outro, o mercado imobiliário⁴⁹, cujo maior interesse era a não-aprovação das ZEIS no Plano Diretor, seja pela retirada expressa da previsão de ZEIS no Plano, seja pela criação de limitações e obstáculos que, na prática, inviabilizassem as ZEIS.

O ano de 2008 foi o mais conturbado em termos das últimas discussões para aprovação do Plano, em que várias emendas estavam sendo propostas em relação ao texto original⁵⁰. As propostas, é importante que se esclareça, eram oriundas tanto dos movimentos populares quanto dos setores empresariais, e a disputa permaneceu, para saber quais das proposições de emendas iriam ser vitoriosas.

No final de 2008, a Câmara Municipal de Fortaleza acenou para a possibilidade de votar o PDPFor somente em 2009. Os membros do Campo Popular entenderam que quanto mais se retardasse a votação, maior o risco de que as questões polêmicas, a exemplo das ZEIS, ficassem relegadas às matérias a serem aprovadas em Lei Complementar, somente após o Plano Diretor. Diante disso, em 23 de outubro de 2008 foi realizado um ato popular em frente à Câmara Municipal cujo objetivo foi sensibilizar os vereadores e a população, através da mídia, a respeito da importância de o Plano Diretor ser votado ainda em 2008.

Após o ato, os vereadores que chefiavam a comissão responsável pela votação do Plano afirmaram que esta ocorreria ainda em 2008. A metodologia de votação das emendas propostas foi muito questionada pelos movimentos populares. Naquele momento, a Câmara votava as propostas das emendas ditas “consensuais”, tendo feito a opção de votar as emendas “polêmicas” ao final dos

⁴⁸ Cujas composição está descrita anteriormente.

⁴⁹ As imobiliárias, construtoras e incorporadoras poucas vezes compareceram diretamente, sendo normalmente representadas pelo Sindicato da Construção Civil (Sinduscon/CE) e pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA).

⁵⁰ Algumas propostas do Campo Popular diziam respeito à inclusão de mais comunidades como ZEIS, ou ainda à estipulação de prazos para que o Executivo implementasse as garantias das ZEIS. Já do lado do mercado imobiliário, foram propostas emendas que ampliavam os limites de construção em áreas de proteção ambiental, a exemplo das dunas do Cocó.

trabalhos. O risco identificado daquela escolha foi votar como “consensual” algo que não o era, e ainda postergar as matérias mais importantes, a exemplo das ZEIS.

Por fim, a votação ocorreu de fato em 2008 e o PDPFor foi sancionado e publicado em 2009, contendo a previsão expressa de mais de 60 áreas de ZEIS distribuídas de forma esparsa pela cidade. Algumas áreas são bem extensas, a exemplo da ZEIS do Bom Jardim e da Praia do Futuro. Já outras não são tão grandes, como a do Passaré.

Uma perda significativa nesse momento da aprovação do Plano foi a não-inclusão da ZEIS do Lagamar, comunidade que participou da discussão do PDPFor. O temor de que fossem necessárias leis complementares ao Plano Diretor se concretizou: o Lagamar só foi incluído no PDPFOR como ZEIS em uma lei complementar aprovada em 2010.

É importante esclarecer que a partir de 2005, moradores do Lagamar, articulados em torno da Fundação Marcos de Brüin, passaram a participar de várias instâncias de deliberação popular sobre a cidade, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Desenvolvimento Social e de Segurança Pública. Estes atores sociais estiveram, também, presentes em algumas audiências públicas para elaboração do Plano Diretor, e integraram o Campo Popular, já mencionado, para discutir os artigos propostos para a Lei do Plano Diretor. Segundo depoimentos de alguns moradores, havia um compromisso, por parte da Prefeitura de Fortaleza, de que o Lagamar, com a aprovação do Plano, seria uma das ZEIS. Entretanto, na lei do Plano Diretor aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza em 2008⁵¹, o Lagamar não constava nem no texto, nem nos mapas referentes às ZEIS – ausência tanto mais chocante para os moradores, quando se considera que, dentre todas as comunidades que participaram ativamente nos debates na Câmara Municipal sobre o Plano Diretor, o Lagamar foi a única não incluída como ZEIS.

4.2.2. A não-inclusão do Lagamar

Mesmo não estando presentes na Audiência Pública em que foi anunciada a não-inclusão do Lagamar, algumas senhoras afirmam que foi um grande baque descobrir que a comunidade não teria essa conquista. Acredito que durante o

⁵¹ O Plano foi votado e aprovado em 2008, mas somente foi publicado em fevereiro de 2009, quando então os moradores tiveram certeza de que o Lagamar não fora incluído.

trabalho de mobilização liderado pela Fundação Marcos de Brüin durante 2009 e, após isso, muitas pessoas foram percebendo a importância do instrumento e houve um processo de decepção relativamente geral envolvendo a não-inclusão.

Um ponto a ser destacado é a dualidade de discursos e a tensão existente sobre o reconhecimento ou não da grande participação do Lagamar durante o Plano Diretor. Não me cabe afirmar quem está certo ou errado, mas sim apresentar as estratégias discursivas observadas para que se compreendam os embates relatados. A esse respeito, um técnico entrevistado – arquiteto que participou das discussões do PDPFor e que acompanhou, como representante da Habitafor, a criação da ZEIS do Lagamar - afirmou que moradores do Lagamar participavam das discussões sobre ZEIS, porém não de forma massiva. Segundo ele, outras comunidades tiveram uma participação muito maior, sendo que entre os moradores do Lagamar somente se destacaram como participantes Vitória (ex-moradora e participante das CEBs) e Marlene, esta última representando a Fundação Marcos de Brüin.

Algumas senhoras do Fórum da ZEIS contestam essa afirmação, tendo relatado que participaram de diversas audiências públicas àquela época. Por sua vez, Francisco (morador e também membro do Fórum), em entrevista, apresentou um ponto de vista alternativo tanto à visão do técnico, quanto à visão das moradoras entrevistadas:

Ninguém sabia bem desse processo nem entendia bem o que era ZEIS, mas a gente que teve acesso no início sabia que desde o início a Fundação lutou por isso, participou das reuniões e que isso ia beneficiar o Lagamar. **Mesmo que não tivesse todo mundo indo lá pra Câmara, a gente sabia que a Fundação estava lá por nós. Só que em algum momento, por algum motivo o Lagamar ficou de fora e a gente começou a saber, pô, essa ZEIS é importante, o Lagamar tá de fora**, então, e a Vitória começou a alertar a gente: “Olha, pessoal isso vocês vão atrás porque é importante pra vocês, o Lagamar vai se beneficiar muito no futuro com essa ZEIS” e a gente começou a ter papel de multiplicadores dessa informação. (Francisco, morador, entrevista em 20/01/2013, grifos meus)

Quanto a essa questão, parece haver um único consenso entre os entrevistados: o Lagamar estava representado em quase todos os momentos por Marlene, que compunha a equipe da Fundação, e em algumas audiências ela estava acompanhada de senhoras que hoje compõem o Fórum. Se a participação foi ou não massiva, se houve ou não envolvimento comunitário mais geral, não é possível

afirmar com certeza – o que, de resto, não chega a ser um problema relevante para esta pesquisa.

Um ponto de concordância entre as falas do técnico da Habitafor e de Francisco, o morador já citado, diz respeito à menor mobilização do Lagamar, em comparação com outras comunidades:

Do Lagamar quem participava era sempre a Marlene. Houve momentos em que a Vitória também esteve presente, como uma liderança antiga, e também o Sílvio. O Sílvio participava também, na época ele morava no Lagamar e ele participava, mas como poder público, pois trabalhava na prefeitura também. Mas logo depois ele se mudou de lá. No Núcleo Gestor do Plano [comissão formada por técnicos da prefeitura e sociedade civil, que discutia tecnicamente os artigos do plano antes de apresentá-los em audiências públicas], a Fundação tinha assento e era a Marlene quem respondia. Então, não ia ninguém além dela, a não ser em um ou outro momento. Fizemos [Habitafor] umas capacitações nos bairros pra explicar o que era o Plano Diretor, e sempre teve outras comunidades que participava muito mais gente, se não me falha a memória foi no Serviluz e também no Bom Jardim onde veio mais. No Bom Jardim deu muita gente, por causa do pessoal da rede, que hoje é a Rede DLIS (Rede de desenvolvimento local integrado e sustentável), que na época não existia ainda, CDVHS (Centro de Defesa da Vida Herbert De Souza). No Bom Jardim deu muita gente, também. E essa participação deles nas capacitações refletia na participação durante as audiências públicas, claro... (Leandro, arquiteto da Habitafor, em entrevista realizada em 22/11/2012)

Segundo o mesmo entrevistado, a mobilização pelas ZEIS foi particularmente intensa em alguns lugares, como Bom Jardim, Serviluz e Pirambu, localidades que ele fez questão de destacar em diversos momentos da entrevista, talvez também para enfatizar sua versão de que o Lagamar teria participado pouco.

O pessoal do Serviluz [...] sempre que íamos lá [sempre que os técnicos da prefeitura iam lá], entre 2006 e 2007, eles tinham as faixas já preparadas: “Queremos a ZEIS do Serviluz” com a faixa lá pendurada no dia da escolha dos Delegados [para o Núcleo Gestor do PDPFor]. Então, isso foi, houve uma boa mobilização em alguns lugares... O pessoal do Bom Jardim foi da mesma maneira...

Houve, inclusive, comunidades que elaboraram, com a assessoria de ONGs, propostas técnicas para delimitação das respectivas ZEIS:

Por exemplo, o pessoal do Pirambu montou o seu desenho de ZEIS e chegou lá no dia, no dia da solenidade na Câmara, ainda em 2006, no começo da discussão do PDPFor e apresentaram uma proposta bem técnica, ou seja, se antecipando muito. Eles contaram, se não me falha a memória, com a ajuda do CEARAH Periferia, montaram a sua própria ZEIS, inclusive fazendo as suas diferenciações internas, montaram um mapinha e

entregaram o mapinha. Na mãozinha da prefeita, inclusive no evento lá, acho que na primeira audiência pública que teve.

Leandro, de certa forma, atribuía aos próprios moradores a responsabilidade pela não-inclusão do Lagamar como ZEIS, no PDPFor. Ao mesmo tempo, mencionou como o “motivo real” dessa não-inclusão a resistência de técnicos ambientalistas, baseada no argumento de que o Lagamar seria área de risco, e, portanto, considerá-lo como ZEIS seria contrário à legislação. Ele teria se esforçado para garantir que o Lagamar não fosse excluído, posicionando-se contra o argumento dos ambientalistas:

A gente [equipe responsável pelo PDPFor] se reunia na SEPLA [Secretaria de Planejamento], eu era [representante da] Habitafor, mas emprestado na SEPLA para a montagem do Plano Diretor. E a gente estava delineando todos os capítulos de habitação, quando chegou na hora da regularização fundiária que a gente fez todo o mapeamento, que o mapeamento foi feito aqui da Habitafor, pelos técnicos daqui, **eu botei o dedinho, dizendo assim: “Olha, a gente vai botar aqui o pessoal do Lagamar, o pessoal do Dendê...”** O problema é que tinha um bocadinho de gente ambientalista lá, entendeu? [Nome de um técnico ambientalista] foi um dos que disse que lutou e lutaria até a morte quanto a isso, porque houve um tempo em que o Governo do Estado quis fazer aquela urbanização do Lagamar que não é o Lagamar⁵², perto da BR, quando foi tirar todo mundo [...] **Naquela época o Governo do Estado queria deixar lá dez casas. E os ambientalistas fizeram confusão, fuxicaram e disseram que não podia, porque era área ambiental e não podia ficar dez casas, não podia e não podia.** E eles estavam enganados, claro, porque a resolução 369 do CONAMA⁵³ permite que a comunidade fique em área antropizada, mesmo que seja área ambiental, mas eles simplesmente ignoraram, fizeram questão com o Governo do Estado para a retirada naquela época. **Então, na hora que a gente – Habitafor – queria colocar como ZEIS as comunidades que estavam na beira de área de risco, os ambientalistas não queriam. Nós apontamos e insistimos, mas por esse argumento eles não permitiram.** No dia em que fomos apresentar o resultado final para o Núcleo Gestor [do PDPFor], um técnico da SEINF [Secretaria de Infra-Estrutura] disse: “Cadê o Lagamar aí, que eu não estou enxergando?” Aí, a gente foi e disse: “Olha, o Lagamar foi negado tecnicamente, nós da Habitafor vamos apresentar a proposta à revelia, nós vamos apresentar a proposta na Câmara [de Vereadores]”.

O técnico entrevistado afirmou várias vezes que nos momentos críticos de decisão sobre a definição das ZEIS os representantes do Lagamar estavam ausentes:

⁵² Trata-se da remoção da Favela do Gato Morto, em 2005, que era uma ocupação próxima ao Lagamar.

⁵³ A resolução nº 369/2006 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) tem 18 artigos e dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

Todas as discussões [audiências públicas] que tinham, acho que era dia de quarta ou quinta-feira, nós [Habitafor] íamos para todas, para poder ver o acompanhamento... **Mas mais uma vez eu repito: em nenhum momento o Lagamar se pronunciou. Nesse dia da reunião lá do Conselho Gestor que a gente mostrou o resultado e foi dito que o Lagamar não entraria, a Marlene não pode ir. Então nesse dia ela não estava lá.**

Ele também se justificou dizendo que em uma das últimas audiências públicas, que ele chamou de “Congresso Final”, conversou com algumas pessoas (dentre elas, Marlene) e sugeriu que fosse proposta a emenda para o Lagamar entrar como ZEIS-1, mas ninguém fora ele fez menção de apresentar. Ele disse ter entregue a proposta de inclusão do Lagamar em um *pendrive* para o relator do Plano, o vereador Salmito Filho:

Na hora do debate, eu pedi permissão para falar, pedi pra botar o negócio no projetor, peguei um *pen drive* e enfiei lá, aí mostrei qual era a proposta e aqui está a proposta. Isso foi filmado, televisionado e quem estava presente viu. Nós estamos apresentando a proposta de inclusão do Lagamar que, por questões de divergência técnicas, não foi aceita no processo. Mas nós estamos mostrando a proposta aqui como emenda. “Ai, é muito importante”, o Salmito disse, “é muito importante” e etc., etc. etc. etc... Mas até hoje meu *pendrive* está lá e essa proposta não foi sequer considerada.

Outra questão interessante é que ele afirma que Marlene não pôde estar presente na reunião do Núcleo Gestor em que houve o conflito e em que foi decidido que o Lagamar não seria incluído. Ele afirmou ainda que, na reunião seguinte, em que houve o repasse e a ratificação da decisão tomada, ela também não pôde participar, ou seja, a representação do Lagamar não estava lá. No dia do Congresso Final do Plano Diretor, ele relata que aconteceu o seguinte:

Na parte do Congresso final que era especificamente ZEIS, a Marlene estava na Câmara. Aí ela chegou para mim e disse: “Leandro, que conversa é essa que o Lagamar não tá?” **Aí, eu disse: “Marlene, isso aí a gente já discutiu. Nós vamos apresentar já, já. Aguarde e confie”.** Na hora do debate, eu pedi permissão para falar, pedi pra botar o negócio no projetor, peguei um *pendrive* e enfiei lá, aí mostrei que o Lagamar não foi incluído, mas na mesma hora apresentei a proposta de que fosse colocado o Lagamar naquele momento. [...] Até então ali no Congresso todo mundo tinha debatido e não tinha colocado como emenda por nenhum morador, eu que levei a proposta em um *pendrive*, eu tenho aqui as emendas que foram propostas de ZEIS, propostas de ZEIS...
[...]

Isso foi porque no Congresso, o que é que ficou posto? Que todo mundo poderia sugerir alteração. Cada desses capítulos, cada um desses mapas, ia ser proposto em revisão. **Então, em nenhum momento foi proposto a inclusão do Lagamar como ZEIS naquele congresso [na audiência**

pública na câmara]. Mas eu fui lá e propus, o Salmito pegou o *pendrive* na minha mão, mas cadê? Isso não teve resultado. (Leandro, idem, ibidem)

É interessante perceber que Leandro parece se lembrar bem do ocorrido, principalmente no dia do “Congresso Final”, e em quase todas as suas falas parece estar se justificando. Entendo que essa postura se deva às inúmeras acusações que os moradores fizeram à Prefeitura e também a ele, por ter participado diretamente do processo. A tônica do seu depoimento foi explicitar o esforço da prefeitura em regulamentar a ZEIS do Lagamar, e, sobretudo, o seu empenho pessoal em favor da comunidade, tanto no momento da não-inclusão, quanto posteriormente. Ele parecia tentar demonstrar que tinha sido um apoiador da comunidade naquilo que lhe tinha sido possível, e que não compreendia que os moradores o vissem como “inimigo”, apesar de entender as diferenças de papel entre o poder público e as famílias.

A título de esclarecimento, convém apontar que de fato os participantes do Fórum sempre falam de Leandro com mágoa e certa raiva, de uma forma mais enfática do que em relação aos outros membros da prefeitura com quem travaram conhecimento. Além dos diversos conflitos diretos com a prefeitura, acredito que isso se deva também ao fato de ser Leandro um dos técnicos mais presentes no Lagamar, conforme mostrarei adiante.

Outra questão que me chamou a atenção foi a reiterada afirmação de Leandro acerca da não-participação da comunidade como fator complementar para a não-inclusão, apesar de ele mesmo ter afirmado que Marlene sempre se fez presente nas reuniões do Núcleo Gestor, exceto naquelas em que foi decidido que o Lagamar não entraria como ZEIS. Considerei curioso ainda que Marlene não tenha estado presente justamente nas reuniões em que se decidiu sobre isso, o que pode ter sido mera coincidência, ou talvez tenha ocorrido de forma deliberada. Sobre isso, Leandro não se pronunciou. Também me pergunto sobre a possibilidade de Marlene poder influenciar diretamente nas decisões, caso lá estivesse, pois, se ocorreu tudo como Leandro afirmou, a maioria dos membros votou de acordo com o argumento dos ambientalistas.

Também não pude deixar de estranhar o relato feito por Leandro sobre o dia do “Congresso Final”, em especial quando ele argumenta que nenhum morador apresentou proposta de inclusão do Lagamar. Em diversos momentos da entrevista

ele retomou essa questão, reiterando que qualquer um podia tê-lo feito, e que ele ficou aguardando que alguém do Lagamar o fizesse. Ele afirma que justamente por ninguém ter apresentado a proposta, ele foi, de certo modo, obrigado a fazê-lo. O curioso é que ele também afirma que na ocasião, antes de apresentar o *pendrive* com a proposta, Marlene teria ido até ele e perguntado sobre o que estava realmente acontecendo, ao que ele respondeu: “aguarde e confie” – o que contradiz a afirmação do entrevistado de que estaria esperando que algum morador apresentasse a proposta de inclusão do Lagamar.

Essa perspectiva de um representante da prefeitura, á época, apresenta tanto semelhanças como divergências em relação às narrativas dos moradores. Reitero que o interesse da pesquisa não é identificar qual versão é a “verdadeira” e qual é a “falsa”, mas apenas compreender o que esses sucessivos acontecimentos ocasionaram, tanto em termos de mobilização dos moradores, quanto na relação da comunidade com o Poder Público na questão da ZEIS.

4.2.3 O Fórum da ZEIS e as estratégias de mobilização

Em novembro de 2008, os moradores ficaram sabendo que o Lagamar não seria considerado ZEIS. Entre janeiro e junho de 2009, alguns moradores, lideranças comunitárias e entidades não-governamentais tentaram discutir a questão com representantes da Prefeitura, mas as reuniões costumavam ser desmarcadas pela assessoria da Administração Municipal. Durante esse período, os moradores buscaram o apoio de outros movimentos populares e de setores da Universidade, para aprofundar o debate sobre as ZEIS e divulgar as demandas do Lagamar.

A fim de se contrapor à inércia governamental, em julho do mesmo ano iniciaram-se as reuniões que, posteriormente, dariam origem ao Fórum da ZEIS do Lagamar. Este promoveu várias atividades com o objetivo de chamar a atenção dos moradores, sobretudo dos jovens, para a necessidade da inclusão da área como ZEIS. As reuniões ocorriam quinzenalmente para discutir as questões referentes à localidade, e quais as melhorias esperadas pelos moradores em virtude do reconhecimento da ZEIS.

O Fórum da ZEIS, é importante esclarecer, passou a ser assim chamado pelos moradores a partir de maio de 2010, quando foi realizado o I Encontro Comunitário da ZEIS do Lagamar, mas desde 2009 com a realização das reuniões

de quarteirão foi-se formando um grupo mais ou menos estável de pessoas, que continua se reunindo até hoje, em 2013.

Cabe esclarecer, inicialmente, quem são os participantes dessas reuniões. O Fórum é composto por um número não definido de moradores, em função de seu caráter aberto e que não se pretende formalizado. No entanto pode-se perceber que na maioria das reuniões que participei o número de presentes era de 20 a 30 pessoas. Em algumas, foi expressivamente maior o número de moradores que compareceram, mas não se tratava de reuniões comuns, e sim de momentos de maior alcance e discussão geral. Alguns desses momentos de maior expressividade foram o I e o II Encontro Comunitário da ZEIS do Lagamar, que foram também organizados pelo Fórum, e tiveram cerca de 150 e 200 participantes, respectivamente.

No I Encontro, realizado em maio de 2010, o Fórum intentou esclarecer os demais moradores sobre as particularidades de ser uma Zona Especial de Interesse Social, discutindo o significado desta, que alguns apontam como uma de suas maiores conquistas. Já em dezembro de 2010 o Fórum realizou o II Encontro Comunitário da ZEIS do Lagamar, com um objetivo um pouco diferente do primeiro, pois foi discutido o significado do Conselho Gestor enquanto possibilidade de controle social das políticas públicas dentro da ZEIS. Estima-se que compareceram 200 pessoas e foram convidados alguns especialistas e apoiadores das áreas do Direito e da Arquitetura, alguns inclusive técnicos da Prefeitura Municipal, para discutir com os moradores sobre o papel do Conselho, suas atividades, os direitos e deveres dos conselheiros, e ainda sobre a eleição.

No Fórum, a participação das mulheres é expressiva, sendo elas maioria em todas as reuniões presenciadas. Com relação à profissão delas, muitas são donas-de-casa, algumas são professoras aposentadas, educadoras sociais, diaristas, auxiliares de enfermagem ou trabalham em ONG's no próprio Lagamar. Os jovens também participam do Fórum, mas não de forma majoritária. A faixa etária dos participantes varia entre 16 e 70 anos, sendo mais comum a presença dos adultos entre 25 e 65 anos. Sobre a participação majoritária das mulheres, todas as pessoas com quem conversei afirmaram ser esse um traço característico do movimento social no Lagamar. Em vários momentos ouvi falas como estas:

[...] sempre em todas as lutas no Lagamar o número de mulheres é maior. Tanto que a construção da luta pela melhoria do Lagamar foi as mulheres

que construíram, sempre o número de mulheres à frente foi grande, mas aí aquelas pessoas idosas, alguns homens idosos que acham importante vem também, mas sempre é uma minoria. (Lúcia, moradora, em entrevista realizada em agosto/2011)

[...] Nos idos dos anos oitenta era só mulher, a luta mais era de mulheres, sempre foi de mulher. Sempre foi. É da coragem, determinação, as mulheres são mais determinadas, os homens são mais mandões, às vezes machistas. As mulheres são mais determinadas, tem que ir até o fim, é caminhando e chorando, caminhando e cantando, e chega lá. (Júlia, moradora, em entrevista realizada em fevereiro/2012).

Quanto à participação dos jovens, predominam aqueles com idade entre 22 e 29 anos, sendo menos freqüente a participação de adolescentes. Em conversa com os membros do Fórum pude ver que trazer os mais jovens sempre foi um objetivo da mobilização, mas quanto a isso diversas dificuldades ocorreram, conforme afirmou uma das minhas interlocutoras:

Desde o início a gente teve uma grande dificuldade na questão da participação da juventude, porque a juventude hoje ela não têm assim muito interesse político... E aí até hoje a gente sente essa dificuldade de dialogar com a juventude, sabe? Até fizemos uma cartilha explicando ZEIS pros jovens, mas até hoje a gente tem essa dificuldade de fazer com que a juventude pegue isso pra ela. [...] É muito complicado, porque até mesmo a juventude quer se divertir, quer viver a fase de juventude mesmo, sabe? E muitas vezes o amadurecimento, ele demora mais tempo pra poder chegar. (Lúcia, agosto/2011).

Nas reuniões ordinárias, que ocorrem quinzenalmente às sextas-feiras à noite na Fundação Marcos de Brüin, observei a forte presença de senhoras que se destacam na mobilização comunitária, algumas há várias décadas. Muitas são lideranças desde os anos 1980, foram diretoras ou presidentes de associações, estiveram presentes e à frente em vários momentos críticos para o Lagamar. Boa parte começou no movimento a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), conforme se discutiu anteriormente.

Dentre os participantes do Fórum, tive a oportunidade de entrevistar quatro pessoas, três mulheres e um homem. Vale salientar que, sendo esta uma pesquisa qualitativa, não houve preocupação com o tamanho da amostra, sendo a escolha determinada por critérios definidos a partir dos objetivos da investigação e das condições do trabalho de campo⁵⁴. Tentei mostrar as diferentes perspectivas de alguns dos membros, escolhendo para entrevistar tanto lideranças atuais quanto as

⁵⁴ Uma análise mais detalhada sobre o trabalho de campo e a metodologia da pesquisa é apresentada na Introdução.

mais antigas, o que também me proporcionou observar os conflitos geracionais dentro do Fórum. Busquei ainda conversar tanto com os que estão “mais à frente” do processo da ZEIS, quanto os que estão acompanhando não de forma tão constante. Desta forma, algumas informações específicas sobre os entrevistados permitem lançar luz sobre a trajetória do movimento social do Lagamar.

Lúcia⁵⁵ é fortalezense, tem 30 anos e reside no Lagamar desde que nasceu. Ela mora com uma prima e com a mãe, que veio do interior quando tinha 12 anos para trabalhar como empregada doméstica em “casa de família”. Tal qual a mãe, Lúcia trabalha desde jovem, tendo sido vendedora em uma loja do centro por muitos anos. Atualmente, trabalha como mobilizadora social em uma organização não-governamental dentro do próprio Lagamar. Ela relata que somente com muito esforço conseguiu concluir o ensino médio e planeja cursar Serviço Social, em universidade pública ou privada. Participa de grupos da Igreja como o “Jovens em Busca de Deus” (JBD), e ainda do Fórum da ZEIS do Lagamar desde a criação. Em 2011, foi eleita para ser uma das representantes da comunidade no Conselho Gestor da ZEIS. Conforme ouvi durante uma das últimas reuniões presenciadas, em fevereiro de 2013, ela também vai compor a chapa para a nova eleição do Conselho, que vai ocorrer possivelmente em julho de 2013.

Dona Júlia tem 73 anos e veio de Russas para o Lagamar quando tinha 16 anos, juntamente com os pais e cinco irmãos. Ela relata que a razão para a mudança da família foi a grande seca de 1958. Quando chegaram, havia apenas algumas dezenas de casas, mas logo depois se iniciou o adensamento da ocupação. Dona Júlia é professora municipal aposentada, tem nove filhos (sete biológicos e dois adotivos) e 16 netos; e atualmente moram com ela apenas o ex-marido e duas das filhas. Ela participava das Comissões Eclesiais de Base (CEBs) e foi por muitos anos presidente da primeira associação de moradores, criada em 1982. Dona Júlia participa do Fórum da ZEIS e também foi eleita para o Conselho Gestor em 2011. Em razão de sua idade e alguns problemas de saúde, os filhos acham melhor que ela não componha a chapa para as próximas eleições, e ela chegou a me dizer que não será conselheira novamente.

⁵⁵ Conforme já afirmado anteriormente, os nomes dos moradores foram trocados em razão de questões éticas, mas todas as outras informações sobre suas trajetórias correspondem à realidade.

Dona Cláudia é viúva e pensionista, tem 78 anos e é uma das moradoras antigas que permanece assídua na discussão pelas melhorias para a comunidade. Nasceu em Itaquiara, afirma que é amazonense de nascimento e cearense de coração, tendo vindo para Fortaleza em 1947, quando tinha 12 anos. Veio de navio com o pai e dois irmãos, e inicialmente morou na Rua Pereira Filgueiras, mas ainda adolescente a família mudou-se para o Tauape. Posteriormente, quando se casou à revelia do pai, mudou-se para o Lagamar para morar com o marido, com quem teve 8 filhos. Ela foi presidente de uma das associações por 25 anos, tendo saído desse cargo somente em 2008, sendo, portanto, uma das mais conhecidas líderes comunitárias de lá. Atualmente compõe o Conselho de Desenvolvimento Social, o Conselho da Fundação Marcos de Brün e participa do Fórum da ZEIS do Lagamar. Também participou da comissão eleitoral que fiscalizou a eleição do Conselho Gestor, em 2011, função que, afirma, ocupará novamente durante as eleições de 2013.

Francisco é fortalezense, tem 29 anos e vive há 15 anos no Lagamar. Ele diz que antes de morar na comunidade residia ali perto, no São João do Tauape, e se mudou com os pais porque muitos familiares já moravam no Lagamar. Hoje mora com a esposa e a filha, de quatro anos. Francisco está concluindo o curso de publicidade e trabalha em um grande jornal de Fortaleza; tenta dividir o tempo entre o trabalho, o estudo, a família e a militância. Participa ativamente dos grupos da igreja, sendo atualmente coordenador do grupo Jovens em Busca de Deus (JBD), compondo ainda o Fórum e o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar. Nas últimas reuniões de que participei, muitos moradores estão propondo que ele seja o presidente do Conselho, já que na gestão que se iniciará em 2013 a presidência caberá a um membro da comunidade⁵⁶.

Essas informações sobre as lideranças do Lagamar⁵⁷ permitem ver ainda a influência das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), mencionadas no início deste capítulo. De fato, as CEBs no Lagamar cumpriram o papel de articular a mobilização comunitária e estimular a criação das associações locais, algumas inclusive

⁵⁶ De acordo com o Regimento Interno do Conselho Gestor, de que falarei no capítulo 5, o cargo de presidente é ocupado de forma alternada entre um representante da Prefeitura e um da comunidade, com gestões de dois anos.

⁵⁷ Trata-se de uma classificação reconhecida por eles mesmos, e por outros membros do Fórum da ZEIS e por diversas outras pessoas com quem travei contato no Lagamar. Apesar de em alguns momentos Francisco e Lúcia criticarem o termo "liderança" por entenderem que ele pode personalizar e descaracterizar a luta comunitária, em muitas reuniões o termo foi diretamente utilizado por eles.

presididas por duas das entrevistadas. Também é possível ver a centralidade das mulheres nas atividades de discussão e mobilização, tanto no que diz respeito a toda a comunidade (conforme o demonstra o Censo do Lagamar, discutido no terceiro capítulo), quanto à própria composição do Fórum da ZEIS.

Com relação às profissões, os entrevistados demonstram relativa diversidade de ocupações dos moradores do Lagamar: dentre as senhoras, há uma professora aposentada e uma pensionista que já trabalhou como auxiliar de serviços gerais e cuidadora de idosos; dentre os mais jovens, há um estudante de Publicidade e uma mobilizadora comunitária que intenta cursar Serviço Social. Dessa forma, tem-se um indício do que Dona Júlia afirma ser uma realidade não só do Lagamar: a maior possibilidade de estudos para os jovens, principalmente no que diz respeito ao ensino superior. Dona Júlia parece ser uma exceção, pois teria cursado a Escola Normal ainda na década de 1960, mas de fato entre as pessoas mais velhas no Lagamar ter cursado ensino superior é raro.

As semelhanças entre os quatro são as seguintes: todos são lideranças comunitárias, compõem o Fórum da ZEIS e de alguma forma iniciaram sua participação política em grupos de igreja, seja através das CEB's, seja através do grupo Jovens em Busca de Deus (JBD). Todos também estiveram de alguma forma presentes nas mobilizações de 2009 cujo objetivo era organizar a grande marcha do Lagamar, pleiteando a Lei Complementar da ZEIS, sendo que as envolvidas mais diretamente foram Dona Júlia e Dona Cláudia. Dos quatro, Francisco foi quem nesse período observou à distância, pois ainda participava somente do JBD, não sendo muito próximo da discussão das ZEIS. Mesmo assim, chegou a presenciar algumas das reuniões de quarteirão e foi para a grande marcha, mas não era um dos organizadores. À época, Lúcia ainda não trabalhava na Fundação Marcos de Brün, mas participou de algumas reuniões de quarteirão e da marcha em novembro de 2009.

Naquele ano, 2009, um papel importante foi desempenhado pela Fundação Marcos de Brün, com a participação de quatro projetos de extensão da UFC: o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), o Núcleo de Psicologia Comunitária (NUCOM) e o Laboratório de Estudos sobre a Consciência (LESC). Por esses grupos, foi proposta a realização das chamadas "Reuniões de Quarteirão", que tinham por objetivo o esclarecimento do que é ZEIS para boa parte dos moradores e a preparação para a

Grande Marcha do Lagamar. A partir dessa idéia, foi feita a divisão simbólica da comunidade em oito quadras, cada uma delas com uma comissão de mobilização. Em cada quadra, portanto, havia uma pessoa responsável por articular a mobilização, e foi apontado ainda um mobilizador principal em cada rua.

Acreditava-se que a partir dessas reuniões menores, o diálogo com os moradores seria mais próximo e, portanto, mais facilitado, o que dificilmente ocorreria se tivessem sido realizadas grandes assembléias semanalmente, tendo em vista que o Lagamar possui cerca de 12 mil moradores. Em determinados momentos, as reuniões de quarteirão ocorreram quinzenalmente, e depois, semanalmente, a partir da proximidade da realização da Grande Marcha do Lagamar.

Nas reuniões de quarteirão⁵⁸, havia momentos de explicação sobre os direitos dos moradores para posteriormente se conceituar, da forma mais acessível possível, as Zonas Especiais de Interesse Social. Também havia um momento para questionamentos por parte dos moradores, que eram respondidos pelas pessoas da Fundação e pelos estudantes dos projetos, bem como por alguns moradores que já estavam mais a par da temática. Havia ainda atividades de teatro, música e cinema, que complementavam os debates sobre a cidade e especificamente sobre o Lagamar, fomentando a participação dos moradores na discussão e na pressão política pela ZEIS. Os momentos de atividade cultural às vezes ocorriam dentro das reuniões de quarteirão ou mesmo antes, no intuito de convidar os moradores a participar dos diálogos. No entanto, os moradores também organizaram momentos específicos de encenação de esquetes, em atividades por eles denominadas de “Ações Culturais”.

Sobre as Reuniões de Quarteirão e as Ações Culturais, é interessante retomar a fala de alguns moradores que delas participaram:

Nessas reuniões de quarteirão tinha muita ação cultural sim, mas não era sempre. Nem sempre tinha atividade cultural, mas tinha o aparato técnico de ter *datashow*, eu acho que isso também de ter um equipamento de som, de num ser aquelas reuniõezinhas arcaicas, paradinhas, sabe? Eu acho que isso também mostrou pras pessoas que o negócio era grande. O pessoal chegava e via logo um *datashow* lá projetando lá como é que seria a nossa ZEIS. É, e nessas reuniões a gente também passava documentários com nossa memória, esse resgate da nossa identidade, muito importante. E foi dessa época também a cartilha, né? Uma cartilha muito interessante porque tinha uma

⁵⁸ Participei de algumas dessas reuniões, que ocorreram durante 2009.

linguagemzinha simples, ela era só um diálogo entre duas pessoas, uma perguntando e a outra explicando o que era ZEIS, não tinha muito texto. Era só bem objetiva, falando o quê que você vai conseguir com a ZEIS, porque é importante aqui ser ZEIS. Essa cartilha foi distribuída, mas nas reuniões explicava, falava sobre o que ela tava falando e quando a gente ia entregar essa cartilha, a gente entregava às pessoas e explicava um pouco também. Mas a gente tem o cuidado de explicar pras pessoas o que era aquilo dali, **eu acho que esse trabalho lembrando agora, acho que foi bacana mesmo, não foi feito de qualquer jeito, pras pessoas que estavam à frente foi dada uma importância muito grande, quem tava à frente agarrou com todas as forças e vendeu, como diz o ditado, vendeu o peixe,** mesmo. (Francisco, morador, em entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus)

Francisco lembra então a característica festiva dessas reuniões, em que costumavam ser pensadas dinâmicas e metodologias que atraíssem as pessoas a participar. Muitas vezes eram utilizadas ferramentas como *datashows* para expor, em *slides*, a história da comunidade e a importância da mobilização em torno da ZEIS. Também foi elaborada uma cartilha, com o intuito de esclarecer o que era a ZEIS e chamar os moradores pra discussão. Algumas dessas reuniões juntavam bastante gente, conforme lembra Dona Júlia:

A gente teve muita reunião de quarteirão e foi explicando, toda semana tinha, às vezes até mais de uma, duas por semana, a gente se juntava ali e ia pra lá. **Dava numa faixa de quarenta, sessenta pessoas. Era muita gente. Deus permita que a gente vá caminhando de novo pra essas reuniões, porque era muito, muito bom.** Esses encontros aconteciam principalmente lá naquela pracinha da igreja, e também na Fundação Marcus De Brün. Eu recebi cartilha, muito panfleto. Passava carro de som. Tava, tava, tava muito bom o movimento. (Júlia, moradora, fevereiro/2012, grifos meus)

Outro ponto interessante é a lembrança de Dona Cláudia de que nessas reuniões não ocorria “baderna”, o que significa, provavelmente, que foram bem organizadas e facilitadas, possibilitando o diálogo e a interação entre os participantes.

Eu participava era muito dessas reuniões, porque eram educativas, eu gostei delas, toda reunião não houve baderna nem nada, houve aqui uma no Assis, né e foi ótima, era boa a reunião. Marcava com o dono da casa e fazia a reunião na frente. Aqui, no meio da rua. Convidava, você faz o convite, o pessoal e todo mundo tava lá. Todos eles sentiam interesse, (Cláudia, moradora, entrevista em janeiro/2013)

O fato de que nesses momentos não havia “baderna” pode ter sido também destacado por ela pelo fato de que as reuniões ocorriam em plena rua, podendo ocorrer interrupções e dispersão, o que, segundo ela, não ocorria. Parece haver um

consenso entre todos os entrevistados, o de que as reuniões de quarteirão foram o momento de maior mobilização comunitária dos últimos anos no Lagamar. Quase todos falam dessas reuniões como ocasiões de muito diálogo e demonstram certa vontade de que elas sejam retomadas, como se fossem a solução para as situações de desinteresse e desmobilização. Dona Cláudia fala ainda das Ações Culturais:

Teve a cartilha e teve muita apresentação bonita. Sabe teatro? Pois é, eles faziam, os meninos. Faziam assim: uma era o rapaz conversando, ele mesmo representando que não sabia o que era ZEIS, pra menina poder vir lá e explicar. É como eles faziam, né?! **Faziam assim como uma comédia deles dois, um dizia uma coisa e a outra combatia, eu achei muito bonito, como um teatro mesmo que faziam no meio da rua.** O povo ficava vendo e ouvindo, prestava muita atenção. (Cláudia, moradora, entrevista em janeiro/2013, grifos meus)

As representações sobre as reuniões de quarteirão e as ações culturais são para eles tão positivas, que é freqüente que elas sejam lembradas em diversas reuniões do Fórum ou mesmo do Conselho Gestor. Em alguns momentos de dúvida ou impasse sobre qual estratégia o movimento deveria tomar, não raras foram as vezes em que diversas pessoas sugeriam a retomada das reuniões de quarteirão, que para alguns significou o momento de maior mobilização em torno da ZEIS. Para eles, a realização dessas reuniões foi a atividade mais positiva e mais eficaz de real aproximação com toda a comunidade, por isso sempre alguém sugere que elas sejam reiniciadas. Sabe-se, no entanto, que para a retomada das reuniões é necessário muito trabalho de mobilização, da mesma forma como houve em 2009, e algumas pessoas já se encontram cansadas e desestimuladas. É por essa razão, talvez, que apesar de sempre alguém sugerir a repetição desses momentos, o Fórum ainda não conseguiu retomar essas reuniões.

O objetivo de tantas reuniões e ações culturais era, conforme já foi dito, a realização da Grande Marcha pela ZEIS do Lagamar, que ocorreu em 17 de novembro de 2009. Os participantes percorreram cerca de dois quilômetros ao longo da Avenida Murilo Borges, via de considerável fluxo de veículos. O ponto de chegada da marcha foi a Câmara Municipal de Fortaleza, onde foi realizado um ato pela votação da Lei Complementar referente à ZEIS do Lagamar. Esta manifestação contou com a participação de cerca de 500 pessoas, entre moradores, lideranças comunitárias, membros de ONG's, estudantes e apoiadores do Lagamar,

repercutindo junto ao Poder Público e às mídias locais⁵⁹. O objetivo da caminhada era dar publicidade ao movimento e reivindicar junto à Câmara e à Prefeitura a aprovação da Lei Complementar referente à ZEIS, em caráter de urgência, ainda no ano de 2009. Os discursos sobre a Marcha ainda são comuns de serem ouvidos, a exemplo do seguinte:

Particpei da Marcha sim, mas só indo até o começo porque eu tinha que trabalhar. **Eu lembro da organização, lembro que pra gente chegar ali foi um ano todinho e até nós mesmos, pra gente entender o que era ZEIS, acho que foi muito esforço de muita gente que hoje é do Fórum.** Eu sempre falo da Vitória porque eu acho que ela que trouxe também um suporte de pessoas que entendiam, advogados, de pessoas que sabiam o que era e foi aí que a gente começou a saber o que era ZEIS, sem nem entender o que era ZEIS, mas começou a entender que isso era importante e aquilo dali começou a tomando o nosso tempo, né, porque aquilo começou a ser uma discussão que a gente sempre tava participando, pra gente começar a organizar aquela marcha tão bonita. (Francisco, morador, em entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus)

Nesta fala, Francisco destacou duas coisas: o trabalho de organização e mobilização para a marcha, que teria levado todo o ano de 2009; e a beleza do ato, com as pessoas todas reunidas e indo em direção à Câmara dos Vereadores para pressionar pela ZEIS. Esses pontos destacados por Francisco convergem com o que Júlia, Cláudia e Lúcia relataram, pois o esforço prolongado de organização é permanentemente lembrado por todos que de alguma forma participaram, como que para reiterar a “força comunitária” do Lagamar. De algum modo, parece que as narrativas sobre a marcha buscam reavivar o ânimo até em alguns membros do Fórum que já se encontram cansados, e lembrar tudo aquilo que já foi construído e desenhado dentro do Fórum é uma estratégia de continuidade.

Francisco também fala de como foram os últimos dias antes da marcha, momento em que a divulgação foi intensificada:

Na preparação da marcha até trio elétrico a gente tinha, era um carro de som grande, que o povo ia em cima chamando assim: “Pessoal, a grande marcha, dia tal de novembro, vamos sair das suas casas, vamos lutar pela sua casa”. Isso ficou mais forte principalmente nos últimos dias já pertinho da marcha, e aí foi que o pessoal começou a ver que o negócio era grande,

⁵⁹ A marcha, além de ser tema de matéria nos grandes jornais locais, também foi divulgada em vários outros sites e blogs, a exemplo das seguintes notícias selecionadas: <http://www.cutceara.org.br/noticias/2008_texto2.asp?id=5639&a=c> e <<http://movimentogritodajuventude.blogspot.com/2009/11/grande-marcha-em-defesa-do-lagamar.html>> . Acesso em: 18 nov. 2009.

vinha era carro de som passando, eu acho que também esse suporte que a Fundação deu foi essencial. As pessoas viram essa divulgação da marcha semanas antes, com carro de som, trio, as reuniões foram se intensificando mais e as pessoas começaram a ver que o movimento é grande, não é negócio pequenininho, não. (Francisco, morador, em entrevista realizada em janeiro/2013)

É possível ver, a partir das narrativas dos moradores entrevistados, que a marcha sempre foi vista como um grande objetivo, uma das estratégias essenciais, talvez a mais importante naquele momento da busca pela inclusão do Lagamar como ZEIS. Tanto assim, que durante todo o ano de 2009 foram desenvolvidas diversas atividades no intuito de garantir a realização da marcha, com a colaboração da Fundação Marcos de Brüin e dos projetos da UFC. Por um lado, as reuniões de quarteirão foram consideradas importantes para o esclarecimento dos direitos da população, mas, por outro, eram vistas como a garantia de uma grande participação de moradores no evento.

Na verdade, ao longo do ano de 2009, muita expectativa foi colocada em torno da marcha, como se ela fosse a única chance de conseguir a atenção da mídia e da Prefeitura para o Lagamar, com o intuito de pressionar pela inclusão da ZEIS. Dessa forma, havia um receio muito grande de a adesão dos moradores ser pequena, de algum modo invalidando o impacto que se esperava. Em algumas das reuniões de quarteirão, observei os discursos das pessoas mais envolvidas com a mobilização, e era comum ser dito que “o Lagamar não podia fazer feio”, que tinham que participar com 400, 500 pessoas ou mais, para justamente mostrar a força da organização comunitária. A preparação para a Marcha, portanto, envolveu muito trabalho e expectativa e, claro, uma infinidade de tensões.

A marcha é citada de forma recorrente no discurso dos moradores que falam da “luta pela ZEIS”, como um ato importante para afirmação de seus direitos e de sua expressão política, possuindo uma forte carga simbólica, perceptível mesmo nas conversas informais. De fato, o evento foi um marco para o movimento social, sobretudo porque em março de 2010 foi aprovada a lei que reconhece a ZEIS do Lagamar (Lei Complementar nº 76/2010), o que eles compreendem como um dos resultados claros obtidos com a marcha.

Durante o período de preparação para a marcha, uma estratégia recorrente para mobilizar as pessoas pras reuniões e para os atos em torno das ZEIS eram as

chamadas “músicas de luta”. Muitas delas, conforme lembra Dona Cláudia, são antigas e remontam às CEBs:

É da CEB's, muitas músicas vieram de lá sim. Olha só essa, que linda: [cantando] *Vou convidar meus irmãos trabalhadores, operários e lavradores, biscateiro e outros mais e juntos vamos celebrar a confiança e ter fé na esperança de ter terra, pão e paz, ê ê. Somos gente nova vivendo a união, somos povo semente da nova nação, ê ê, somos gente nova vivendo o amor, somos comunidade povo do Senhor, ê ê.*

[...]

É, tudo é das passeata, é, essa aqui também era, aqui era do lado de lá, viu?! Olha outra: [cantando] *Nosso direito vem, nosso direito em, se não vir nosso direito o Brasil perde também, nosso direito vem, nosso direito vem, se não vir nosso direito o Brasil perde também. Confiando em Cristo rei que nasceu lá em Belém e morre crucificado porque nos queria bem, confiando em seu amor, se reclama até doutor, mas nosso direito vem, êêê.* [cantando] (Dona Cláudia, moradora, entrevista em janeiro de 2013)

Algumas outras foram criadas por alguns moradores especialmente para a ZEIS, a exemplo do Hino cuja letra é mostrada na Figura 22:

Figura 22 - Hino da ZEIS

Hino das ZEIS do Lagamar

LAGAMAR NOSSA TERRA NOSSA GENTE NOSSO LUGAR DE MORAR

REFRÃO: VAI SER TÃO BONITA ALEGRIA DO POVO/ LUTANDO DE NOVO/ EM BUSCA DAS ZEIS AQUI PRO LAGAMAR/ MELHORIA PRO POVO.

Lagamar, nossa terra e lugar/
Fazemos questão de morar e preservar/
Cuidar do meio ambiente/
E a roseira de novo florir vai transformar.
Saúde, trabalho, educação/
Esporte, cultura e lazer/
Segurança e saneamento pra melhorar.

REFRÃO

Lutar pelos nossos direitos
É nossa razão de viver no Lagamar/
À posse da terra nas mãos

Assinado só no coração vamos sonhar
Resgatar as nossas raízes
Origens e cidadania, costume e a liberdade
Alegria da gente viver
Promovendo a paz..

REFRÃO

Quando o dia da paz renascer/
Quando o sol da esperança brilhar no Lagamar/
Quando o povo nas ruas sorrir/
Quando as mesas se encherem de pão/
Tempo novo de eterna justiça/
Sem ódio, sem sangue ou cobiça vai ser assim.

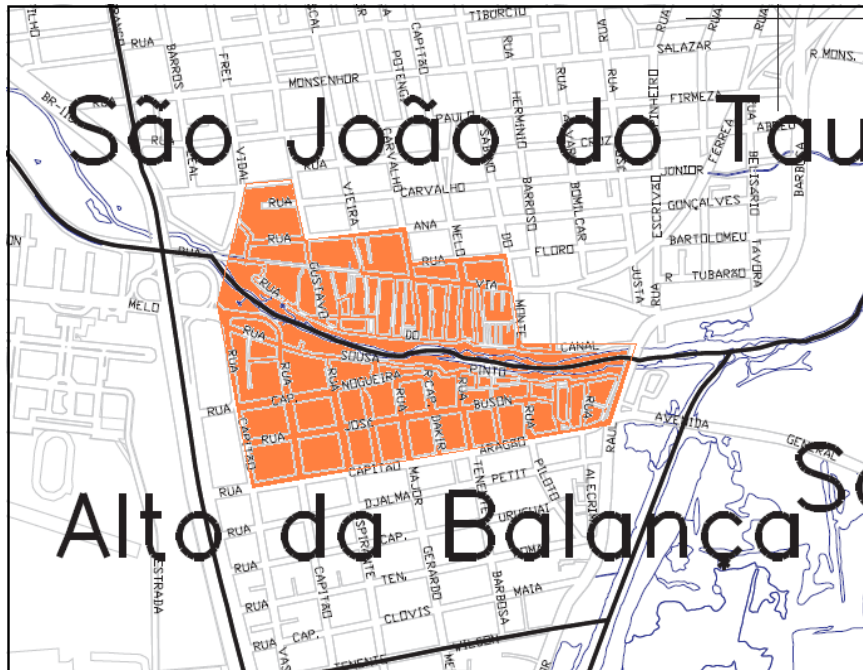
POETA: Rosa Amaro de Lima
CANTA: Emanuel
DATA: 27/09/2009

Fonte: Arquivos da Fundação Marcos de Brün.

Após a marcha e a inclusão do Lagamar nas ZEIS por meio da Lei Complementar nº 76/2010, os moradores começaram a se reunir com a Prefeitura para tentar ter acesso ao mapa e ao perímetro exato da ZEIS. Tal negociação levou alguns meses, e somente em junho de 2010 eles tiveram acesso ao perímetro real, que não correspondia ao projeto inicial que vinha sendo discutido com a Prefeitura desde 2008, antes, portanto, da publicação do Plano Diretor. Segundo a Fundação Marcos de Brün, representando o Lagamar, naquele projeto o polígono tinha forma quadrada, e não a forma irregular aprovada na Lei Complementar, que corresponde a uma forma imprecisa, bastante diferente do quadrado inicial (Ver Figura 23). Neste último, foram excluídos alguns grandes terrenos vazios dentro do Lagamar, como é o caso da área em frente ao Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) da Rua Sabino Monte (ver Figura 24). A razão técnica para a exclusão desses terrenos não foi apresentada aos moradores, e permanece sem explicação. O fato de tais áreas não poderem ser utilizadas para as reformas e melhorias advindas das ZEIS consiste em uma perda para os moradores, pois os terrenos vazios da área poderiam servir para a possível realocação de famílias que vivem em área de risco, quando forem iniciadas as obras de regularização urbanística na ZEIS. Ocorre que

se tais terrenos, estando fora da ZEIS, não estão sujeitos aos parâmetros a serem definidos na regularização urbanística, provavelmente não haverá diminuição de seu valor no mercado imobiliário, o que tornará mais onerosa sua aquisição pelo município em benefício das famílias.

Figura 23 - Perímetro da ZEIS aprovado na LC nº 76/2010.



Fonte: Diário Oficial do Município de Fortaleza, nº 14.226, de 18 de março de 2010.

Figura 24 - Terrenos vazios dentro e fora da ZEIS



Fonte: GASPARG; XIMENES, 2013, p. 239.

A grande mancha vermelha à direita, acima do canal, corresponde ao terreno vazio situado em frente ao CRAS, na Rua Sabino Monte, conforme mencionei.

4.2.4 Percepções de ZEIS para os moradores

Algo a ser discutido ainda é como os moradores representam e significam a ZEIS, compreendendo que as visões acerca do instrumento variam muito de acordo com a posição e os pertencimentos de cada um. A compreensão de ZEIS de um membro do Fórum ou do Conselho é muito diversa da que os demais moradores possuem, talvez por se tratar de um instrumento que envolve muitas questões técnicas. Trata-se, de fato, de um tema de difícil apreensão.

Essa é a visão de ZEIS de uma moradora que participa do Fórum e do Conselho:

Terra santa do Lagamar, a ZEIS é zona especial de interesse social. Isso pra mim tem um significado muito grande, zona especial já é uma coisa muito boa, ser especial, o interesse social tanto parte de nós, como dos políticos pra ajeitá-lo, pra que o Lagamar seja mesmo uma zona especial de interesse social, mas precisa mudar o conceito de certas pessoas, mudar também assim o comportamento que é mais difícil, mas o compromisso das pessoas que estão na luta, a mentalidade de muita gente que acha que o Lagamar é isso. [...] **Essa ZEIS foi um início bem bom, um pontapé muito bom, se tivesse continuado [risos] que depois a gente começou só a andar, e agora parece que a gente começou, depois engatinhou, até que parou, agora nós tamos começando de novo a caminhar. Foi muito convite, muito movimento, muita esperança, o povo achava que a ZEIS ia mudar tudo, que a ZEIS mandava em tudo.** (Júlia, moradora, fevereiro/2012, grifos nossos)

Da mesma forma que observei misturarem-se as narrativas pessoais e as memórias “de luta comunitária”, pelo menos no que concerne aos moradores que participam do Fórum e do Conselho, a percepção de vitória está hoje muito imbricada nas questões relativas à ZEIS, aos momentos em que eles foram “vitoriosos” nisso:

Quando conseguimos a lei da ZEIS e também o dia da eleição do conselho da ZEIS foi *maravilhoso*. É, num é tanto reconhecimento, é a gente saber que a gente podia recomeçar, uma luta mais, uma luta melhor, uma luta que a gente tivesse mais autonomia, até pensei que aquele negocio tinha vingado, e ia ser mesmo, mas depois começou, o que me desanimou mesmo, quando eu vi que só os quatro gato pingados de ZEIS poderiam

participar da reunião do conselho. Isso foi o que acabou com a ZEIS, ninguém puder falar, aquele regimento tem muita coisa que eu discordei, mas a maioria concordou, “todos podem vir, mas é só para ouvir, não pode falar⁶⁰”. (Júlia, fevereiro/2012)

Já para outra moradora, também participante do Fórum e do Conselho Gestor, a representação de ZEIS é a seguinte:

ZEIS não é fácil, é muito difícil, e a gente nunca sabe tudo, sempre tem algo a aprender, e a cada dia que passa você vai aprendendo mais ainda. Que aí ainda bem que eu consegui, não sei até quando que eu vou conseguir assim fazer o que eu gosto e eu ter como me manter... **Mas assim, eu acredito que a ZEIS ela pode realmente sair do papel,** só que eu acho que precisa de mais direcionamento, de mais boa vontade do poder, sabe? (Lúcia, moradora, em entrevista realizada em agosto/2011, grifos meus)

Lúcia também fala de como é a representação geral da ZEIS para a comunidade, para além dos espaços de participação: “No início as pessoas estavam realmente muito otimistas, todo mundo com gás, mas o que fragilizou a nossa mobilização foi um pouco de descompromisso das pessoas do próprio Conselho”. Segundo ela, a partir da mobilização feita pelo Fórum e pela Fundação Marcos de Brüin durante o ano de 2009, muitas pessoas passaram a acreditar que a ZEIS lhes traria benefícios diretos como o “papel da casa”. Ou seja, mesmo sem entender bem o que ZEIS significa, passaram a já esperar as melhorias que ela traria. Segundo Francisco:

Eu ainda acredito que a gente foi muito feliz, abençoado mesmo de sermos uma ZEIS, sabe? Porque questões mesmo legais que ela literalmente garante muita coisa pro Lagamar, mas assim, tá no papel, né? Tá no papel e aqui a gente sabe que o Brasil é desse jeito, às vezes fica no papel. **Eu acho que a gente vai ainda sorrir muito por ter sido ZEIS, por ter lutado, a gente vai ainda chegar lá na frente, olhar pro passado e vai dizer: “Olha, valeu à pena, nós insistimos, estamos aqui e conseguimos”**, eu num sei se vai ser agora, num sei se vai ser daqui há dez anos, num sei quando é que vai ser. Mas pelo menos que a minha filha veja, que os nossos filhos vejam, mas a gente quer pelo menos, escrever nossos nomes lá na história, não pra ganhar mérito, mas dizer assim: “Pô, a nossa vida teve sentido, porque nós contribuímos e a nossa contribuição foi isso pro Lagamar”. **O único problema foi que a gente trouxe o grande discurso de que a ZEIS ia trazer o papel da casa. E realmente a ZEIS prevê, futuramente, mas não diz quantos anos, não fala se é um processo longo. Nós que estávamos à frente, eu sempre achei, no**

⁶⁰ Conforme discutirei no próximo capítulo, uma das grandes discussões em torno do Regimento Interno foi a respeito do direito de voz dos demais moradores nas reuniões. O que ficou definido é que somente os conselheiros podem falar durante as reuniões, os outros podem apenas permanecer e ouvir.

começo eu achava que seria rápido. (Francisco, morador, em entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus).

Lúcia e Francisco, dessa forma, avaliam que foram cometidos alguns equívocos na mobilização, mas que esses não foram conscientes ou deliberados, tendo em vista que eles também acreditavam no que diziam quando afirmaram para as pessoas que a ZEIS traria a regularização fundiária de forma rápida. Foi a partir dessa mobilização e desse discurso que eles avaliam ter conseguido quase 500 votos para a eleição do Conselho Gestor, e foi justamente esse discurso que foi tão duramente criticado pelo Fórum, conforme se discutirá adiante. Segundo Francisco, o diálogo dos membros do Fórum com os demais moradores, nessa época, era o seguinte:

“Ah, pessoal, depois que entrar a ZEIS, o negócio vai andar” e eu sempre sonhava um negócio diferente, né?! E aí a gente vendeu essa mesma sensação que a gente tinha esse sonho. Nós vendemos pras pessoas mesmo, não iludindo, porque de alguma forma é verdade, é, mas nós pecamos em dizer que era a curto prazo. No começo, as pessoas acharam que era a curto prazo e aí as pessoas mobilizaram, as senhoras levantaram a bandeira: “Nós queremos a ZEIS”, diziam “Pessoal, olha, vamos lutar pela sua casa”, acho que o grande patrimônio das pessoas aqui é casa, de morrer e poder deixar a casa pro filho, com garantias. (Francisco, morador, em entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus).

Muitas senhoras como Dona Cláudia acreditam que foram enganadas e, pior, acabaram ludibriando outras pessoas com uma fala que não era verdadeira. Essas senhoras do Fórum atribuem a isso o fato de muitos moradores terem deixado de participar das reuniões e das atividades comunitárias, pois supostamente estariam desiludidos depois de esperarem pelas conquistas das ZEIS, que ainda não vieram. A esse respeito, destaco que em 2012 presenciei dois momentos de reuniões gerais ou assembléias que ocorreram na rua Hermínio Barroso, em frente à Fundação, e observei falas críticas de moradores que não participavam nem do Fórum nem do Conselho. Os depoimentos eram realmente no sentido do desapontamento e da descrença na ZEIS e nas próprias lideranças, pois haviam acreditado que a regularização fundiária finalmente sairia do papel. Pode-se ver essa indignação a partir de falas da própria Dona Cláudia:

A comunidade ficou muita gente revoltada, né? Porque houve a eleição do Conselho, e foi relatado que os moradores iam ter direito ao papel

da casa, que dizer, se aqui fosse ZEIS os moradores iam receber esse papel, todo mundo ficou alegre. Porque aqui a gente só tem direito só às paredes, o chão não é nosso, então todo mundo ficou contente. Aí vem agora todo mundo me perguntar, chega gente que eu nem conheço, aqui: “Dona Cláudia, como foi o negócio lá? A reunião? O quê que disseram?”, ficam me cobrando. [...] **Preste bem atenção, se o povo fosse contra a ZEIS, eles teriam ido votar? Não tinham! Foi 490 votos, todos esperavam que a ZEIS garantisse o papel da casa. E ainda não veio o principal que a comunidade almeja, o povo quer é o documento da terra.** Eu garanto, se o Conselho vier hoje e trazer a escritura da terra, todo mundo vai valorizar o Conselho, vai valorizar a ZEIS, vai dizer: “Graças a Deus que a ZEIS veio e deu o direito”, vai ficar todo mundo contente porque você sabe, a maior parte do povo quer ser ajudado. Todo mundo vai ouvir e se der certo, todo mundo vai ficar gratificado ao conselho e vai dizer: “Olha aí, graças a Deus, se num fosse a ZEIS nós não tava sabendo quanto é que valia a nossa casa...”. **Dessa ZEIS aí eu só quero o documento da terra pra todo mundo, ademais educação, creche, o trabalho é... proteção aos jovens, é tudo isso que é direito da gente.** (Cláudia, moradora, entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus)

Com essas falas, é possível ver o que significa ZEIS para boa parte dos moradores: a garantia de melhoria de vida e principalmente do “papel da casa”, da segurança jurídica da propriedade de seus lares, evitando assim que continuem as ameaças de remoção, seja por parte do governo, seja por parte de empresários. Foi acreditando na vinda dessas garantias que muitas pessoas participaram das manifestações e da própria votação para o Conselho Gestor, como afirma Dona Cláudia. Por conta da demora na regularização fundiária, alguns já estão se sentindo enganados; não compreendem que os conselheiros do Lagamar não poderiam ter garantido a regularização sozinhos, sem o apoio da Prefeitura, tampouco em um tempo tão curto quanto uma gestão de dois anos. Presenciei diversas reuniões em que os conselheiros, principalmente Lúcia e Francisco, ficavam tentando em vão se justificar e dizer que eles mesmos achavam que seria mais rápido, mas que infelizmente não foi possível. Também nesses momentos emergem os conflitos geracionais de que falarei adiante no capítulo 5.

4.2.5 Relações com as demais ZEIS: em especial, Serviluz e Bom Jardim

Durante a pesquisa, presenciei algumas reuniões de troca e diálogo entre os participantes do Fórum e alguns moradores das ZEIS do Bom Jardim e do Serviluz. Também houve encontros como um seminário no Bom Jardim em agosto de 2011, para o qual Lúcia foi convidada a ser palestrante, representando o Fórum. Mesmo

não podendo participar desse seminário, participei de reuniões posteriores em que os encontros foram discutidos e pude elaborar alguma análise a respeito.

Antes do seminário, em julho de 2011, ocorreu uma reunião do Fórum em que pela primeira vez se conversou com moradores do Bom Jardim para trocar experiências e falar das estratégias de luta pela ZEIS do Lagamar. Participei da reunião, e nela estavam presentes duas lideranças do Bom Jardim e cerca de oito mulheres do Fórum. Um dos representantes do Bom Jardim falou sobre a experiência deles na Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) e de toda a mobilização pela ZEIS do Bom Jardim. Ele disse que tinham vindo para ouvir como foi a luta da ZEIS do Lagamar, pois era muito importante para eles entender como conseguiram organizar a comunidade em torno de uma pauta tão técnica. Afirmou ainda que no Plano Diretor, o Bom Jardim estava presente no Campo Popular, e que teria sido assegurado que todo o Bom Jardim seria ZEIS tipo 1. Contudo, até aquele momento não tinha sido publicado ainda o decreto municipal para a constituição da ZEIS. Ele disse ainda que a rede DLIS teria apontado quatro entidades para se articular com o Lagamar: Visão Mundial, CDVHS, Vira Mundo e Associação Moradores do Marrocos.

A partir dessa primeira conversa, outras reuniões ocorreram entre as duas comunidades, e um dos encaminhamentos foi a realização do Seminário sobre ZEIS no Bom Jardim, em que participaram dois representantes do Lagamar para contar a experiência deles e explicar qual seria o passo a passo para a implementação da ZEIS, a partir do que eles já estavam aprendendo na prática. Esse seminário ocorreu em agosto de 2011, e, de acordo com o relato de Lúcia, participaram ela e Álvaro, que trabalha com ela na Fundação Marcos de Brünin. Havia entre 25 e 30 pessoas do Bom Jardim, bastante interessadas em ouvir sobre como estava sendo o processo de implementação da ZEIS do Lagamar. Lúcia disse que esclareceu tudo que pôde e se colocou disponível para outras conversas, e convidou as pessoas para ir conhecer o Lagamar e o Fórum da ZEIS.

Em agosto de 2012, aconteceu no Bom Jardim o II Encontro ZEIS e Direito à Moradia, organizado pela rede DLIS e pelo Escritório Frei Tito de Alencar. Para esse evento, foram convidadas diversas comunidades definidas como ZEIS, como o Lagamar, o Serviluz e o Caça e Pesca, e todas enviaram representantes. Esse foi outro momento de diálogo entre o Lagamar e o Bom Jardim, e mais uma vez os moradores do primeiro prestaram solidariedade, apesar de terem comparecido

apenas quatro participantes. Lúcia contou a todos um pouco da sua experiência e falou sobre as dificuldades pelas quais estavam passando no Conselho Gestor, mas se mostrou otimista por estar ocorrendo um diálogo constante com a Prefeitura através das reuniões ordinárias mensais, o que, para ela, já significa algum avanço. A partir desses eventos, parece-me que a relação estabelecida com a ZEIS do Bom Jardim foi muito boa.

Já com a ZEIS do Serviluz o processo foi um pouco diferente. A partir da análise de Lúcia já se pode perceber uma diferença de avaliação e de postura para com a outra comunidade, conforme se observa:

Eu acho que aqui teve na verdade uma grande mobilização comunitária mesmo, sabe? De pensar em todo, não de pensar em cada um, porque até então pelo que eu entendi, **por exemplo quando eu tive no Serviluz, o que eu entendi um pouco sobre a questão de como foi construído, primeiro que a ZEIS foi dada pra eles. Não foi a partir deles pra conquistar, e segundo porque as pessoas que estão à frente, pelo menos o que eu tirei de lá, são pessoas ligados a partidos, sabe?** (Lúcia, moradora, entrevista em agosto/2011, grifos meus)

A título de esclarecimento, importa dizer que o Serviluz e o Bom Jardim foram incluídos como ZEIS no Plano Diretor em 2009, sem todos os percalços por que passou o Lagamar, o que talvez explique um pouco a visão de Lúcia que a ZEIS do Serviluz teria sido “dada” para os moradores. Ela entende que no Lagamar foi necessário brigar e se mobilizar, pois a ZEIS só foi obtida posteriormente à aprovação do Plano Diretor.

Sobre o Serviluz, Lúcia disse ainda que foi convidada por moradores para participar de duas reuniões na comunidade, na época em que eles estavam discutindo a eleição do Conselho Gestor de lá. Lúcia contou que nessas reuniões ela falou sobre a experiência do Lagamar e relatou especificamente sobre a eleição do Conselho, e o esforço de união e mobilização comunitária que o processo demandou. Ela parece ter estranhado o que chamou de “desunião” no Serviluz, e relatou uma grande influência de partidos políticos no movimento comunitário de lá, pois durante as reuniões viu muita gente com blusas de partido e bandeiras:

É um lance político mesmo, eu detectei isso no Serviluz porque eu estive lá. E eu acho que aqui deu certo porque aqui tem o lance de pensar no todo, no coletivo, foi coisa assim de comunitário mesmo, de comunidade mesmo, e eu acho que por isso é que deu certo, sabe? Por isso que deu certo, eu acho. Eu acho que o Conselho não está dando tão certo ainda, porque eu

acho que ainda houve um erro na escolha dos candidatos. (Lúcia, moradora, entrevista em agosto/2011, grifos meus)

Para Lúcia, “política é ruim”, como foi reafirmado por ela em diversos momentos, em reuniões e entrevistas; daí ter avaliado de forma muito negativa o Serviluz. Ela também presenciou discussões entre moradores no momento em que esteve lá, o que de certo modo reforçou sua avaliação.

Lúcia foi a pessoa que mais esteve em contato com as pessoas de outras ZEIS, tanto do Bom Jardim quanto do Serviluz, e parece-me que ela desenvolveu essas percepções contrastantes em razão do que vivenciou durante esses diálogos. Ela relatou ainda que achou muito interessante o trabalho do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), que no Bom Jardim tem uma atuação semelhante à da Fundação Marcos de Brüin, tão conhecida dela. Talvez essas semelhanças observadas por ela entre o Lagamar e o Bom Jardim tenham sido um dos motivos das avaliações tão discrepantes sobre este último bairro e o Serviluz. Outra razão pode ter sido o fato de que alguns moradores do Bom Jardim já estiveram no Lagamar e participaram de reuniões do Fórum, o que não teria ocorrido com os do Serviluz, que apenas a convidaram para conhecer a realidade de lá e contar a experiência do Lagamar.

Por outro lado, é importante esclarecer as dificuldades por que passou a ZEIS do Serviluz durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, até o fim de 2012. Apesar de terem o decreto criando o Conselho Gestor, a eleição para este não foi realizada, e os moradores argumentam que tal não foi possível porque a prefeitura teria retirado completamente o apoio que anteriormente tinha fornecido. Eles afirmam que a realização de uma eleição em uma comunidade daquele porte seria bastante difícil sem o apoio do governo municipal. Algumas pessoas do movimento comunitário do Serviluz entendem que se a implementação da ZEIS é dever da Prefeitura, também o é o auxílio durante a eleição do Conselho Gestor, pois sem ele a ZEIS não pode ser efetivada.

O interessante no caso do Serviluz é que, mesmo sem a eleição do Conselho Gestor oficial, foi formado um Conselho Comunitário da ZEIS, que vem se reunindo quinzenalmente para discutir as questões da comunidade. Esse órgão é composto apenas por moradores e representa um ato de resistência contra o que eles argumentam ter sido a omissão municipal na eleição do Conselho Gestor. A convite de um amigo, participei de uma reunião desse Conselho, e vi que a

discussão atual é a obra do projeto Aldeia da Praia, de responsabilidade municipal, que prevê a remoção de mais de duas mil famílias para a urbanização da orla. O Conselho Comunitário vem discutindo a obra, que considera uma contradição com o que estabelece a legislação. Eles argumentam que, se a área é ZEIS, grandes remoções não se justificam, razão pela qual não compreendem a existência de uma obra desse porte justamente em uma ZEIS. Caso semelhante vem ocorrendo no Lagamar, em relação às obras do VLT e da Av. Raul Barbosa, conforme será discutido no próximo capítulo.

Apesar da existência do Conselho Comunitário, fui informada pelos moradores de que eles permanecem solicitando apoio da Prefeitura para a realização das eleições oficiais do Conselho Gestor, para que este possa ser instituído e sejam iniciadas as discussões sobre a efetivação da ZEIS do Serviluz.

CAPÍTULO 5. O CONSELHO GESTOR DA ZEIS DO LAGAMAR

Neste capítulo, será apresentado o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar e serão discutidas algumas questões envolvendo desde a sua criação e a eleição dos membros da comunidade, até alguns embates envolvendo moradores e técnicos da Prefeitura. Também será discutida a relação entre o Fórum e o Conselho Gestor, e, ao final, será apresentada a questão sobre a Copa do Mundo de 2014 e os possíveis impactos dentro da ZEIS.

5.1. A ZEIS que não é ZEIS: um dispositivo legal para a Copa do Mundo

A publicação da Lei Complementar 76/2010 foi muito comemorada por ter finalmente criado a ZEIS do Lagamar, mas, por outro lado, os moradores amargaram a inclusão de um artigo que tentaram de todas as formas rejeitar. Durante o fim do ano de 2009, em meio à preparação para a Grande Marcha, ocorreram duas ou três reuniões com a Prefeitura Municipal de Fortaleza para pressionar pela publicação da Lei Complementar (LC). Já nesses encontros, era antevista a real possibilidade de sair a LC, mas a Prefeitura apontava uma série de condicionantes, que as lideranças vinham se recusando a aceitar.

Um desses condicionantes era a inclusão, na própria LC, de um artigo dispondo que, apesar de ser ZEIS, caso houvesse a necessidade de realização de obras prioritárias (a exemplo das obras para a Copa do Mundo de 2014), os critérios da ZEIS deveriam ser flexibilizados (artigo 5º). Não participei dessas conversas no Paço Municipal, mas obtive relatos de moradores que lá estiveram, e estes disseram que foram momentos de muita tensão e insistência da própria prefeita de que a lei só sairia dessa maneira. Apesar das críticas dos moradores e da Fundação Marcos de Brün, a Lei foi publicada conforme vinha sendo dito pelo governo municipal. Para melhor compreensão dos conflitos ora narrados, observe-se o que diz o citado artigo 5º, em consonância com o artigo 4º da mesma lei:

LEI COMPLEMENTAR Nº 0076 DE 18 DE MARÇO DE 2010

Art. 4º - Fica instituído o Comitê Gestor da ZEIS 1 do Lagamar, composto por representantes do Município e dos atuais moradores das áreas indicadas no anexo único desta Lei, que deverão participar de todas

as etapas de elaboração, implementação e monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária. Parágrafo Único - Ato do Poder Executivo deverá regulamentar a constituição do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar.

Art. 5º - Fica o Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza. (LC nº 76/2010, Fortaleza-CE, grifos meus)

O referido artigo diz ainda mais nos parágrafos que se seguem, em que fica estabelecido que essas obras excepcionais podem ser inclusive de outros entes federativos, não apenas do Município de Fortaleza, conforme o §1º: A possibilidade instituída pelo *caput* do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União.

Os moradores do Lagamar chegaram a realizar novos protestos em direção ao Paço Municipal, com faixas de “abaixo o artigo 5º”, mas não obtiveram resultado com esses atos de resistência. O citado artigo causou estranhamento em algumas categorias profissionais, a exemplo de advogados e arquitetos próximos do Fórum, e em algumas reuniões chegou a ser questionada a legalidade do artigo, vez que um dos objetivos da ZEIS é evitar remoções forçadas. Se o artigo está afirmando a flexibilização dos critérios das ZEIS de modo a facilitar uma possível remoção em função da Copa do Mundo, está na prática renunciando à finalidade primeira da ZEIS, ou ainda criando uma “ZEIS que não é ZEIS”, nos dizeres de alguns participantes do Fórum.

Para os moradores, teria sido preferível a completa exclusão do citado artigo, mas tal não foi possível. A partir do artigo 5º, é possível extrair duas interpretações, uma que favorece o Lagamar e outra que favorece os entes governamentais e o interesse na realização dos jogos da Copa em Fortaleza. A partir das primeiras reuniões na Fundação após a publicação da LC 76/2010, os moradores começaram a discutir se haveria alguma estratégia de defesa. O que concluíram foi que, apesar do artigo 5º autorizar a flexibilização dos critérios, se for o caso de alguma obra da Copa ocorrer dentro do perímetro da ZEIS, ainda será necessária a aprovação do Conselho Gestor. A argumentação do Fórum é de que o

artigo 4º, que fala dos poderes do Conselho, pode minimizar os impactos do artigo 5º, vez que não seria possível ocorrerem essas obras sem a total participação e aprovação dos conselheiros. Por outro lado, a Prefeitura entende que o artigo 5º autoriza o prefeito a ir além da decisão do Conselho Gestor, podendo este, por simples decreto, regulamentar sobre a flexibilização dos critérios dentro da ZEIS. A questão, portanto, não é nada simples, havendo suporte jurídico para as duas argumentações. Os participantes do Fórum da ZEIS sabem, no entanto, que o que será determinante não são os termos da Lei ou mesmo do decreto, e de certa forma se preparam para os futuros conflitos.

Freitas e Pequeno (2011) entendem que o artigo 5º constitui um retrocesso e que, de acordo com ele, a Prefeitura pode alterar os critérios sem a devida autorização do Conselho, conforme se observa:

Assim, mesmo que se busque implementar um Conselho Gestor e que venham a ser desenvolvidas as diferentes etapas (o diagnóstico específico da área, a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; os planos urbanísticos, de regularização fundiária, de trabalho e renda e de participação comunitária e desenvolvimento social), fica a área à mercê de sua revogação, prevalecendo a definição técnica e os interesses diversos associados à Copa de 2014. (FREITAS; PEQUENO, 2011, p.16)

Depois da publicação da Lei Complementar, foram necessárias muitas reuniões entre os membros do Fórum e técnicos da Prefeitura para a negociação do texto do decreto que regulamentaria o Conselho Gestor, pois só a LC não era suficiente. De algumas dessas reuniões eu participei juntamente com diversas senhoras do Fórum, de forma que o decreto somente foi publicado em outubro de 2010. A partir daí, em novembro de 2010 foi formada a comissão eleitoral para dispor sobre a eleição dos conselheiros do Lagamar, que ocorreu entre fevereiro e março de 2011 (Ver Figura 21: Linha do tempo 2, na página 137).

5.2 O Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar

Para a implementação da ZEIS, é necessário inicialmente a eleição do Conselho Gestor, pois é ele que irá discutir e deliberar sobre todas as etapas, quais sejam: o diagnóstico e a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária, que por sua vez engloba os vários planos temáticos (geração de trabalho e renda;

regularização fundiária; regularização urbanística; normatização especial; participação comunitária e desenvolvimento social, dentre outros). O Conselho é composto de forma paritária, com seis membros indicados pela administração municipal, e outros seis eleitos pelos moradores. Há ainda os suplentes, sendo igualmente seis de cada lado.

Nos anos de 2010 e 2011, o Fórum da ZEIS do Lagamar promoveu discussões sobre o significado desse instrumento urbanístico, enquanto possibilidade de controle social das políticas públicas dentro da ZEIS. Especialistas das áreas do Direito e da Arquitetura, alguns inclusive técnicos da Prefeitura Municipal, prestaram esclarecimentos sobre o papel do Conselho Gestor, suas atividades, os direitos e deveres dos conselheiros, e ainda sobre o processo eleitoral de seus membros. Algum tempo depois, a comunidade foi a primeira em Fortaleza a eleger seu Conselho Gestor.

Como conselheiros da Administração foram indicados pela Prefeita, através de decreto municipal, representantes da Secretaria de Planejamento (SEPLA), Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Secretaria de Meio-Ambiente (SEMAM), Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), e das Secretarias Executivas Regionais II e VI. Para a escolha dos representantes dos moradores, houve a organização de uma eleição interna entre os meses de janeiro e fevereiro de 2011, na qual foram eleitos 12 nomes, entre suplentes e titulares. No debate interno, a negociação foi sobre quais nomes comporiam a chapa, já que foi acordada a formação de chapa única. O interessante é que na composição para o Conselho Gestor, algumas senhoras do Fórum da ZEIS propuseram a inclusão de pessoas com características diversas: homens e mulheres, lideranças jovens e antigas, para garantir a representação da pluralidade de visões e interesses no Lagamar. Apesar de ter sido proposto por algumas pessoas, em especial as lideranças mulheres mais antigas, a partir de reuniões do Fórum isso se tornou um consenso e um acordo.

Dos 12 eleitos, somente quatro eram homens, todos entre 25 e 35 anos. Já quanto às mulheres, havia maior diversidade geracional: três estavam na faixa etária de 25 a 35 anos; duas, entre 40 e 55; e três, entre 60 e 75. Do total, somente quatro mulheres indicadas para compor a chapa já participavam ativamente do Fórum da ZEIS, e isso se deu porque algumas delas participaram do processo como membros da comissão eleitoral, o que impossibilitou sua candidatura. Dessa forma, foi

necessário apontar outras pessoas como candidatos, algumas que não vinham acompanhando a discussão sobre ZEIS: dentre estas, havia as antigas e importantes lideranças que, por alguma razão, ainda não estavam inseridas na luta pela ZEIS, e ainda alguns jovens reconhecidos como “potenciais líderes” por Vitória, Cláudia e Júlia. O não-envolvimento anterior de alguns conselheiros gerou uma série de conflitos entre os moradores, tanto no Fórum, quanto no próprio Conselho, conforme discutirei adiante.

A posse de todos os conselheiros - os “do Lagamar” e os “da Prefeitura”⁶¹ - se deu em 12 de abril de 2011. Desde a posse, os moradores tentaram manter as reuniões do Fórum da ZEIS quinzenalmente às sextas-feiras à noite, e ainda as reuniões dos conselheiros do Lagamar às segundas-feiras à noite, quando necessário. Estas últimas ocorriam sempre nas semanas que antecediam as reuniões oficiais do Conselho Gestor, como uma espécie de preparação e discussão prévia das pautas que lá seriam apresentadas. Já as reuniões ordinárias do Conselho eram mensais, geralmente na primeira quarta-feira do mês.

Ocasionalmente os encontros somente de moradores eram marcados em outros dias da semana, mas via de regra as reuniões eram às segundas e às sextas. E as de segunda, apesar de serem sido feitos alguns convites para membros do Fórum que não eram conselheiros, quase sempre contavam com a presença apenas dos conselheiros.

Normalmente, eram discutidos nas reuniões do Fórum e do Conselho temas referentes à localidade e a questão da institucionalização da ZEIS, sobretudo a partir do diálogo com a Prefeitura Municipal de Fortaleza. Apesar de no Conselho só haver representantes do poder municipal, em algumas reuniões foram discutidas intervenções do governo do Estado, principalmente relacionadas à Copa do Mundo. Nessas ocasiões, o técnico à época presidente do Conselho convidou servidores estaduais para expor aos moradores o principal projeto que impactará a comunidade, o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), conforme discutirei adiante.

Inicialmente, cabe esclarecer que após a posse do Conselho Gestor em abril de 2011, por volta de junho começaram a ser realizadas formações e reuniões com os conselheiros. As formações foram solicitadas pelos moradores e realizadas na Fundação Marcos de Brüin, e para esses momentos foram convidados alguns

⁶¹ Essa dicotomia corresponde a uma categoria nativa de que farei uso na presente análise.

advogados e arquitetos conhecidos do Fórum, bem como alguns técnicos da Prefeitura que iriam trabalhar com a ZEIS do Lagamar. O objetivo desses momentos era esclarecer como se daria o trabalho para a efetivação da ZEIS e quais seriam as atribuições dos conselheiros.

5.3 As reuniões como rituais políticos e espaços de conflitualidade

A estratégia metodológica da observação participante, mediante a presença contínua nas reuniões do Fórum e do Conselho, permitiu maior proximidade com o campo e com os atores sociais, conforme discutido na Introdução. A partir das leituras de Barreira (1992) e Comerford (2001), pude compreender as reuniões como espaços de diálogo e interação, como rituais políticos. O estudo dos rituais na Antropologia da Política há vários anos tem um espaço destacado, reafirmado por Barreira (1992):

Uma outra forma de interpretação que buscou repensar a política de um ângulo inovador diz respeito à sua expressão através de símbolos circunscritos ao espaço dos rituais. A valorização dessa dimensão responde a crítica aos modelos estritamente racionais, que pensaram os fenômenos rituais como simples maquiagem de apresentação da realidade ou sobrevivência do passado. [...] **A compreensão do símbolo como modo de instauração do próprio social [...] concebe a política em sua face interativa com a vida cotidiana. O ritual seria assim, mais que um fenômeno de legitimação da ordem social, a maneira de dar sentido à cultura e às relações sociais.** (BARREIRA, 1992, p.38, grifo meu)

É nesta perspectiva que se localiza a presente incursão, pois a política é aqui discutida como um exercício cotidiano, não necessariamente ligada às instituições normalmente associadas a ela, a exemplo dos partidos políticos. Trata-se, na verdade, de compreender a “prática política” de moradores e técnicos governamentais na questão da ZEIS, ainda quando esse termo não seja por eles diretamente utilizado. Primeiramente, destaco que as reuniões realizadas pelo Fórum da ZEIS do Lagamar não dizem respeito somente à deliberação de questões referentes a ZEIS, vez que a dimensão racional da tomada de decisões corresponde a apenas uma das motivações dos moradores a participar das reuniões. Estas, como nota Comerford (2001, p. 149), não tem apenas “uma dimensão instrumental de simples meios de tomar decisões e discutir assuntos de interesse dos membros das organizações, elas podem ser vistas também como um elemento importante na

construção desse universo social”. Assim, trata-se de espaços de sociabilidade, de consolidação de redes de relações, de construção ritualizada de símbolos coletivos, e também de espaços de disputa por poder.

A reunião, por conta de sua organização própria e da presença de elementos típicos - *objetivo, pauta, coordenação, discussões e avaliações* - é distinta de outros gêneros de interação coletiva como festas e comícios, e diversa também das interações mais informais, a exemplo de conversas entre vizinhos (COMERFORD, 2001, p.150). As reuniões, assim, por conta de sua caracterização e delimitação clara, são facilmente percebidas como eventos singulares na dinâmica de uma organização ou associação de moradores.

Compreendo a semelhança das reuniões ora observadas com as analisadas pelo autor. Significativo é o seguinte trecho:

Este texto analisa as reuniões realizadas no âmbito de organizações de trabalhadores rurais e tem como objetivo mostrar que, para além de sua dimensão instrumental de simples meios de tomar decisões ou discutir assuntos de interesse dos membros das organizações, elas podem ser vistas também como um elemento importante na construção desse universo social. (COMERFORD, 2001, p. 149)

Em conversa com os moradores, percebi que eles consideram as reuniões como ocasiões de encontro entre amigos, o que não exclui a percepção de que elas também são lugares de conflitos. Há em algumas delas certo elemento festivo, de comemoração, em que os participantes levam comidas feitas por eles para serem compartilhadas durante ou ao fim dos encontros. Comerford também aponta o fato de que, em muitas reuniões que acompanhou em sua pesquisa, os presentes ressaltaram que os melhores momentos foram os de informalidade, aqueles em que puderam comer e conversar:

[nas avaliações dos pontos positivos e negativos das reuniões], é muito comum que sejam colocados em destaque, sobretudo, certos aspectos que talvez possam ser qualificados como “festivos”, como a alimentação, o lazer e a *animação* (futebol, forró, música, dramatizações), e ainda as condições de alojamento, e que sejam enfatizados os agradecimentos (em particular, ao pessoal responsável pela infra-estrutura da reunião e às cozinheiras. (COMERFORD, 2001, p.151)

No caso do Lagamar, alguns trechos de entrevistas são indicativos da importância da questão da comensalidade:

[...] foram muito bons nossos encontros comunitários de ZEIS. Eram grandes encontros e depois tinha um almoço ótimo. [...] Aquele outro foi muito bom também, só que eu achei meio fraco, porque era preciso a prefeita ter vindo, mas ela não quis vir. O *coffee break* também foi muito devagar. (Júlia, moradora. Entrevista em fevereiro/2012)

O II encontro comunitário foi bonito, você devia ter visto. Tivemos uma mesona grande cheia de bolo, bolo, salgado, refrigerante. (Cláudia, moradora. Entrevista em janeiro/2013)

É interessante esse traço revelado pelo autor, porque destaca os elementos “festivos” típicos de rituais de comensalidade (KUSCHNIR, 2002) que também ocorrem nessas reuniões, e que podem ser necessários para a manutenção do equilíbrio entre os momentos de “concentração” e “dispersão” destes eventos. A função de garantir este equilíbrio é cumprida pela pauta de cada reunião, que

[...] dosa os aspectos ‘solenes’ (*discursos, orações*), ‘festivos’ (*refeições, bailes, forrós, brincadeiras*, encontros informais) e ‘participativos’ (*discussões, trabalhos em grupo*), estabelecendo entre esses diferentes aspectos um ‘ponto de equilíbrio’, que é próprio de cada reunião e do ‘estilo’ de cada organização. (COMERFORD, 2001, p.154, grifos do autor).

Ainda em diálogo com John Comerford, percebo que as reuniões ordinárias do Fórum da ZEIS ocorrem segundo uma disposição de momentos pré-estruturada pela coordenação, que é revezada por poucos moradores⁶². Durante quase todo o trabalho de campo, quem coordenava as reuniões eram Lúcia, Beatriz e Francisco, pois dificilmente outras pessoas se dispunham a essa tarefa. Com relação à inclusão de novas pautas no momento das reuniões, havia grande flexibilidade. A disposição espacial é sempre em círculo, não há mesa, e observo uma tendência ao que Comerford denominou de tipo mais “igualitário”. Neste caso,

A união do grupo se dá a partir da vontade de adesão e a participação de cada um e os dirigentes são nada mais do que ‘delegados’ ou ‘representantes’; a reunião é, nesse caso, ‘de todos’ e todos podem e devem participar, falar e se manifestar (COMERFORD, 2001, p. 165).

No entanto, nos casos de eventos ampliados como o I e o II Encontro Comunitário da ZEIS do Lagamar, por se tratarem de “eventos oficiais”, houve a formação de uma mesa e a clara delimitação de um “público”, ainda que um público com possibilidade de intervenção. Na mesa estavam algumas lideranças

⁶² Esse revezamento se realizava na verdade de acordo com as presenças: caso Lúcia e Francisco não estivessem no momento, outra pessoa assumiria.

comunitárias além de técnicos convidados, como professores e apoiadores externos da mobilização pela ZEIS, tais como o professor e advogado Henrique Botelho e eu, também advogada. Assim, ocorreu a distinção de um “público”, composto pelos não participantes da mesa, mas que podiam intervir posteriormente no debate. Nestas ocasiões, foi possível observar o outro tipo de disposição aludido por Comerford, por ele denominado de tipo “mais hierárquico” de reunião. Neste caso, “[...] o grupo se organiza em torno de posições de destaque, que são também posições de autoridade, e a união se dá pela junção adequada de partes diferentes” (COMERFORD, 2001, p.165).

Nesse tipo de evento, há uma modalidade diferente de participação/intervenção dos presentes – ressalte-se, os que não compõem a mesa. A intervenção do “público”, nos termos de Comerford, não é mais tão aberta e autorizada como nas reuniões ordinárias.

É como se os demais participantes devessem estar presentes, não para falar e expressar suas idéias, mas como uma espécie de “audiência” e como parte de um corpo social. Há uma expectativa de que a fala desse segundo tipo de participante se dê apenas em momentos bem delimitados. Nessa visão ou “modelo”, a reunião é ou deveria ser um evento em que categorias diferentes de pessoas estão nitidamente separadas durante a maior parte do tempo (inclusive espacialmente – mesa e público), ou seja, **são rituais que explicitam e destacam uma certa ordem.** (COMERFORD, 2001, p.165, grifo meu)

De acordo com o autor citado, a análise das reuniões costuma apontar não para a predominância de um destes tipos, o “igualitário” ou o “hierárquico”, e sim para a alternância destes modelos, mesmo em contextos nos quais a adesão pelo primeiro modelo é expressa cotidianamente no discurso dos participantes.

Apesar de que nas reuniões quase sempre são reafirmados o “interesse coletivo” e a forte “união comunitária” do Lagamar, também é nítido que as reuniões são espaços de conflito, a partir da análise de Comerford e do meu trabalho de campo. Pode-se problematizar, por exemplo, o poder de que é dotado o(a) coordenador(a) de reunião, no que diz respeito ao controle do tempo de fala, ao direcionamento das discussões e da ordem de discussão dos itens da pauta. No Lagamar, procurei observar se havia algum conflito em torno da definição da coordenação de cada reunião e o que a escolha dos coordenadores representa em termos de reconhecimento dos pares. O que a indicação para exercer a coordenação pode significar a respeito do jogo de reputações envolvido?

Observei, em algumas ocasiões, que certos moradores são apontados como “coordenadores natos”, em virtude de suas qualidades como oratória, inteligência e conhecimento técnico. Essas pessoas são as que costumam “falar mais” nas reuniões e são reconhecidas como as que “falam melhor” (COMERFORD, 2001). São indivíduos de “destaque”, que formam um grupo que o autor identifica como “equipe de frente”, correspondendo aos participantes que intervêm mais e de forma mais contínua nas reuniões. Sobre essa “equipe de frente”, a análise do autor aponta para vários questionamentos da presente pesquisa:

Se fôssemos usar outra analogia e considerar as discussões como um jogo em que os membros da “equipe de frente” são os jogadores e o “público” é o conjunto de espectadores, esse jogo, cujas jogadas seriam as falas, seria pautado pela capacidade de destacar suas próprias posições e desgastar ou ofuscar as alheias de modo a fixar-se mais na memória do público e aumentar o seu prestígio na organização. [...] Trata-se de um jogo que envolve também a capacidade de, ao falar, criar identidade com o público, ou seja, uma competição pelo reconhecimento do público por aquele que fala e pela identificação daquele que fala com a organização e seus ideais. (COMERFORD, 2001, p.158)

O conflito em torno de “quem fala melhor”, quem pode estar na “equipe de frente” ou quem coordenará a reunião faz todo o sentido quando se compreende que a entrada em cada uma dessas posições representa um ganho em termos de reputação e de reconhecimento pelos demais participantes. Trata-se de uma disputa por acúmulo de capital social (BOURDIEU, 1989). No trabalho de campo, pude observar alguns conflitos claros em torno desses reconhecimentos.

A respeito do reconhecimento de quem é da “equipe de frente”, em uma reunião do Fórum da ZEIS do Lagamar realizada em maio de 2011, onde até então não havia ocorrido qualquer tensão, presenciei uma discussão entre duas moradoras. Lúcia, que coordenava a reunião – na verdade, vinha coordenando as últimas reuniões, em razão de suas qualidades de oratória e liderança – depois de certo tempo de discussão, perguntava a dois dos três moradores presentes quais eram suas opiniões a respeito de cada item da pauta. Uma outra participante, Maria, mantivera-se calada até então, em um comportamento atípico, pois nas reuniões anteriores fizera várias intervenções. Decorridas quase duas horas do encontro, Maria manifestou-se, reclamando que a coordenadora nunca a consultava. Lúcia ficou desconcertada e afirmou que naquele dia já havia perguntado a opinião dela, ao que Maria respondeu que, na verdade, em todas as últimas reuniões tinha sido

ignorada. Diante dessa nova acusação, desta vez de maior amplitude, Lúcia demonstrou surpresa ainda maior e argumentou com Maria que sempre, em todas as reuniões, perguntava coletivamente o que as pessoas achavam. Disse ainda que não entendia ser necessário perguntar individualmente a cada pessoa se estava concordando ou não, vez que não faria sentido fazer essa pergunta expressamente a oito ou dez pessoas presentes, pois não seria esse o seu papel nem no Fórum nem no Conselho.

A fala de Maria naquele momento surtiu o efeito de iniciar uma discussão que durou pouco, mas foi bastante significativa dos conflitos implícitos nas interações entre os moradores que participam do Fórum da ZEIS do Lagamar - neste caso com relação ao não-reconhecimento, por parte de Lúcia, de Maria como uma “participante ativa”, um membro da “equipe de frente”. Pude observar, assim, que havia um conflito latente, que apenas se materializou naquele momento. Em algumas outras ocasiões foi possível perceber a disputa por reconhecimento entre essas e outras moradoras participantes do Fórum, tais como as discussões entre Dona Cláudia e Lúcia que serão discutidas adiante, a respeito do conflito geracional.

Importa destacar que hoje o Fórum da ZEIS do Lagamar divide espaço com o Conselho Gestor, sendo que os moradores que são conselheiros também fazem parte do Fórum, uns mais ativamente, outros não. O Conselho, conforme já discutido anteriormente, é um órgão de deliberação sobre todas as obras e projetos que acontecerão no Lagamar a partir do seu reconhecimento como ZEIS. No órgão, a metodologia de votação é simples: ganha a proposta que tiver mais votos e, caso haja empate, o presidente deve proferir o “voto de Minerva”.

Desde a posse, foi acordado entre os representantes da comunidade que seu voto seria consensual, não-fragmentado, ou seja, todos votariam da mesma forma nas reuniões oficiais, sobretudo em momentos de maior confronto com os representantes da Prefeitura. Tal decisão foi justificada pela “necessidade da união”, pois os representantes do Lagamar “precisam estar juntos, já que a Prefeitura está do outro lado”.

Ocorre que essa determinação não foi seguida em uma importante votação ocorrida em junho de 2011. Em um momento de discordância e tensão durante uma reunião oficial, foram debatidas duas opiniões acerca da redação de um dos artigos do Regimento Interno do Conselho, que tratava sobre o direito de voz nas reuniões. Na proposta da Prefeitura, o artigo afirmava que em reuniões do Conselho somente

os conselheiros poderiam falar. Dessa forma, qualquer interessado externo, inclusive membros do Fórum da ZEIS, poderia assistir às reuniões, mas não teria o direito de se manifestar. Os moradores discordaram e propuseram que todos tivessem direito a voz, mas somente conselheiros pudessem votar.

Esse foi um dos pontos mais polêmicos na discussão, e durante várias reuniões os moradores tentaram excluir esse artigo do regimento, sem sucesso⁶³. Na reunião em que foi votada a inclusão desse artigo, os conselheiros do Lagamar estavam presentes em número de cinco, e havia dois conselheiros “da Prefeitura”, sendo que no momento da votação somente um destes estava presente. Os representantes da comunidade, conforme relataram posteriormente, estavam confiantes de que ganhariam, já que “era cinco contra um”. Ocorre que dois representantes do Lagamar optaram por votar a favor da proposta da Prefeitura, do que resultou um empate de três a três. Com o empate, quem definiu a votação foi o presidente do Conselho, que era “da Prefeitura”⁶⁴. Por conta disto, aqueles que votaram “com a Prefeitura” foram objeto de severas críticas, já que, segundo os demais conselheiros do Lagamar, foi devido a seus votos que a “causa foi perdida”.

A posição dos representantes que votaram “contra a comunidade” foi discutida em reunião posterior, somente dos conselheiros. Nesse momento, cinco estavam presentes, mas apenas uma das que votaram “com a Prefeitura”. Esta se justificou, dizendo que seu voto foi na verdade um equívoco, pois ela teria se confundido com as propostas em discussão. Ao dizer isso, ela demonstrou arrependimento e quase chegou a se desculpar com os demais. Em virtude de sua idade e de seu histórico no movimento comunitário, os demais conselheiros demonstraram certa compreensão: alguns responderam que entendiam o fato de ela ter se confundido e outros reafirmaram a importância das reuniões prévias para dirimir as principais dúvidas dos conselheiros. Quanto ao outro conselheiro, que não compareceu, as opiniões dos presentes foram inflamadas: alguns o acusaram de ser “da Prefeitura” e de não ser “comprometido com a comunidade”.

⁶³ Houve apenas uma mitigação dessa proibição, pois em outro artigo o Regimento diz que podem falar apenas determinadas pessoas que sejam especialistas na temática a ser discutida, mas somente se tiverem sido previamente aprovadas pelo Conselho. Foi por essa exceção que pôde falar em reunião a Prof. Dr^a Clarissa Freitas, arquiteta e professora da UFC, para questionar uma das obras de remoção prevista para dentro da ZEIS, na Av. Raul Barbosa.

⁶⁴ Vale lembrar que a presidência do Conselho Gestor é exercida, alternadamente, por um representante da prefeitura e por um representante da comunidade, com mandato de dois anos, permitida a recondução. Nos dois primeiros anos da criação da ZEIS do Lagamar, o presidente era um representante da Prefeitura/Habitador.

Foi reforçada, nesse momento, a importância da função que os conselheiros ocupam, e vários deles se referiram ao peso de sua responsabilidade, pois muitas decisões importantes para todo o Lagamar serão tomadas nas reuniões do Conselho Gestor. Assim, nota-se que eles se reconhecem como lideranças, apesar de esse termo não ser utilizado frequentemente entre os moradores que compõem o Fórum e o Conselho, havendo inclusive certa recusa em utilizá-lo, possivelmente em razão de que algumas “antigas lideranças” possuem má reputação na comunidade, o que chegou a ser afirmado por Lúcia em algumas ocasiões, tanto em reuniões quanto em entrevistas. Lúcia chegou a negar expressamente a sua caracterização enquanto “liderança” também pelo que essa palavra acarreta em termos de personalização e sobrecarga de trabalho para poucas pessoas.

Percebe-se, aqui, que os moradores destacam o que seria a *moral comunitária*, correspondendo a um modo de atuação que privilegia as decisões tomadas coletivamente. Afirmam que os membros “da comunidade” votam uns conforme os outros, porque estariam diante de um “inimigo comum”, ou seja, ainda que não compreendam muito bem o que está em jogo no momento da discussão, precisam votar conforme os outros estão votando. Caso contrário, cria-se uma desconfiança acerca do pertencimento ao grupo daquela pessoa que não agiu em conformidade com a moral comunitária. É gerado então um conflito, a partir dessa ruptura dos valores comuns, como uma *crise da crença* (BOURDIEU, 1997).

Estar conforme a moral comunitária não se restringe a praticar atos socialmente legitimados como tais, pois esse reconhecimento depende também da reputação do membro da comunidade. Isto se evidenciou na compreensão demonstrada pelos membros do Conselho Gestor do Lagamar para com a senhora que votou “com a prefeitura”, e que não recebeu maiores críticas, provavelmente pelo seu histórico de lutas no movimento comunitário, que data de mais de três décadas, gozando ela de certo prestígio e de reconhecimento de sua *moral comunitária*.

É claro que a posição da Prefeitura como “inimiga” nem sempre é tão óbvia quanto em alguns momentos fazem parecer os moradores, pois em alguns casos há grande proximidade entre técnicos municipais e moradores. Alguns exemplos emblemáticos ocorreram com Leandro (técnico municipal e presidente do Conselho), que mesmo sendo avaliado negativamente por alguns membros do Fórum, diversas vezes foi convidado para contribuir com demandas do Lagamar, não enquanto

conselheiro, mas como “apoiador externo”. Nessa categoria também eu me encaixava, como pesquisadora e advogada, conforme discutido na Introdução. Leandro também foi convidado a facilitar oficinas sobre ZEIS e regularização fundiária, da mesma maneira que o foram outros “parceiros” como eu.

Conforme Durkheim (2007), as regras morais têm certa sacralidade, e pude perceber o quê de sagrado possui a moral comunitária dentro daquele espaço. Segundo esse autor, “o que caracteriza as coisas morais, o que as distingue das demais coisas humanas, é o *valor incomensurável* que lhes atribuímos em detrimento de todas as demais coisas que desejam os homens” (DURKHEIM, 2007, p.63, grifo meu). A regra exposta por eles de que devem votar juntos e “não se trair”, em razão da intensidade da reprimenda aos membros que não a seguiram, parece ser dotada dessa sacralidade, vez que deixa implícito que a repetição dessas situações-limite pode levar até mesmo à exclusão dos infratores, tendo um grande potencial disjuntivo ou segregador.

Durkheim também discorre sobre as possíveis rupturas a esses códigos morais, bem como as suas conseqüências:

Tudo é muito diferente no que concerne às regras da moral. Se as violamos, corremos o risco de sermos postos à margem, de quarentena, isolados. Já não falarão conosco da mesma maneira, não nos tratarão do mesmo modo, demonstrar-nos-ão uma estima menor e nos manifestarão até mesmo desprezo. Se a violação é muito forte, a própria sociedade irá nos golpear. (DURKHEIM, 2007, p.64)

Nesse trecho, o autor aborda o que pode ter ocorrido naquela reunião em que foi discutida a tensão decorrente de alguns moradores terem votado “a favor da prefeitura”. Naquele momento, o conselheiro que votou com a Prefeitura e não estava lá para se justificar foi duramente criticado, restando claro para os presentes ele teria violado essa regra comunitária e que, com essa infração, não poderia mais ser visto da mesma forma. De fato, nos meses posteriores ocorreu uma mudança de postura dos demais para com ele, que não chegou a ser hostilizado propriamente, mas deixou de ser considerado como importante. Para algumas reuniões internas, inclusive, ele não foi convidado, como se tacitamente houvesse sido excluído. Por outro lado, ele também passou a se fazer menos presente, alegando falta de tempo por conta do trabalho. Parece-me que ele só não foi excluído do conselho porque seria muito difícil substituí-lo, já que o regimento interno prevê que só pode ser

realizada uma nova eleição quando houver vacância de pelo menos cinco representantes da comunidade.

Na avaliação pelo grupo, foi considerada a posição que cada um ocupava dentro do campo político na comunidade. Por essa razão, foram julgados de forma diversa o comportamento dos dois moradores que votaram “contra”: uma, por ser liderança antiga e reconhecida como “honestá” por todos os presentes, foi perdoada; já o outro, por não ser tão conhecido e por ter trabalhado como terceirizado na gestão municipal, não era tão “confiável” assim, principalmente depois do voto controverso. Nota-se na fala dos moradores a clara noção de um senso prático, um senso do jogo incorporado, que é exigido de cada um, sendo que o não-conhecimento das regras do jogo implica o não-ajustamento do agente àquele campo.

Os casos observados nos encontros do Fórum do Lagamar evidenciam o porquê de serem as reuniões, potencialmente, espaços de conflito. Nelas, o poder é exercido de forma material e simbólica, pois constituem oportunidades para controlar decisões, atender ou negar interesses; construir, fortalecer ou desfazer reputações; fazer emergir lideranças, consolidá-las ou substituí-las

Entendo o conflito como “uma forma de sociação”, como define Georg Simmel (1983, p.122), pois este decorre de ações interativas que se desenvolvem no interior da sociedade. Mediante o conflito, “grupos de interesses, uniões, organizações” se produzem e se modificam (SIMMEL, 1983, p. 122). Assim, o conflito é um produto de interações sociais, que possibilita ocasiões de destruição e de construção - na ótica das instituições, dos processos e das próprias interações sociais. Um dos efeitos positivos do conflito, para o mesmo autor, é o surgimento de um palco ou arena onde as partes se encontram em uma situação semelhante e, a partir daí, buscarão um ponto de equilíbrio. É esta uma condição necessária para que as partes envolvidas busquem um ajuste que supere as diferenças que as põe em situação de confronto.

O conflito é uma força dinâmica que impõe mudanças à sociedade, não permitindo que situações sociais permaneçam estáticas e, além disto, interferindo naquelas que já se encontram em mudança. Portanto, trata-se de um processo que favorece alterações sociais e reviravoltas, sendo para Simmel (1983) um componente vital do cotidiano, presente em vários movimentos de transformação que ocorrem nas interações sociais.

O conceito de “luta” desenvolvido por Weber (2004) também é importante para a análise dos resultados da presente pesquisa. Para esse autor, a relação social será também uma “luta” na medida em que as ações de um indivíduo ou de um grupo se orientem com o objetivo de impor a sua vontade contra a resistência dos demais. Para Weber, não necessariamente as lutas se desenvolvem através da violência física, podendo também ser “pacíficas” ou “de competição”.

No caso do presente objeto, pode-se inferir que existem várias lutas. Uma, mais geral, refere-se ao objetivo de todos, identificado com a *moral comunitária*: a reivindicação por melhorias na localidade e pela implementação da ZEIS do Lagamar. Nesse caso, em tese estariam contrapostos os interesses ditos dos moradores à suposta resistência do mercado imobiliário e dos poderes estatais à efetivação da ZEIS. Estes últimos interesses seriam difíceis de serem precisados, ou pelo menos mais difíceis de serem apontados e provados, ao menos em comparação à vontade de muitos moradores, que parece estar representada pelos que são membros do Fórum e do Conselho Gestor.

Outra luta está referida ao processo interno por reconhecimento político dos grupos sociais que se “unem” em torno dessa “pauta maior”. Os interesses em disputa parecem envolver as novas e velhas lideranças, mas também a legitimação ou não de alguns grupos em face de outros. As instituições e associações no Lagamar dialogam em algumas temáticas, mas divergem ou simplesmente não interagem em determinados debates. Um exemplo desse distanciamento é a não-participação do Centro de Direitos Humanos do Lagamar (CDDHL) na discussão sobre a ZEIS. Segundo alguns participantes do Fórum, o CDDHL não compreendeu bem a importância da implementação da ZEIS para a melhoria de vida das famílias, além do fato de que alguns membros da ONG pensam tratar-se de uma bandeira partidária, advinda do Partido dos Trabalhadores (PT). As disputas parecem ir um pouco além, pois percebi certa disputa de legitimação entre o CDDHL e a Fundação Marcos de Brünin, e é visível que na questão da ZEIS foi a Fundação quem esteve à frente. É possível que também por isso o CDDHL não tenha participado sistematicamente da mobilização comunitária.

5.3.1 Os conflitos geracionais

Observei, nas reuniões do Fórum da ZEIS do Lagamar, a presença de pessoas de várias gerações. É marcante, sobretudo, a participação de senhoras de 55 a 75 anos, o que me levou a indagar sobre como se dava sua convivência com os participantes das gerações mais novas que hoje compõem o Fórum e o Conselho. Minha curiosidade sobre isso sempre esteve presente, mas aguçou-se em razão de algumas situações críticas observadas, que explicitaram diferenças e conflitos latentes.

É muito comum ouvir dos moradores uma remissão ao passado, de forma saudosista, deixando claro que o “tempo de grandes lutas” acabou, e o curioso é que essas narrativas não são só dos mais velhos. Alguns dos mais jovens também repetem o mesmo discurso, em um claro antagonismo do que seria o “tempo de lutas” ou o “tempo de antes” e o “tempo de hoje”, que também tem disputas, mas não o envolvimento massivo como os mais antigos dizem ter havido, e alguns dos mais jovens acreditam.

Muitos afirmaram que “não há mais lideranças como havia antigamente”, que “o tempo de ir pra rua passou, que hoje ninguém mais se organiza”. Isso indica, por um lado, um reconhecimento da importância política de antigas lideranças, muitas vezes as próprias enunciantes desse discurso; por outro lado, evidencia o não-reconhecimento das atuais referências ou lideranças, seja porque não correspondem às disposições esperadas de um líder, seja por haver certo pessimismo ou desmotivação das senhoras impedindo que sejam vistas as características positivas no modo de atuação das novas lideranças do Lagamar.

Em quase todas as minhas idas a campo, ouvi frases como as anteriormente citadas. Sempre é feita uma referência ao passado, ora para valorizar o histórico de lutas, ora para afirmar que o tempo é outro, que a luta não é mais como antigamente. Observei, desta forma, que se invocam os mesmos fatos para enfatizar algo positivo ou algo negativo, dependendo da intenção de quem fala, e ainda de quem está ouvindo o discurso. Por exemplo, ao enfatizar a década de 1980 como a “época das grandes lutas”, pode-se estar querendo falar positivamente da natureza “guerreira” da comunidade, que sempre lutou para lá permanecer. A mesma referência histórica pode ser usada num sentido negativo, para concluir que a

mobilização de hoje não é como a de antigamente, e talvez nem tenha como vir a ser no futuro, com certo tom pessimista na análise.

A tensão entre velho/novo se expressava no diálogo entre os membros mais jovens e mais idosos, dentro das instâncias de discussão da ZEIS do Lagamar, seja o Fórum ou o Conselho Gestor. Cabe destacar, porém, que não se trata de um antagonismo explícito. Não presenciei momentos de intransigência entre os membros do Conselho ou do Fórum; apenas observei dois modos de pensar divergentes, ora conflitantes, ora possíveis de convivência. Mesmo nos casos em que as duas gerações apresentavam propostas diferentes sobre estratégias diretas de ação, houve uma defesa de ambas as propostas e posterior debate. Um exemplo de divergência dizia respeito à escolha das atividades de resistência, pois quase sempre Dona Cláudia e Dona Júlia lembravam a importância da realização de abaixo-assinados, por exemplo, com o que os mais jovens normalmente discordavam, argumentam que esse método não tem mais eficiência “como antigamente”. Para Lúcia e Francisco, por exemplo, seria mais interessante pensar uma denúncia para o Ministério Público, quando coubesse, ou ainda chamar para conversar os parceiros externos, para pensar estratégias que entendiam ser “de maior alcance”.

Também cabe destacar que há um respeito inclusive de base cristã dos mais jovens (que compõem o grupo Jovens em Busca de Deus – JBD, ligado à Igreja Católica e apresentado no capítulo anterior) para com os mais idosos, apesar de algumas vezes a opinião das senhoras ser considerada “retrógrada”. Por outro lado, algumas lideranças jovens destacam a grande ausência das senhoras que foram eleitas conselheiras e depois de pouco tempo pararam de comparecer. Os motivos apontados para essas ausências englobam problemas de saúde e cuidados com a família, pois algumas cuidam dos netos para que as filhas trabalhem, de modo que alegaram essas razões para irem se afastando das reuniões. Pode-se ver como esses argumentos são criticados pelos mais jovens, conforme Lúcia:

Eu acho que o nome de algumas pessoas foi apontado errado para o conselho. **Primeiro, porque algumas pessoas, eu não vou citar nome, teve umas pessoas que foram mencionadas assim: “ah, porque participou na década de 80, da urbanização...”**. **Pô, meu, tem que pegar a juventude com gás, sabe?** Não digo que as senhoras mais velhas que têm histórias pra contar não é importante, é muito importante. Porque isso dá força pra gente, mas sabe? Enquanto elas que participaram daquele tempo, era outro tempo, a forma política era outra, você está entendendo?

Era completamente diferente, e elas muitas vezes elas querem que seja como se fosse naquele tempo que não é mais, você está entendendo? Não é mais, assim, a luta é outra, a política é outra, então a gente tem que se renovar, porque as coisas vai mudando, se a gente não se renovar, a gente sempre vai estar na mesmice. Teve gente que foi colocada [no Conselho Gestor], mas pouco aparece. Teve gente que só fez dizer assim: “bota ai meu nome”. (Lúcia, moradora, entrevista realizada em agosto/2011, grifos meus)

É curioso notar que alguns dos jovens que mostram em seu discurso maior respeito para com os idosos são os que, na prática, mais rapidamente rechaçam as propostas apresentadas por estes. Isso não quer dizer necessariamente que tais jovens sejam cínicos, porque é possível que eles nem percebam a discrepância entre o seu discurso e a sua atitude. Na análise sociológica não há que buscar “causas excludentes” ou comportamentos coerentes. Quero com isso dizer que é possível observar um comportamento contraditório dos atores, que ora respeitam, ora desrespeitam, sem que seja necessário realizar julgamentos morais ou substancializar a conduta dos atores sociais. A reflexão sobre esses conflitos se dá justamente para compreender quando eles ocorrem, por que ocorrem, e o que eles revelam. Não interessa pensar em quem está certo ou errado, ou classificar os atores segundo qualquer hierarquia moralizante.

Durante a pesquisa, fui percebendo que existem conflitos e acusações implícitas dos dois lados, seja dos jovens para com os idosos, ou destes para com aqueles. Devo destacar, no entanto, que no início da pesquisa, me chamavam mais a atenção as críticas das novas às antigas lideranças, possivelmente porque estas me enterneciam, o que me fazia mais simpática a elas, ao sentir que estavam sendo confrontadas. Além disto, os momentos de rejeição às idéias das senhoras eram bem mais freqüentes do que a oposição destas às propostas dos jovens, o que me dava a impressão de que os argumentos delas em favor de suas propostas eram estratégias de defesa, e não acusações aos jovens.

À medida que o trabalho de campo avançou e tive mais contato com as novas lideranças, pude perceber que estas também sofriam acusações por parte das senhoras, sendo apontadas como “inefícazes” e “pouco fortes”, por se recusarem ou não conseguirem marcar reuniões diretamente com os governantes, por exemplo. Os jovens eram criticados ainda por não realizarem mais passeatas, como era comum no “tempo delas”, e porque as senhoras viam “poucos resultados concretos” das lutas atuais. Para as senhoras, há sempre o seguinte confronto: “no

nosso tempo” versus “atualmente”. O seguinte trecho de entrevista retrata com clareza como os jovens se sentiam criticados:

Teve uma reunião que a Dona Vitória puxou a nossa orelha uma vez, ela chegou assim: “O que foi que vocês fizeram até agora? Por que vocês não marcaram uma reunião com o prefeito? Por quê?” E eu fiquei pensando: Pô, meu, as coisas não são assim... Aí veio a Dona Cláudia e disse: **“Vamos lá, por que vocês num fizeram isso, por que vocês num foram e fizeram as coisas mais fortes, mais de ir pra rua... porque nós no passado sempre fizemos”**. Tipo assim, no passado elas ameaçaram furar os canos da Cagece, ameaçaram, mas hoje é diferente. Eu tive que dizer: **“Pessoal, mas ali era outro contexto, a política era outra organização, hoje é muito interesse no meio, é muita burocracia, a gente sente, sabe? Tão limitado...”**. Nessas horas me dá uma impaciência e aí eu disse [*tom irônico*]: “Lúcia, então vamos marcar uma reunião, vamos amanhã mesmo marcar uma reunião com a prefeita”. **Não é assim, cara, eu acho que é isso mesmo, tem que marcar a reunião, mas pra Dona Vitória que tem acesso o discurso é fácil, porque ela pode conseguir com qualquer assessor lá da prefeitura, ela consegue, mas a gente, morador, não consegue, não é fácil** e a gente também, a questão da experiência, tipo assim, nós somos da geração que tá entrando agora nesse meio, sabe, nós estamos se esforçando mesmo, estamos participando, o *Grito dos Excluídos* a gente trouxe pro Lagamar, e eu lembro que a gente queria muito conseguir essa conversa direto com a prefeita. (Francisco, morador. Entrevista realizada em janeiro/2013)

Nessa fala, é possível ver a tensão que as cobranças geram. Francisco reconhece a importância da atuação das lideranças do passado, mas ao mesmo tempo afirma que hoje elas simplesmente não conseguem ver que as coisas são diferentes. Ele reclama também da falta de compreensão para com a inexperiência dos jovens e de certa forma cobra reconhecimento pelos seus esforços.

Ressalte-se que por parte das senhoras, as críticas aos jovens não são absolutas, pois quase sempre ao lado das acusações há elogios:

Eles são muito corajosos, sabe? Mas às vezes se embelezam com palavras desse pessoal do governo, que eu não acredito mais... E eu sou muito curiosa, muito. Eu acho que aprendi, tem líder que já é nato né, tem outro que se faz depois de conhecimento, e têm outros que são permanentes. Eu acho que eu sou uma dessas natas, não é falsa modéstia, mas eu sou muito curiosa pra aprender, é, eu gosto de ler. E às vezes eu acho que esses meninos são muito inexperientes, mas se tiver curiosidade e empenho, eles podem aprender sim. (Júlia, moradora, entrevista em fevereiro/2012, grifo meu)

O respeito dos jovens é reconhecido pelas velhas lideranças, como destacaram duas entrevistadas: “Eu acho que eles têm muito respeito comigo, eu acho que eles têm assim um cuidado comigo, por causa dessa minha saúde.” (Júlia, fevereiro/2012): “Eles são legais com as senhoras, principalmente aquele grupo lá,

Jovens em Busca de Deus, e que tem muita gente deles que participa do Fórum também” (Cláudia, janeiro/2013).

Sobre a escolha dos indicados para compor o Conselho Gestor, o fator da experiência nas “lutas da comunidade” foi considerado um dos critérios mais importantes. Em consequência disso, os conselheiros mais jovens criticam a escolha de pessoas mais idosas só por conta do histórico de mobilização comunitária, conforme se observa da seguinte fala:

Tipo a D. Alberta que entrou porque alguém disse: “Ah, ela fez parte da Associação dos Moradores...”. Sim, fez parte, mas já passou a luta dela, agora ela vive a fase da vida dela hoje, que é cuidar dos netos dela. Então, você tem que ver essa parte hoje. É por isso que eu acho que algumas das escolhas foram erradas, sabe? (Lúcia, moradora, entrevista em agosto/2011).

Ainda que os mais jovens reconheçam a importância dessas pessoas na “luta”, avaliam que talvez não sejam as mais indicadas para estar mais à frente, justamente por estarem em outro momento da vida, cuidando da própria saúde e dos netos. Não há, no entanto, uma generalização, porque não se fala isso acerca de todas as senhoras do Fórum e do Conselho, e sim sobre algumas, justamente as que deixaram de se fazer tão presentes no Conselho. De outro lado, as conselheiras idosas acham que poderiam ter sido eleitas ainda mais pessoas experientes, cuja participação na mobilização não fosse apenas recente. Trata-se de um dos aspectos de um conflito geracional observado. Em entrevista realizada em janeiro de 2013, Dona Cláudia afirmou o seguinte: “Então, quer dizer que os doze conselheiros daqui são fraquíssimos e sem experiência... Eles não querem chegar lá e meter o pau em prefeitura não. Já eu, quando fui presidente, nunca abri mão de ser dura nas horas em que precisava”. Dona Cláudia parece entender que aos mais jovens sobra estudo e falta combatividade, e que para sua geração era justamente o contrário.

O que parece ser consenso tanto para os jovens quanto para as senhoras é que há diferenças no modo de compreender a luta comunitária. Para Francisco, existem claramente duas formas e duas estratégias de luta, uma é a das senhoras, identificada como “o modo de antigamente”, e a outra é a das novas lideranças. A forma antiga corresponderia à realização de abaixo-assinados, de caminhadas e, algumas vezes, de situações de conflito direto, como na década de 1980 ocorreu com a ameaça de algumas senhoras de quebrar canos da CAGECE caso a instalação de água encanada não fosse concluída em toda a comunidade. O modo

de resistência atual, para Francisco, incorporou, por necessidade, a própria burocracia estatal e o conhecimento dos procedimentos que precisam ser mobilizados para atuar nesse contexto. Ele aponta que são justamente as burocracias que impedem que, hoje, eles cheguem com facilidade na pessoa dos governantes, o que Dona Cláudia afirma ter ocorrido nas décadas de 1980 e 1990. É comum também que os membros mais jovens do Fórum questionem se realmente houve, no passado, esse contato mais próximo dos políticos, pois talvez as senhoras estejam superestimando o que ocorreu antigamente.

Com relação às diferentes perspectivas de atuação, Francisco afirma:

Acho que a dona Cláudia ela sempre se empolga muito, porque ela participou de lutas passadas, e ela fala assim com uma facilidade: “Vamos reunir com a prefeita, vamos lá....**Hoje a gente sabe que num é dessa forma mais. Hoje tem todo um protocolo, tem toda uma burocracia, todo um impedimento, mas eu acho muito bacana, porque pra elas não existia uma limitação, essa limitação que até na minha cabeça existe, na minha cabeça, tem:** “Ah, tem que mandar um ofício, tem que fazer...”, mas na dona Rita e na dona Cláudia, não. [...] **Eu acho que até ela sonha mais alto que a gente, ela tem possibilidades maiores que as nossas.** Então ela e a dona Cláudia dizem: “Olha, vamos lá, vamos chamar o povo, porque a luta continua” **e a gente sabe hoje, nós mais jovens sabemos que num é mais só assim, vamos reunir o povo.** O pessoal tem que pegar na mão do povo e meia-hora de conversa, é o tempo que a gente gasta pra conseguir uma pessoa, Ave Maria... (Francisco, morador, entrevista realizada em janeiro/2013).

A esse respeito, convém lembrar que as senhoras participaram do “momento heróico” dos Movimentos Sociais, quando o Estado era visto como o “inimigo” e a estratégia era o confronto, a exemplo da situação em que elas ameaçaram quebrar os canos da CAGECE. As lideranças jovens do Lagamar se defrontam com um novo contexto, surgido a partir dos anos 1990, quando a abertura à participação popular em políticas públicas passou a exigir o trato com a burocracia e a aceitação do jogo político. A ascensão de políticos de esquerda ao poder aumentou as exigências de seguir essas regras. Anteriormente, fiz menção às questões relativas às diferentes fases dos movimentos sociais, que foram tratadas ao fim do primeiro capítulo.

Dessa forma, as críticas dos jovens aos mais velhos dizem respeito principalmente às ausências por motivos familiares ou de saúde, e ainda à divergência dos modos de atuação de antes e de hoje. Já as críticas das senhoras às novas lideranças falam sobre a inexperiência e a ineficiência dos métodos. O curioso, conforme já afirmei, é que a parte que criticava sempre terminava por

ressaltar também as qualidades do outro lado, objetivando, provavelmente, que a crítica não fosse ouvida como um gesto de desrespeito. Por alguns momentos, eu me perguntei se o elogio após a crítica não seria apenas para não causar má impressão aos ouvintes, inclusive a mim. No entanto, após quase três anos de trabalho de campo, pude concluir que realmente se trata de respeito mútuo, pois ambos os lados parecem perceber a importância de as duas gerações unirem forças pelo Lagamar. Assim, as críticas poderiam servir para melhorar as estratégias de mobilização, mas há sempre certo receio de que as tensões aumentem e que haja rompimentos.

5.3.2 A Prefeitura como inimiga e aliada

Anteriormente, narrei o conflito entre os conselheiros do Lagamar acerca da votação sobre um dos pontos do Regimento Interno do Conselho. É importante esclarecer que foi durante a discussão do regimento que estiveram mais visíveis as desconfianças dos moradores para com os técnicos da prefeitura, conforme será agora analisado.

Algumas senhoras do Fórum argumentam que uma questão que provavelmente afastou muitas pessoas das reuniões desde a eleição do Conselho diz respeito às normas do Regimento Interno, que levou cerca de seis meses para ser elaborado no ano de 2011.

Entre junho e julho de 2011, o Regimento Interno começou a ser discutido dentro do Conselho, pois segundo a Prefeitura, somente a partir aprovação dele é que as reuniões poderiam oficialmente ser iniciadas. Inicialmente a Prefeitura apresentou aos moradores uma proposta ou minuta, objetivando que esta fosse aprovada por todos. Logo nas primeiras discussões, o fato de os técnicos da prefeitura terem trazido uma minuta de regimento previamente elaborada não foi bem avaliado pelos moradores. Estes, desde o início, pareciam não compreender bem qual a intenção da Prefeitura em “facilitar” o processo, tendo em vista que somente a ZEIS do Lagamar estava sendo implementada em Fortaleza. A maioria das pessoas dizia que as reuniões do Conselho só vinham ocorrendo pela pressão popular e porque o Lagamar jamais desistiu de ser ZEIS. Alguns técnicos da Prefeitura, entretanto, mencionavam a “boa vontade” do governo, e entre os moradores havia quem achasse que era importante tentar dialogar com a Prefeitura,

porque nem sempre ela era “inimiga”. Estes últimos argumentavam também que os benefícios de avançar na discussão seriam principalmente da comunidade, então era objetivo deles, moradores, que as reuniões não fossem sendo “travadas”.

Ao longo das reuniões, houve consenso com relação à boa parte do regimento proposto, tanto no que dizia respeito à composição do conselho, quanto às suas atribuições. Ocorre que, com relação a alguns artigos, não houve concordância e os moradores insistiram na mudança. Os pontos mais conflituosos serão apontados agora.

Em primeiro lugar, a questão da presidência. Na minuta, era dito que a presidência seria sempre da HABITAFOR e, portanto, da Prefeitura. Desde o início os moradores e seus apoiadores (pessoas próximas deles ligadas à Fundação Marcos de Brüin) não aceitaram. Ao longo de várias reuniões, foi acertado que o artigo mudaria e que a presidência seria ocupada alternadamente a cada dois anos, inicialmente por um representante da prefeitura e, em seguida, por um representante dos moradores.

Em seguida, foi bastante discutido o direito de voz nas reuniões, referido anteriormente. A manutenção do impedimento para que outras pessoas pudessem se manifestar, contrariando a vontade dos moradores, é lembrada com frequência. Esse impedimento foi apontado como uma medida desmobilizadora:

[...] o que me desanimou mesmo foi quando eu vi que só os quatro gatos pingados do Conselho poderiam participar e falar nas reuniões... Isso foi o que acabou com a ZEIS, além da desistência de alguns conselheiros. Esse negócio de ninguém poder falar, ave Maria, aquele regimento tem muita coisa que eu discordei, mas aí fazer o quê, se passou desse jeito... (Júlia, moradora, entrevista em fevereiro/2012).

Esse segundo ponto foi muito questionado, mas não foi revertido em favor dos moradores, e talvez por essa razão venha sendo lembrado e criticado sempre que possível, especialmente pelas senhoras que são somente do Fórum. No entanto, há críticas também dos próprios conselheiros do Lagamar, pois avaliam que deveriam ter sido mais firmes ou terem se feito mais presentes nas reuniões. A questão da presença é central para eles, pois em determinadas reuniões em que houve votações importantes, os representantes da prefeitura eram maioria entre os presentes. Tal se deu quando se decidiu a redação do artigo do regimento que dispunha sobre os poderes do conselho e, por estarem os técnicos municipais em

maioria, foi definido que o termo “deliberativo” não constaria no rol das atribuições dos conselheiros, o que na prática pode inviabilizar seu real poder de intervenção.

Durante as reuniões para elaboração do regimento interno, era clara a postura defensiva dos moradores, mas em certos momentos houve oposição ainda mais forte em relação aos representantes do Município. O principal deles foi quando do anúncio da obra na Avenida Raul Barbosa, de responsabilidade do governo municipal, cujo projeto inicial previa a demolição de pelo menos 100 casas dentro da ZEIS. Essa notícia foi dada aos moradores em outubro de 2011 informalmente, através de um conversa de um técnico da Prefeitura com uma participante do Fórum. A comunicação oficial à comunidade ocorreu em dezembro de 2011, quando a Prefeitura realizou a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental da obra, na Escola Yolanda Queiroz, localizada no Lagamar.

Apesar de os moradores não terem ficado sabendo da obra através do Conselho Gestor propriamente, eles passaram a pressionar para que isso fosse discutido no Conselho. A obra muito foi criticada pelos representantes dos moradores nas reuniões do Conselho, pois entendiam ser contraditória a postura da Prefeitura: por um lado, regulamentava a ZEIS, que visa garantir a moradia das famílias; por outro, realizava aquela intervenção que implicaria remover pelo menos 100 casas situadas na ZEIS. Em razão dessa questão, foi constante o tratamento da Prefeitura como “inimiga” pelos moradores, principalmente durante as reuniões do Fórum ou naquelas em que só estavam presentes os conselheiros do Lagamar. Em algumas reuniões do Fórum, houve moradores que propuseram a realização de protestos como os de 2009 para criticar diretamente a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Foi argumentado que isto poderia pressionar pela implementação mais rápida da ZEIS, principalmente em se considerando que 2012 foi um ano eleitoral, e que manifestações de rua poderiam prejudicar a campanha política do PT. Na maior parte das vezes, porém, os conselheiros do Lagamar tentaram dialogar com a Prefeitura nas reuniões do Conselho, reivindicando a desistência da obra ou, caso não fosse possível, a alteração do projeto de modo a evitar que atingisse as casas dentro da ZEIS.

De outubro de 2011 até março de 2012 foi realizada uma série de reuniões discutindo a obra da Raul Barbosa. A princípio, as reuniões consistiam em discussões apenas no Conselho Gestor, mas depois os moradores viram a necessidade de dialogar com outros setores da Prefeitura, o próprio TRANSFOR e a

prefeita em pessoa. O que houve foi a apresentação do EIA-RIMA da obra em dezembro de 2011, que se deu de forma rápida e sem a oportunidade de questionamentos ou de qualquer alteração no projeto, por exemplo. Os moradores insistiram que houvesse reuniões de diálogo com o TRANSFOR e com a prefeita, o que não chegou a ocorrer exatamente como era a vontade dos moradores. O que aconteceu, conforme já explanado anteriormente, foi uma audiência pública em dezembro de 2011, e, em fevereiro de 2012, duas reuniões com um dos secretários da prefeita, a respeito das quais passo a falar.

Em fevereiro de 2012, quando as casas já estavam sendo marcadas para desapropriação, o Fórum conseguiu uma reunião com o Secretário de Articulação Político da Prefeita, no intuito de pressionar pela imediata suspensão da obra, pelo menos enquanto não fosse feito o diagnóstico da ZEIS. Dessa reunião participaram vários apoiadores do Lagamar, pessoas ligadas à Fundação Marcos de Brüin e ao Partido dos Trabalhadores, a exemplo da deputada Raquel Marques e sua assessora Vitória, que foi liderança comunitária do Lagamar durante muitos anos, mas hoje não reside mais na localidade. Logo de início, membros do Fórum apresentaram a sua interpretação do artigo 4º da Lei Complementar: para eles, para qualquer alteração no Lagamar, o Conselho deve ser consultado, participar e votar sobre todos os projetos, em todas as fases. Apesar de o art. 5º dizer que a Prefeitura pode flexibilizar os parâmetros da ZEIS, em obras com impacto na cidade e também para a infra-estrutura da ZEIS, Vitória e a maioria dos membros do Fórum entendem que a PMF pode fazer esses decretos, mas somente com autorização do Conselho. Nesse sentido, Vitória explicitou a proposta do Lagamar:

“Nós só aceitamos o Planejamento Integrado da ZEIS do Lagamar, não aceitamos o planejamento pontual para a obra da Raul Barbosa, pois isso é interesse da prefeitura e não nosso. Para nós, o princípio de tudo é a implementação da ZEIS, que está há dois anos parada. [...] A Prefeitura teve dois anos pra implementar a ZEIS e não fez quase nada, isso jamais foi urgente pra vocês. Nossa pauta é que o diagnóstico seja realizado, pra poder garantir a ZEIS. E outra: o diagnóstico é pra ser geral, e só no fim cadastrar os atingidos pela obra da Raul Barbosa, não pode ser um diagnóstico para a obra, nós nos recusamos a isso. Será discutido o Plano Integrado, a reurbanização, e só a partir daí é que aceitamos conversar sobre obras grandes, remoções... mas antes disso, não.” (Notas do diário de campo, em 03/02/2012, grifos meus)

Nessas duas reuniões com o Secretário da Prefeita, que ocorreram no Paço Municipal em fevereiro de 2012, após algumas idas e vindas, ficou acertado que a

marcação das casas seria suspensa por algum tempo, pois a Prefeitura iria garantir de pronto a verba para a realização do diagnóstico da ZEIS. Posteriormente, o Secretário afirmou que a execução da obra seria inteiramente discutida dentro do Conselho Gestor. O tom da prefeitura, nesses encontros de fevereiro, parece ter sido o de apaziguar os ânimos, tentando tranquilizar os moradores de que tudo seria feito dentro da legalidade e respeitando a ZEIS.

Os moradores presentes nas reuniões, por vezes, viam a Prefeitura como uma “antagonista” com quem estavam duelando. Contudo, não recusavam o diálogo e, de certo modo, acreditavam no que havia sido definido nesses encontros, esperando vários meses até se decidirem a realizar alguma ação de resistência. Havia certa crença de que a palavra do governo seria mantida, de forma que a visão da Prefeitura como “inimiga” não chegava a ser absoluta. Assim, o tratamento dado à Prefeitura nunca foi unívoco, nem permanente: ora era vista como oponente, ora como uma relativa aliada.

A marcação das casas foi suspensa em fevereiro de 2012, logo em seguida à realização das reuniões, mas a verba para o diagnóstico da ZEIS não foi liberada. Segundo Lúcia, em conversa ao final de uma reunião do Fórum, a promessa tinha sido só “conversa para enganá-los”, ainda mais tendo em vista a proximidade das eleições municipais. De fato, até o final de 2012, quando terminou a gestão do PT, o diagnóstico da ZEIS não tinha sido realizado, nem tampouco havia sido iniciada a obra da Raul Barbosa, permanecendo assim o problema para o novo prefeito⁶⁵.

Outro momento de grande tensão entre os membros do Fórum e a prefeitura ocorreu também no início de 2012. Entre fevereiro e março daquele ano, os técnicos municipais apresentaram em reunião do Conselho Gestor a minuta do Plano Integrado de Regularização Fundiária, que consiste na principal normativa e diretriz definidora das obras dentro da ZEIS. De forma semelhante ao que ocorreu quando da apresentação da minuta do Regimento interno, os moradores receberam o texto inicialmente desconfiados, mas dispostos a ler e discutir com a Prefeitura. Representantes dos moradores enviaram essa minuta a algumas pessoas para obterem também opinião de apoiadores técnicos, categoria em que eu mesma fui

⁶⁵ As eleições municipais foram vencidas pelo candidato Roberto Cláudio (PSB), partido de oposição à gestão anterior, do Partido dos Trabalhadores (PT).

incluída, e também o Professor Renato Pequeno⁶⁶. Foram marcadas também três ou quatro reuniões entre os moradores e os apoiadores, para tentar compreender melhor o texto da proposta, antes da reunião com a Prefeitura.

Durante esse processo interno de análise, os moradores descobriram que a minuta do Plano Integrado era na verdade um projeto antigo, datado de 2004, e que fazia referência à regulamentação de todas as ZEIS em Fortaleza, ou seja, não era algo específico ao Lagamar. Tratava-se de uma normativa referente ao Plano Diretor da gestão Juracy Magalhães, que, conforme dissemos no primeiro capítulo, foi abandonado em 2005. Ocorre que, segundo o Plano Diretor Participativo (PDPFor, 2009), o Plano Integrado deve ser precedido de um diagnóstico específico de cada ZEIS, para posteriormente estabelecer definições e parâmetros de largura de ruas, afastamento entre as casas e tamanho mínimo de lotes, sendo que estes critérios seriam válidos apenas para cada ZEIS específica.

O fato de aquela minuta ser geral era perceptível em seus artigos, pois no início do texto o documento era tratado como “lei” e não como “decreto” (como deve ser), e em alguns momentos os artigos se referiam às ZEIS em geral. Ademais, os moradores sabiam que o diagnóstico do Lagamar não havia sido realizado, pois era justamente o que eles vinham solicitando à Prefeitura, sem êxito.

Nas reuniões que se seguiram à apresentação da minuta, os conselheiros do Lagamar questionaram os técnicos que representavam o Município no Conselho, tratando-os como “inimigos”, pois naquele momento estavam se sentindo traídos e ludibriados. Inicialmente, os técnicos negaram que se tratasse de uma minuta geral, argumentando que fora feita recentemente e que seria específica para o Lagamar. Em reuniões posteriores, um representante da Prefeitura admitiu que realmente a minuta era antiga, mas quanto a isso não havia problema, pois poderia ser adaptada à realidade do Lagamar. Os moradores não aceitaram a normativa e exigiram que ela só voltasse a ser discutida posteriormente à realização do diagnóstico, conforme determinado no Plano Diretor. Todos os conselheiros do Lagamar seguiram essa posição, não estando abertos à negociação. Alguns técnicos chegaram a insistir e pedir que pensassem com mais calma, pois o atraso na definição das normas só prejudicaria a eles, e não à Prefeitura. Mesmo assim, os representantes dos

⁶⁶ Durante a pesquisa de campo, diversas vezes eles me enviaram documentos para que eu lesse e emitisse opinião, principalmente na condição de advogada e apoiadora. A esse respeito, ver Introdução.

moradores não mudaram de opinião e se recusaram a continuar discutindo aquele plano, exigindo que o diagnóstico fosse realizado o quanto antes. Essa discussão foi talvez a mais tensa ocorrida dentro do Conselho.

Do lado dos técnicos que representavam o Poder Público municipal, identifica-se a tendência de culpar os representantes do Lagamar pelos entraves ao bom funcionamento do Conselho, devido à postura antagonista em relação à Prefeitura, como afirmou um entrevistado:

O ruim é tratar o poder público como inimigo. Eu acho que isso foi burrice de qualquer maneira. Acho que o poder público tem sempre que ser aliado de todo mundo. [...] Eu acho que teve muita coisa do Conselho que não andou, por conta dos moradores acharem que o município era inimigo, que o poder público era inimigo. Então, muita coisa não andou por isso. Houve um atraso muito grande no trabalho no tempo que a gente ficou fazendo regimento, o tempo que a gente passou tentando dialogar, a resistência, por diversas vezes, sem sentido... Sem razão, ou baseada em falácias, acabou criando uma série de impasses e um caminhar muito lento. (Técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012).

Ainda segundo o mesmo entrevistado, muitas vezes os moradores afirmavam que os trabalhos do Conselho não estavam avançando, mas a responsabilidade pelo “vai e volta” era dos próprios moradores:

[...] Eu comentava no Conselho assim: “A gente parece que está dando dois passos para frente e dois passos para trás” porque a gente estava rodando, rodando e a gente não tava saindo do lugar. [...] Não sei se era porque eles não estavam entendendo o processo, eles criticavam, cobrando mais agilidade no conselho. Eles diziam: “Ah, mas porque não está acontecendo, por que a gente não avança?” Ai eu dizia: “Não está acontecendo porque está nessa confusão de vai e volta. Vamos tentar terminar isso aqui para tentar o próximo passo, vamos tentar angariar verba”. (Técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012).

No entanto, o próprio representante da Prefeitura admite a existência de obstáculos à implementação da ZEIS do Lagamar advindos da administração municipal. Tratava-se mais de um entrave concreto do que de discussões polarizadas: a dificuldade de conseguir recursos para os trabalhos necessários à efetivação da ZEIS. Tal dificuldade estava associada a uma questão temporal: os dois anos de funcionamento do Conselho coincidiram com a época pré-eleitoral, quando a Prefeita decidiu não alocar verbas para novos projetos:

Nos últimos dois anos a prefeitura ficou mais preocupada em não deixar dívidas do que muitas outras coisas. Era mais direcionar verbas para o que tem... [...] quando chegou em dezembro de 2011 disseram: “Ninguém começa nada”. Então, não tinha como angariar verbas para poder fazer os

trabalhos. Isso era necessário para o Plano Integrado da ZEIS do Lagamar. O que é que nós fizemos? Tentamos angariar verbas junto ao Governo Federal, não lá abriram procedimento para isso. (Técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012)

Nessas circunstâncias, não é de admirar que a comunidade tenha buscado outras estratégias para pressionar o Poder Público, lançando mão de seu próprio capital político: o Lagamar, “puxado” por Vitória, antiga liderança do Lagamar e assessora de uma deputada do PT, conseguiu uma reunião com o Secretário de Articulação Política da Prefeitura. Para um representante da Prefeitura no Conselho, essa estratégia refletiria a falta de experiência dos conselheiros e teria sido contraproducente, porque desconsiderou a instância do Conselho, ao recorrer a uma interferência pessoal: “[...] Eu acho que não deve personalizar, devia ter sido o Conselho, a própria comunidade, mas infelizmente, eu acho que isso ocorreu por falta de experiência também do Conselho”. (Leandro, técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012).

Ele também sugere que, ao se dirigir diretamente ao Secretário de Articulação Política da Prefeitura, os moradores ficaram vulneráveis a promessas demagógicas.

[...] criou-se aquela situação de pressionar o Governo e ir diretamente conversar com o secretário de governo, e ele deu uma resposta que era o que eles queriam ouvir: que ia sair, que o dinheiro para o diagnóstico estava liberado, que estava aprovado. Só que ele disse isso porque ele é da secretaria de articulação [política], porque quando chegou lá na frente na secretaria de finanças ele disse: “não, não vai.” (Leandro, técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012)

Em conseqüência, criou-se uma situação de impasse, que levou os representantes do Lagamar a questionar o comprometimento da Prefeitura com o processo de implantação da ZEIS do Lagamar: “foi uma situação de impasse. ‘Mas um não disse que tinha [verba]?’ Aí mais uma vez coloca-se a prefeitura como se fosse uma inimiga traidora, que prometeu uma coisa que não vai ser cumprida” (Leandro, técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012).

Para além da caracterização do Poder Público como antagonista, destacada pelo entrevistado, a estratégia dos moradores colocou em posição desfavorável os representantes da Prefeitura no Conselho Gestor, malgrado a insistência desses últimos em apresentarem-se como aliados: “eu sempre tentei fazer com eles

entendessem qual era o papel deles e qual era o nosso, mas que ninguém era inimigo de ninguém” (Leandro, técnico municipal, em entrevista realizada em novembro/2012).

O papel de “amigo da comunidade”, que um dos conselheiros tentava assumir de forma mais explícita, não era reconhecido pelos moradores, que o viam quase como a “prefeitura personificada”, talvez devido a sua atuação mais destacada nos trabalhos do Conselho, onde definia as questões, geralmente em detrimento das propostas dos representantes da comunidade.

Na última reunião do Conselho, realizada em dezembro de 2012, ainda na gestão do PT, foi feita uma espécie de avaliação dos trabalhos, por parte de cada conselheiro. Na ocasião, todos os representantes da Prefeitura afirmaram que nunca se colocaram contra os interesses da comunidade; pelo contrário, teriam trabalhado ao máximo pela garantia das melhorias na ZEIS do Lagamar, mas acreditavam que jamais teriam sido compreendidos pelos moradores. Dois daqueles técnicos disseram que, por isso, saíram do conselho entristecidos.

Uma moradora relatou que o tom dessa última reunião foi não apenas de despedida, mas de recriminação aos moradores pelos técnicos da Prefeitura. Estes responsabilizaram os representantes do Lagamar pela inexistência de avanços dentro da ZEIS, mas não mencionaram quaisquer erros por parte dos representantes da municipalidade. Essa postura, expressa em tom de mágoa, confirma, por parte dos técnicos, aquilo que eles quiseram negar, ou seja, a posição de antagonismo entre a Prefeitura e a comunidade, com os próprios representantes do Poder Público se colocando na posição de oponentes.

5.4 O distanciamento do Conselho com o Fórum: os ex-ZEIS

Antes da existência do Conselho, o Fórum era o único espaço de debate e mesmo de mobilização em torno da ZEIS. Após a eleição do Conselho, os moradores passaram a ter dois espaços, mais ou menos convergentes, mas que, em certo sentido, disputavam atenções. Alguns avaliam que, após a eleição do Conselho Gestor, o Fórum perdeu espaço ou força: esperava-se que o Conselho fosse alavancar o Fórum, o que parece não ter ocorrido.

Durante os meses de abril, maio, junho e julho de 2011 o Fórum da ZEIS pouco se reuniu. Esse período coincidiu com a instituição do Conselho Gestor, pois

os conselheiros tomaram posse em 12 de abril daquele ano. Desde então, as preocupações foram no sentido de formar os conselheiros do Lagamar a respeito das questões técnicas sobre ZEIS e planejamento urbano; houve vários momentos de formação para eles na Fundação Marcos de Brüin, que ocuparam vários dias dos meses de junho e julho de 2011. Em seguida, a preocupação prioritária (tanto do Fórum quanto dos conselheiros e da própria FMB) foi a realização da primeira reunião ordinária do Conselho, que ocorreu em junho de 2011. A partir de então, as muitas reuniões realizadas de junho até agosto tiveram como único objetivo, praticamente, a discussão da proposta de Regimento Interno. Durante esse período o Fórum esteve claramente desmobilizado.

Vários motivos foram apontados para a diminuição dos encontros do Fórum. Um deles teriam sido as muitas festas religiosas⁶⁷ que motivaram o cancelamento de algumas reuniões. Além de momentos que foram cancelados, reuniões ordinárias e grandes encontros deixaram de ser marcados em determinadas datas porque coincidiriam com esses eventos religiosos, conseqüentemente postergando encontros que seriam importantes.

Outro motivo para a diminuição do número de reuniões do Fórum e o pequeno comparecimento a estas teria sido, conforme uma entrevistada, o aumento da violência. Associado a essa questão, há o medo dos moradores em transitar de um lado para o outro do Lagamar. Apesar de a questão da violência ser antiga no lugar, vários membros do Fórum argumentam que nos últimos anos o número de assassinatos e mortes por “bala perdida” têm aumentado. É possível que a intensificação da violência seja real ou ainda que a sensação de violência tenha crescido, independente do número de mortes. Ademais, pode ser que para algumas pessoas a questão da violência tenha funcionado mais como uma justificativa de ausência para evitar a avaliação negativa dos demais, do que um motivo verdadeiro.

De fato, as avaliações mais consistentes destacam a falta de participação dos conselheiros nas reuniões do Fórum. Como disse Julia, “Essas reuniões do Fórum estão muito fracas, principalmente porque os conselheiros poucos deles vão, poucos. Deveria chamar alguns representantes, seria muito melhor...” De modo geral, a ausência de vários conselheiros quer do Fórum, quer do próprio Conselho

⁶⁷ Neste sentido, ocorreram festas em homenagem à Nossa Senhora e diversas novenas. A época das festas juninas e natalinas também foram ditas como momentos de menor presença, em que muitas reuniões foram desmarcadas.

Gestor é atribuída ao equívoco quanto aos critérios utilizados para a escolha dos representantes da comunidade. Dos 12 moradores apontados para esta função (seis titulares e seis suplentes), muitos ainda em 2011 tornaram-se distantes ou mesmo se mudaram da comunidade. Dos que se afastaram, alguns argumentaram que não conseguiram conciliar o trabalho, o convívio familiar e as atribuições de conselheiro e que, quando se candidataram, acreditavam que tal seria possível. Houve ainda dois conselheiros que se distanciaram afirmando estarem desanimados, pois o tempo da implementação da ZEIS seria muito mais longo do que imaginaram a princípio, e para eles seria muito difícil lidar com a espera e a intermediação com os moradores, que também estavam cansados de esperar.

Isso gerou várias discussões nas reuniões internas dos conselheiros (não nas reuniões oficiais do Conselho Gestor) e entre as pessoas que participam apenas do Fórum. Na verdade, predominava a avaliação de que o movimento teria “falhado” nesses critérios de escolha:

Olha, o conselho da ZEIS foi meio inexperiente na escolha, [...] porque a gente pensou ou em liderança antiga ou em pessoas que talvez tivesse mais estudo. Foi porque o pessoal se mostrou muito interessado, pensava que ia ser uma coisa boa, **aquele negocio: tem a ZEIS, vai ser ótimo aqui. Mas agora tem é muitos ex, EX das ZEIS, são ex-ZEIS porque não vem mais.** [...] É ex-ZEIS, não tiveram consciência também, porque houve tanto curso de capacitação, houve tanta explicação do era ZEIS, eu num sei se é por causa da experiência que era pouca, e eu louvo a Deus por esses novos que entraram e que tão permanecendo, estão aprendendo, mas sinceramente, eu acho que a gente tinha mais garra depois, Marília, a gente num tinha negocio de sair de casa e dizer: nós vamos sair, nós vamos almoçar em canto tal. (Júlia, fevereiro/2012, grifo meu)

É curioso ver a categoria criada pela moradora, que também é conselheira, acerca dos “ex-ZEIS”, colegas de Conselho que vem contribuindo muito pouco. Não há como negar que se trata de um conflito, que parte da percepção dos próprios membros do Conselho. Durante o processo eleitoral, alguns nomes foram apontados pelo próprio Fórum da ZEIS, a partir de alguns critérios, a saber: nível razoável de estudos ou conhecimentos técnicos; interesse; disponibilidade e participação anterior na mobilização. Parece, no entanto, que o nível de educação formal teve um peso significativo, porque muitos integrantes do Fórum compreenderam que para ocupar a função de conselheiro era necessário ser alguém “de estudos”. Dessa forma, qualificações como “inteligente”, “letrado” ou “esperto” foram levadas em consideração, mais até do que os critérios de disponibilidade temporal, o que

posteriormente teve conseqüências negativas para a assiduidade de várias das pessoas eleitas.

Observei que há várias perspectivas sobre quais os “equivocos” cometidos na escolha. Há quem diga que o maior erro foi não ter considerado o tempo que cada um poderia dispor para as atividades do Conselho. Por um lado, alguns dos conselheiros mais jovens entendem que determinadas lideranças antigas foram indicadas apenas por reconhecimento de seu histórico de “lutas comunitárias”, o que foi um engano com relação a muitos, que de fato não teriam tempo para tal. A esse respeito, atente-se para a discussão feita no item anterior, sobre os conflitos geracionais dentro do Fórum.

É preciso lembrar ainda o quanto os integrantes do Fórum, do Conselho ou de ambos são cobrados pela comunidade no que diz respeito às políticas públicas e a efetivação da ZEIS, mesmo que para boa parte do Lagamar não seja tão claro o que a ZEIS significa. O nível de cobrança é alto, o que talvez explique, em parte, o afastamento de algumas pessoas da mobilização. Pode-se perceber as tensões envolvidas quanto a ser “alguém da ZEIS” na seguinte fala:

Os piores momentos que eu lembro foi aquele dia que eu soube que a minha casa ia sair, passei até mal... E outro dia ruim foi quando o pessoal começou a dizer coisa com a ZEIS, que a ZEIS não valia nada, tem um bocado de gente besta, dizendo que a gente só queria, até achava que a gente tava ganhando dinheiro, então que era só um grupinho, pessoalzinho do Lagamar, eu sei que eu sou uma pessoazinha, mas num é assim um pessoalzinho generalizado não, tem gente que luta, gente de garra. (Júlia, fevereiro/2012)

Pode-se observar que as cobranças aos conselheiros não são só externas⁶⁸, elas vêm também de pessoas que são conselheiras, em parte porque apontam os erros como sendo mais dos outros do que delas, e em parte como uma avaliação de que é necessário buscar outras estratégias de mobilização, como será visto.

A partir da criação do Conselho, novas tensões se estabeleceram. Quem mais falava sobre isso eram Lúcia e Francisco, que mais acumulavam tarefas e

⁶⁸ Na verdade, os conselheiros e também os membros do Fórum afirmam que são cobrados por muitos vizinhos que, apesar de não comparecerem às reuniões, cobram resultados da atuação do Fórum e do Conselho. O peso diferenciado que recai sobre o Conselho diz respeito à sua oficialidade, já que os conselheiros são tanto moradores quanto membros da Prefeitura, e muitos esperavam que a partir do Conselho a efetivação da ZEIS e da regularização fundiária fosse mais rápida. A respeito disso, os conselheiros se queixam de uma cobrança excessiva, em contraponto a uma baixa participação da comunidade de forma mais geral. Sobre isso, pode-se perguntar sobre a existência real de convites aos demais moradores, que talvez não saibam sempre das reuniões que estão ocorrendo.

responsabilidades dentro do Conselho. Lúcia dificilmente faltava a uma reunião, já Francisco era assíduo, mas menos presente que ela, muitas vezes chegando atrasado porque vinha do trabalho. Por um lado, eles eram mais requisitados quando surgiam tarefas concretas a serem feitas, sendo logo indicados pelos demais, por serem mais “preparados” e “experientes”. Por outro lado, também costumavam se oferecer com maior frequência.

5.5 Avaliação dos Movimentos Sociais e relativo isolacionismo do Lagamar: algumas hipóteses

É comum, entre os moradores do Lagamar, a avaliação de que a instituição do Conselho Gestor significou um “refluxo” do movimento. Ouvi de vários membros do Fórum e do Conselho que a eleição deste, em certo sentido, foi uma estratégia da Prefeitura para “acalmá-los” ou “ludibriá-los” pelo menos por algum tempo. Isso porque, após a eleição dos conselheiros, cerca de seis meses se passaram até que se chegasse a uma discussão concreta: a minuta ou termo de referência para o planejamento integrado da ZEIS do Lagamar. Os colaboradores da pesquisa avaliam que “não saíram do lugar” e que antes do Conselho eram “mais fortes e unidos” e mais respeitados por parte do poder público.

Pode-se pensar, a partir dos questionamentos levantados por Cardoso (1996) e Dagnino (1996), que teria ocorrido não um refluxo, mas sim uma transformação nas estratégias e no sentido do movimento, que levaram este a uma nova fase, a um momento diferente da discussão dos moradores em torno da ZEIS, o que se aplica à história dos movimentos sociais no Lagamar. Nesse sentido, essa última mobilização reproduz, de certa forma, a trajetória dos movimentos sociais em outros contextos, inclusive o próprio movimento do Lagamar.

Com efeito, para aquelas autoras, em um segundo momento, os movimentos foram chamados a participar da formulação e execução de políticas, programas e projetos do setor público, partindo assim para uma nova fase, na qual era necessária uma maior capacitação técnica e política. Nesse momento, ganharam centralidade algumas entidades que prestam assessoria e treinamento, como organizações não-governamentais (ONGs), centros de pesquisa, associações profissionais e outras.

Assim, no movimento do Lagamar são observáveis as duas fases: a primeira, de embate claro com o Estado, e a segunda, de diálogo com as instituições

estatais, e com os técnicos dentro do Conselho Gestor. Em momentos anteriores, o movimento dos moradores era visivelmente “de costas para o Estado”, ao reagir às várias tentativas de remoção para a realização de grandes obras viárias. A identificação do “Estado” como uma espécie de inimigo aparece em quase todos os relatos de moradores antigos, sempre que falam sobre as “primeiras lutas” pela moradia.

Já nas décadas de 1980 e 1990 em torno da urbanização e nos últimos anos a partir da demanda pela Zona Especial de Interesse Social, os moradores estavam articulados para reivindicar seus direitos ao Estado, ou seja, cobravam dos órgãos estatais que realizassem políticas públicas que atendessem a suas necessidades de habitação, saneamento, energia elétrica, educação, segurança pública e geração de trabalho e renda.

A partir dessas cobranças, ao longo do tempo foram criados Conselhos em que os moradores se inseriram, e passaram a participar ainda que indiretamente da gestão de algumas políticas, a exemplo dos Conselhos de Segurança e Desenvolvimento Social, Conselhos de Saúde e Educação, dentre outros. O mais recente é o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar, ora discutido.

Note-se que as duas fases dos MS ocorreram não de forma linear ou evolucionista. Atualmente, observa-se a convivência das duas posturas em relação ao Estado: ora é objeto de rejeição e seus técnicos são caracterizados como inimigos pelos moradores, ora é aceito por estes, que com ele dialogam diretamente. Não se deve simplificar a análise, razão pela qual compartilho do pensamento de Cardoso (1996) e Dagnino (1996) quanto à coexistência de duas formas de ação nos MS, tanto a reivindicativa quanto a expressiva⁶⁹. A importância da dimensão das reivindicações locais é observada a partir do depoimento de uma moradora:

Quando cheguei em 1957, não tinha luz, não tinha água. Não tinha ninguém, a gente ia pegar água lá do outro lado no Pio XII. O canal era bem estreitinho, a gente atravessava a pé o canal. Era só uns tijolos, a gente pisava, atravessava o canal a pé [...], a gente só brincava no meio da rua, correndo, meio da rua de noite, pronto. Era muito sujo, a nossa rua não tinha esse calçamento, tinha era um rego assim bem cheio de lama que passava na rua. Ai nós fomos nos organizando, não é? Eu me casei em 1962, [...] a minha casa só teve luz em 1967. **Quando nós chegamos aqui, aí foi que a gente foi colocar luz e a água, porque não tinha, mas aí já tava na luta.** (Júlia, fevereiro/2012, grifo meu)

⁶⁹ Para maior discussão sobre o tema, retomar o primeiro capítulo.

As pessoas identificam as melhorias advindas da urbanização com a sua luta enquanto comunidade: constantemente, essas “conquistas” são lembradas, recontadas. Nas ações do movimento pela ZEIS se observa tanto a demanda por melhorias diretas no local quanto a expressão de uma nova identidade, de uma busca por maior participação política, de uma “nova cidadania”.

Ainda na avaliação desse movimento social, uma questão que muito me intrigou ao longo da pesquisa foi a percepção de que há um relativo isolamento do Lagamar com relação a outras comunidades, que muitas vezes se encontram em situação muito parecida ou em confronto com os mesmos antagonistas, sejam entes governamentais ou o entidades privadas. Esse isolamento pareceu mais perceptível em momentos em que houve alguma tentativa de aproximação por parte de outros movimentos, conforme se discutirá.

Para fins de compreensão, formulei brevemente seis hipóteses do porquê desse relativo isolacionismo. Inicialmente, ressalto que algumas dessas características apontadas no Lagamar são observáveis em outras comunidades, não sendo exclusivas do caso analisado. Apesar disso, sobretudo quando considerados em conjunto, esses elementos parecem revelar certa especificidade que foi sendo constatada ao longo do trabalho de campo.

A primeira das hipóteses seria a grande valorização das questões locais e a dificuldade de inserção nas lutas mais gerais, a exemplo da resistência contra as remoções decorrentes das obras da Copa do Mundo. O seguinte trecho de entrevista demonstra a centralidade das questões locais e a dificuldade da articulação com pautas mais gerais:

Por mais que tenha outras realidades, tenha outras pessoas que precisam também, mas se nós somos moradores do Lagamar, a gente tá vendo os nossos irmãos, o pessoal morrendo, poxa, **“Vamos fazer alguma coisa... num vamos abraçar o mundo, vamos abraçar a comunidade, tipo assim, vamos focar no Lagamar”**, e foi isso que a gente fez, nós focamos o Lagamar. Existem várias discussões, vários problemas na cidade e que a gente não tá alheio, é tanto que a gente participou do ***Grito dos Excluídos***, a gente vai, esses movimentos mais sociais a gente tá, mas o nosso foco, a nossa prioridade é a comunidade do Lagamar, é os problemas aqui, de dentro, porque é o que a gente pode fazer, né?! Trabalhar aqui, então foi essa a trajetória do... a minha, pelo menos, e a do grupo [...]. (Francisco, morador. Entrevista realizada em janeiro/2013)

Durante a pesquisa de campo, presenciei situações e ouvi relatos de momentos em que o Lagamar esteve junto de outras comunidades e movimentos sociais, e nesses eventos não foram incomuns as tensões e evitações, conforme será relatado. Dois desses eventos parecem ter sido mais emblemáticos: a audiência pública de apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da obra Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em julho de 2011, e a decisão sobre o local de realização do *Grito dos Excluídos* em 2012.

Sobre o *Grito*, não estive presente, mas Francisco me explicou em uma das entrevistas como se deu a tensão entre o Lagamar e as outras comunidades. Segundo ele, o teólogo Carlos Tursi informou a alguns moradores que haveria uma reunião para conversar sobre o evento, já sugerindo que seria muito interessante se o ato ocorresse no Lagamar. Francisco disse saber o que era o *Grito*, pois alguns anos antes o Lagamar fora sede do ato público. A partir desse convite, ele mobilizou diversos moradores para participar daquela reunião, para começar a organizar o evento com outras comunidades. Segundo Francisco, as outras localidades já estavam participando dessas reuniões há muito tempo, e eles não sabiam exatamente o que seria a pauta naquele dia. Ocorre que justamente naquela primeira reunião em que o Lagamar participou foi a plenária para decidir aonde seria o evento.

A gente ficou muito surpreso, porque logo de cara lá, a mulher disse: “Olha, hoje é a reunião que vai decidir onde será o *Grito*.” **Aí chegou nosso grupo todinho, a metade da sala era a gente e o grupo da Trilha do Senhor, já tinha lá umas cinco, seis pessoas, outra comunidade que eu não lembro.** Tavam lá três comunidades, nós e mais duas, uma era da Trilha do Senhor, o padre Lino tava votando pela Trilha do Senhor. E ele levantou o discurso e deu a proposta da Trilha do Senhor, e o nome dele é muito forte. **Quando ele falou o pessoal ficou meio balançado, e aí foi na hora da gente botar a nossa vez. Levantamos e inscrevemos o Lagamar pra entrar na votação, né?** Aí a gente se inscreveu, e logo deu a hora do lanche. Nesse momento foi a hora das conversas no corredor. (Francisco, morador, entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus)

Segundo ele, os moradores teriam ficado sabendo da reunião na última hora, pois não estavam acompanhando as reuniões de preparação para o *Grito*. Francisco afirma que as outras comunidades estavam há mais tempo participando, o que não era o caso do Lagamar, de certa forma reconhecendo a legitimidade dos outros movimentos que estavam ali. Por outro lado, ele diz que, ao resolverem ir para a reunião, os que estavam no grupo dele não sabiam que aquela seria

justamente a plenária para decidir o local de realização. Francisco relata que havia o interesse de que o *Grito* se realizasse no Lagamar, mas pretendiam contribuir para a realização do evento e somente após algumas reuniões propor que fosse lá, de forma que teriam sido surpreendidos ao descobrir que justamente aquela plenária decidiria o local.

Diante da surpresa, ele fala que o Lagamar não teve escolha, e que os moradores todos votaram juntos, mas não com o intuito de prejudicar as outras comunidades. Ele tenta, com o seu relato, me fazer ver que o comparecimento de um grupo grande de moradores do Lagamar não foi deliberado para ganhar a votação, tendo em vista que eles não sabiam a pauta da reunião quando foram para lá. Apesar de não ter sido o intuito deles o confronto com outras comunidades, foi o que acabou acontecendo, pois já havia a proposta de o *Grito* ser em outro lugar. Houve na reunião uma tentativa de negociação por parte de uma liderança da Trilha do Senhor, mas sem sucesso, conforme Francisco narra:

Aí na hora do intervalo uma moradora lá da Trilha pediu para nós desistirmos de ser no Lagamar. Ela ficou dizendo que a Trilha precisava muito disso... Aí eu disse: **“Moça, mas a gente também precisa, e eu acho até que o Lagamar tem uma história de luta muito mais forte, ele é muito mais referência, eu acho que vocês podem somar com a gente porque eu acho que a gente pode usar no nosso discurso de *Grito dos Excluídos* a história do Lagamar, então eu acho que nós temos muito mais respaldo pra poder ser o *Grito* lá, pela nossa memória, pela nossa trajetória”, aí ela explicou as pressões que eles tavam sofrendo lá direto do VLT, aí eu fiquei até balançado mesmo, fiquei, fiquei pensando, aí disse: “Não, pessoal, vamos sustentar”.**

Assim, a tentativa de mediação de uma moradora da Trilha do Senhor não logrou êxito. O interessante é observar a justificativa que Francisco dá para a necessidade de o evento se realizar no Lagamar: o histórico de mobilização comunitária e a trajetória de lutas da comunidade seria bem maior do que a da maioria das comunidades de Fortaleza, incluída aí a Trilha do Senhor. Além disso, ele diz se tratar de uma das maiores ocupações da cidade, o que também seria um fator de legitimação. Em determinado momento ele tenta convencer a moradora, mostrando que seria mais interessante a realização do ato no Lagamar, pois seria um momento de os próprios moradores do local se solidarizarem com a pauta da Trilha do Senhor, “dando força a eles”. Ou seja, para ele não há dúvidas de que o melhor é o ato se realizar no Lagamar, porque também poderia ser uma chance de favorecer a união entre as comunidades, e de o Lagamar (que é maior, mais

conhecido e, segundo ele, mais forte) contribuir com a luta das comunidades ainda em amadurecimento de organização comunitária. Contudo, não chegaram a um consenso, de modo que a decisão final foi tomada em votação, conforme descreve o entrevistado:

Foi quando voltamos pra reunião, cada um levantava a mão e dava um motivo porque que deveria ser o Lagamar e a gente disse: **“Olha, pessoal, o Lagamar é uma das maiores periferias de Fortaleza, eu acho que se vocês querem escolher um local tem que ser o Lagamar e a nós temos toda estrutura pra ser no Lagamar.** Aí pronto, na hora que foi pra votação, nós ganhamos. Assim, o pessoal do Trilha se antecipou mesmo, apareceu antes e tudo, mas a gente não foi injusto, porque a gente pensou assim, pô, **eu fui por esse discurso de achar que a gente era muito mais referência do que a Trilha do Senhor pra lutar por essa luta da moradia, a Trilha do Senhor poderia se unir a gente e o Lagamar ser o grupo que ia levantar a bandeira e os outros estariam com a gente.** Pronto. Foi a gente. E aí pronto e aí depois a gente foi se organizar, por acaso o pessoal são super desorganizados por lá também, e nós organizamos o *Grito dos Excluídos*, literalmente, foi o grupo aqui. (Francisco, morador. Entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus)

Essa questão do auto-reconhecimento do Lagamar como uma grande comunidade, com inúmeras lutas e vitórias, já anuncia o que pensei como segunda hipótese, qual seja o fato de ser uma ocupação muito antiga e de grande porte, principalmente considerando sua estimativa atual de 12 mil moradores. Os mais de oitenta anos de ocupação conferem ao Lagamar um *status* de ocupação antiga e consolidada, sendo seu surgimento anterior ao de boa parte das favelas em Fortaleza. O fator temporal, nesse sentido, constitui um fator de legitimação não apenas pelo transcurso dos anos, mas sobretudo pelo enfrentamento e a resistência que foram exercidos pelos moradores ao longo das décadas. Por conta disso, diversas gerações de lideranças comunitárias surgiram, aparentemente em ciclos, o que faz com que haja alguns momentos de predominância de lideranças antigas e outros de destaque para os jovens. Também são observáveis os períodos de aparente “refluxo” ou recuo de mobilização comunitária, o que também pode ser explicado pelo fator temporal e os ciclos a que fiz menção.

A terceira hipótese seria a sua frágil relação atual com outros movimentos sociais mais amplos. De fato, até o início dos anos 2000, o Lagamar integrava a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), mas hoje não é tão próximo das articulações e redes existentes, a exemplo do Comitê Popular da Copa ou mesmo do Movimento de Luta e Defesa da Moradia (MLDM), composto por algumas das comunidades do Trilho, atingidas pelas obras de implantação do

Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Em algumas comunidades criticadas por certos moradores do Lagamar, há movimentos mais gerais atuando, a exemplo do Serviluz (Movimento dos Conselhos Populares – MCP), da Trilha do Senhor (MLDM) e da Aldaci Barbosa (Comitê Popular da Copa). Esses são pertencimentos que não são comuns ao Lagamar, o que de certa forma os isola, sendo uma das poucas comunidades atingidas que não se encontra em alguma dessas redes e articulações.

Minha quarta hipótese para o isolamento do Lagamar diz respeito à confiança na “natureza guerreira” da comunidade, em decorrência de seu histórico de lutas e referências religiosas. Atualmente, há ainda certa segurança de que a comunidade é forte e vai conseguir manter-se morando ali, em razão de já terem sido travadas diversas batalhas e obtidas muitas vitórias contra as tentativas de remoção. Alguns moradores chegam a fazer referências ao fato de o Lagamar ser mais forte porque conta com a ajuda divina, e que algumas comunidades não têm tanta força porque sua luta não teria começado com a Igreja, com as CEBs, como foi o caso deles.

A comparação com outras comunidades é relativamente freqüente, e os moradores sempre concluem dizendo da diferença do Lagamar para com as demais. As histórias recontadas sobre a longa trajetória de lutas são constantes potencializadoras dessa caracterização de “comunidade guerreira”. A fala de alguns moradores é bastante emblemática nesse sentido, conforme se observa:

O Lagamar pra mim é terra santa, terra santa do Lagamar [risos], porque nós não somos anjos, somos santos, santificados pelo poder. Nós aqui lutamos muito, somos guerreiros e com a graça de Deus, minha filha. Porque o Lagamar tem uma história né, tem uma história bonita, e eu espero em Deus que ainda aja história mais bonita do que essa, por exemplo, o Lagamar urbanizado, organizado, um Lagamar com mais cultura, mais lazer. Que Deus continue ajudando a gente, e ele vai! (Júlia, moradora, entrevista em fevereiro/2012, grifo meu)

É como se houvesse uma crença generalizada na força da comunidade, que alguns entendem ter sido dada por Deus. Muitos acreditam, portanto, que lá se trata de uma ocupação diferenciada, em certo sentido melhor e mais aguerrida que as outras. Falas no sentido de ser o Lagamar uma “comunidade escolhida” não foram incomuns, tais quais a fala de Júlia, supramencionada.

Uma quinta hipótese explicativa é a visão negativa da política, relativamente generalizada, segundo a qual política é algo ruim, exterior à comunidade, pois quem se torna político se afasta da comunidade. Essa representação é alimentada por experiências anteriores, a exemplo de quando uma das lideranças na década de 1990 se candidatou à vereadora, e na ocasião houve grande receio de que ela se afastasse da militância pelas melhorias no local. Posteriormente, em 2012, outra liderança passou a trabalhar na Prefeitura Municipal, na gestão do Partido dos Trabalhadores, e se afastou dos moradores. No caso desta última, tratou-se de um fato mais conflituoso, pois ela antes acompanhava a ZEIS representando a Fundação e o Lagamar, e passou a trabalhar na prefeitura e participar das reuniões do Conselho Gestor assumidamente como observadora da prefeita. Isso gerou um conflito entre ela e os moradores, mas principalmente entre ela e Lúcia. Esses eventos reforçaram a visão negativa sobre a política.

Os anteriores envolvimento da Fundação Marcos de Brün com o PT também são avaliados negativamente por Lúcia, mas ela afirma que isso é coisa do passado, de antigos gestores, e que hoje a juventude na Fundação tem outra perspectiva. Ela também critica o que chama de grande ligação da Central Única de Favela (CUFA) com a política, o que, para ela, os afastaria da comunidade. É bastante claro que Lúcia e os demais participantes do Fórum não compreendem sua ação como uma “prática política”: por entenderem que política é algo ruim, eles dizem que o que fazem é “luta comunitária” e busca por melhorias pra localidade. A política seriam as atividades praticadas apenas pelos eleitos (vereadores, deputados, prefeitos) e por todos os que trabalham com eles e para eles. Há muitos trechos das entrevistas dos moradores falando mal da política, algumas avaliando negativamente comunidades que de certa forma possuem envolvimento com partidos políticos, como no caso do Serviluz, apontado por Lúcia. Para ela, essa seria a razão de a comunidade ter se fragmentado e enfraquecido.

Finalmente, a sexta e última hipótese: é provável que o isolamento do Lagamar também se deva às divergências quanto ao modo de atuação entre eles e outras comunidades. Nesse sentido, a questão que mais me chamou a atenção e que talvez seja a que permite ver de forma mais contundente o relativo isolamento diz respeito às diferenças entre os modos de ação do Lagamar e das outras comunidades. Essa divergência aparece com toda clareza a partir da categoria

nativa de “lutar sem brigar”, que foi bastante recorrente em todas as entrevistas realizadas e em diversas reuniões de que participei.

Ouvi essa fala de pessoas de diferentes idades e pertencimentos, de modo que é possível afirmar tratar-se de uma representação relativamente geral entre as pessoas com quem travei conhecimento em campo. No entanto, as falas mais enfáticas no sentido da evitação de formas mais conflituosas de se manifestar partiram das senhoras mais idosas.

Em reunião do Fórum da ZEIS em 07/12/2012, os moradores estavam falando da importância de se marcar uma reunião com o prefeito que irá assumir em janeiro de 2013. Uma das pessoas diz que está tentando marcar, ao que outra moradora acrescenta:

Mas é pra ser uma reunião sem briga. Porque pra ser como aquela da Assembléia sobre o VLT com briga e zoada eu não quero, não. Porque isso não dá vitória pra ninguém, não, e eu não quero ir para perder tempo e fazer confusão. Tem que ir pra conversar, pra ser uma coisa sem briga, não é? (Dona Nair, em 07/12/2012, notas do meu diário de campo, grifo meu)

Nessa afirmação fica visível a aversão ao conflito direto, e em várias outras foi possível observar a mesma evitação. As memórias dos moradores presentes na Audiência Pública de apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em julho de 2011, são bastante emblemáticas a esse respeito e continuam sendo lembradas como momentos de tensão a serem evitados. Para uma pessoa que não esteve presente na audiência pública, pode parecer, pelas falas dos moradores do Lagamar, que houve um grande conflito ou confronto com seguranças e policiais, o que é comum em atos realizados por movimentos sociais. No entanto, o que aconteceu foi um pouco diferente, pois a resistência de algumas comunidades se deu através de vaias e por meio de faixas com críticas ao Governo do Estado. Houve um momento em que algumas pessoas distribuíram apitos para os moradores de várias comunidades atingidas pelo VLT, e o intuito disso era promover um “apitaço”, sinalizando a discordância da sociedade civil para com o projeto do VLT e com o próprio EIA.

A distribuição dos apitos não foi bem compreendida pelos moradores do Lagamar, pois a maioria se recusou a recebê-los, acredito que por achar que tal manifestação seria certo exagero. Eu estava presente no dia e vi que as poucas pessoas que os receberam não fizeram uso durante a tentativa de “apitaço”, que

durou poucos minutos, tendo prevalecido as vaias de alguns presentes. Minha impressão foi de que alguns moradores do Lagamar se assustaram com as reações de outras comunidades, principalmente da Trilha do Senhor, com as faixas, os apitos e as vaias durante a audiência. Parece-me que eles têm intenção de se sentar pra discutir com outras comunidades e inclusive pensar atos em comum, mas a maioria acha que as manifestações têm de ser feitas de forma não “violenta”. Dessa forma, parecem avaliar positivamente atos públicos, mas têm certo receio de serem vistos como “baderneiros” ou de que se entenda que não querem dialogar com o Governo. Talvez uma parte desse receio seja por conta da institucionalização do Conselho Gestor, e de os conselheiros também comporem o Fórum. Algumas vezes Lúcia expressou esse medo: um forte temor de, por ser conselheira, a sua participação em atos como esse pudesse pôr em risco o que já conquistaram e o diálogo que estavam tendo com os técnicos dentro do Conselho.

Além disso, há grande preocupação, por parte dos conselheiros, com a possibilidade de atuação indevida “em nome do Conselho”, provavelmente devido a uma intimidação que o presidente do órgão (Leandro) fez nesse sentido, conforme relatos de Lúcia e Beatriz. Leandro reforçava em todas as reuniões que as opiniões do Conselho são decisões tomadas em reunião e referendadas por todos os membros, não sendo permitido que uma ou duas pessoas apareçam em público dando a idéia que se trata de uma atuação do Conselho. Aparentemente, essa coação psicológica e essa vontade de ordenar e presidir do técnico municipal funcionava, ao inculcar um medo perene com relação a isso. Lúcia e Beatriz, por exemplo, freqüentemente diziam que não poderiam estar à frente de nenhuma manifestação, porque elas, como conselheiras, não poderiam aparecer no jornal, pois isto daria a impressão de que o Conselho encabeçou o ato. Pareciam, dessa forma, responder às advertências constantes de Leandro, com a clara intenção de “pacificar” os conselheiros.

Na ocasião da audiência do VLT, os moradores do Lagamar ficaram praticamente calados durante todo o evento, e só apareceram quando Lúcia foi ao microfone dizer que eles não são contra a Copa, mas não querem sair do Lagamar para a construção de uma estação do VLT. Disse ainda que, se por acaso tiverem de sair, há leis que garantem que eles sejam reassentados em áreas próximas, pois há muitos terrenos vazios no entorno do Lagamar. Lembrou também o fato de que o

Lagamar é uma ZEIS, e afirmou que qualquer obra lá dentro precisa ser discutida e aprovada pelo Conselho Gestor, que os moradores compõem.

Reparei em várias outras ocasiões que os moradores (em especial Dona Nair e Dona Cláudia) referem-se àquela audiência pública como um momento muito ruim, em que houve confronto e que “foi feio para as comunidades”. Ou seja, aquele evento foi marcante, e é emblemático da representação deles de “lutar sem brigar”. O curioso é que mesmo para lideranças com um perfil mais confrontador, como Dona Cláudia, esse evento também foi considerado muito negativo, segundo ela porque as coisas aconteceram sem preparação e sem organização. Nesse sentido, ela entendeu que o apitão talvez pudesse ter ocorrido, mas com todo mundo sendo avisado antes, não de improviso, como ela avaliou.

Dona Cláudia lembra que em outros momentos de tensão com o Governo algumas pessoas sempre pediram a ela para “ir com calma”, para evitar confronto direto, ou seja, para “lutar sem brigar”. Com isso ela demonstra que essa representação não é recente. Na entrevista realizada em janeiro de 2013, ela me relatou uma dessas situações, em que os moradores estavam fazendo uma passeata em direção ao Governo do Estado para reivindicar a permanência no local:

Tava todo mundo já preparado pra nos seguir: era prato, era panela, era carro de mão, era copo, era tudo. Eu queria que tu visse as bandeiras, e palavra de ordem, tudo eu tinha, até música eu fiz pra gente cantar lá. Mas aí quando a passeata saiu e chegou na primeira esquina, veio uma senhora e me disse: **“Dona Cláudia, eu vou lhe pedir uma coisa: não cante aquela musiquinha lá na frente do Palácio, não, vai ser tão feio”**. Eu disse: **“Pois tá certo, tá bom”**, concordei com ela, mas quando chegou em frente ao Palácio, o que tinha de polícia, parece que o governador Gonzaga Mota achou toda a polícia do Ceará e botou na frente do palácio, queria que tu visse. **Eu ia com 3.884 pessoas daqui de dentro, aí quando chegamos eu cantei a minha palavra de ordem: “E o povo na rua, a luta continua”, sabe, cantei, quando eu gritava: “O povo na rua”, aí eles começavam: “A luta continua, a luta continua”**. **Aí quando cheguei lá, eu cantei em frente ao Palácio, cantei a música, cantei sim: “Passa, não passa, procuro mas não vejo, Gonzaga é a pulga e o [prefeito] César Neto é o percevejo”, a velha desmaiou.** (Cláudia, moradora, em entrevista realizada em janeiro/2013, grifos meus).

Dona Cláudia conta essa história rindo, e diz que mentiu para aquela senhora para acalmá-la, mas que iria, sim, cantar a música porque era importante para confrontar o Governo do Estado. A resistência da moradora para que se cantasse a música parece significar o medo de se estabelecer ali um confronto direto, o que certamente seria pior para o lado da comunidade, mas havia também

um forte receio de “fazer feio”. Trata-se de uma fala bem parecida com a de Dona Nair sobre a audiência pública do VLT, relatando que o apitação seria feio, vergonhoso, algo a se evitar. Nessa questão de “lutar sem brigar”, portanto, há muito também de questões morais, envolvendo honra e vergonha, como se houvesse limites entre o que pode e o que não pode ser feito, para que se mantenha a imagem de “boas pessoas”. Apesar dessa evitação, o discurso de quase todos os moradores reforça a importância de a comunidade não ser passiva, de que é preciso lutar por seus direitos e interesses, conforme afirma Dona Júlia:

O que eu quero é que o pessoal se conscientize que a gente não pode cruzar os braços, e haja o que houver, mesmo que a gente morra, mas a gente morre brigando. Morre brigando, morre lutando, porque como diz o hino da nossa igreja: num é dos fortes a vitória não, mas daqueles que corre atrás da vitória, mesmo que chegue lá no topo, a gente deixou caminho, um caminho feito pra outra pessoa subir. (Júlia, moradora, em entrevista realizada em fevereiro/2012, grifo meu)

A percepção dessa categoria não deixa de causar estranhamento, levando em consideração as inúmeras narrativas de momentos de embate entre moradores e Poder Público, inclusive a relativamente recente Grande Marcha de novembro de 2009. Conforme afirmei anteriormente, em vários momentos os moradores evocaram essas memórias de confronto direto com um grande orgulho, mas de certa forma pareciam avaliar esses eventos não como “brigas”, mas como “lutas” - categoria que parece positivar e legitimar condutas mais firmes em determinados momentos.

Dessa forma, observei que os discursos são relativamente conflitantes a respeito de como deve ser feita a luta comunitária. Em determinados momentos há críticas com relação à falta de participação ou à apatia da maioria dos moradores, enfatizando que é preciso serem mais duros, combativos e presentes nos atos públicos. Já em outras situações, é reiterado que é preciso “saber como fazer”, para não se exceder e conseguir seus objetivos, pois a luta tem que ser feita sem brigas.

5.6 O novo evento mobilizador: a Copa do Mundo de 2014

No ano de 2012, ganhou destaque nas reuniões do Fórum e do Conselho a questão das remoções de famílias em virtude da obra do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), intervenção do Governo do Estado para a Copa de 2014, e da ampliação da

Avenida Raul Barbosa, obra de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Fortaleza, também relacionada à Copa do Mundo. Novamente, aparecem como *eventos mobilizadores*⁷⁰ as intervenções estatais de remoção, atual preocupação dos moradores e assunto em discussão em todas as reuniões presenciadas por mim.

Uma preocupação dos movimentos sociais participantes das discussões sobre o Plano Diretor foi o fato de que este não dispôs sobre as transformações que serão feitas em Fortaleza, com relação à infraestrutura, equipamentos e serviços relacionados à Copa de 2014. De início, em projeto apresentado pelo Governo do Estado do Ceará em parceria com a Prefeitura Municipal de Fortaleza em 2009, seriam gastos mais de R\$ 9,46 bilhões de reais nas obras previstas. Somente para a construção e o melhoramento de estádios foram destinados R\$ 451 milhões. De todo modo, é sabido por meio da experiência de outras cidades que sediaram megaeventos esportivos que, conforme vão sendo realizadas as obras, o valor investido ultrapassa em muito a previsão inicial (ROLNIK, 2010).

No plano inicial, foi dito pelo Governo do Estado do Ceará que a maior parte deste montante de R\$ 9,46 bilhões seria destinada para o setor de Transporte e Trânsito, correspondendo a 63% dos investimentos. Conforme o Projeto oficial para a Copa de 2014 foi previsto extenso rol de alterações viárias e de transporte na cidade e no Estado, como por exemplo:

- a) Duplicação dos trechos 1 e 2 da BR 122;
- b) Construção do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, ligando Parangaba a Mucuripe;
- c) Conclusão da BR 116 no trecho Horizonte-Itaitinga;
- d) Implantação do terminal de passageiros no Porto do Mucuripe;
- e) Conclusão das obras do METROFOR;
- f) Criação do Grande Terminal da Parangaba, sendo extinto o Terminal Lagoa;
- g) Criação de um ramal ferroviário ligando o Mucuripe ao Aeroporto e ao Castelão, dentre várias outras intervenções de grande e médio porte previstas no plano. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2009)

⁷⁰ A esse respeito, ver capítulo 4.

Em 2009, participando de reuniões do Campo Popular, observei que foram levantadas algumas possibilidades legais com relação a essas mudanças estruturais na cidade: ou o Poder Público não realizaria as obras incluídas dentro de Fortaleza, por estarem em desconformidade com o Plano Diretor (considerava-se esta possibilidade bastante remota); ou haveria alteração do Plano Diretor para conformá-lo com as novas obras a serem realizadas para a Copa; ou as obras iriam ocorrer à revelia do disposto no Plano Diretor. É significativo que, naquele momento de divulgação das obras para a Copa, o presidente da Câmara Municipal de Fortaleza tenha declarado publicamente que o Plano Diretor seria alterado porque não poderia “engessar” o crescimento da cidade⁷¹.

Ocorre que, para ser alterado, o Plano Diretor necessitaria cumprir os mesmos requisitos para sua elaboração, ou seja: seria preciso contemplar a participação popular e aprovar lei complementar na Câmara Municipal. Qualquer alteração deveria, portanto, acontecer por meio de audiências públicas, promovidas pelo Poder Executivo e pelo Legislativo, conforme dispõe a legislação (SOUZA, 2001; GOMES, 2010). Ademais, se essas alterações viessem a retirar as melhorias legislativas alcançadas pela população, a exemplo das ZEIS, isso poderia gerar conflitos, considerando-se que o intuito deste instrumento é distribuir renda, e não “atrasar o desenvolvimento”.

Como tem sido visto em algumas cidades no Brasil, como o Rio de Janeiro (VAINER, 2011) e mesmo fora do País quando da realização de megaeventos esportivos – casos de Nova Deli, na Índia, nos Commonwealth Games e da África do Sul na Copa do Mundo de 2014 (ROLNIK, 2010) -, para a realização destes megaeventos provavelmente ocorrerá a remoção de várias moradias, como é usual nos alargamentos e mais ainda na construção de novas vias.

A Copa de 2014 trará um grande contingente de turistas para as cidades-sede, e dentre elas Fortaleza, o que gerará um sobrefluxo de pessoas que a cidade, hoje, não conseguiria suportar. Para tanto, serão alargadas algumas das vias de acesso tanto a pontos turísticos como a Beira-Mar e o estádio Castelão, quanto a pontos centrais como o Aeroporto, sem contar com as novas vias para escoamento

⁷¹ Matéria veiculada no Jornal Diário do Nordeste em 03/03/2010, disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=744514>>. Acesso em 21 abr. 2011 (CARVALHO, 2010).

do grande fluxo originado e destinado ao Aeroporto Internacional, quando da realização dos jogos.

A desapropriação de alguns imóveis já é esperada, pois é usual quando se trata de alterações viárias na cidade, bem como a remoção de algumas ocupações irregulares que estejam localizadas em áreas que irão sofrer mudanças. O risco para algumas comunidades é justamente este: que esteja prevista alguma grande obra para o local onde se situam, e que a remoção seja apontada como única alternativa pelo Poder Público, como indica a experiência de outras cidades-sede de megaeventos, como alerta Raquel Rolnik (2010). A cidade torna-se assim uma “cidade de exceção” (VAINER, 2011) ou, por que não dizê-lo, “cidade da remoção”, quando todo o planejamento ou o não-planejamento urbano toma por finalidade dos investimentos e das políticas públicas a realização de megaeventos que não priorizam os direitos daqueles que vivem na cidade.

Para os moradores, a remoção das famílias deve ser a última alternativa, somente após serem consideradas todas as demais possibilidades, pois a remoção deve ser entendida como medida excepcional. É isso também o que afirma o Plano Diretor de Fortaleza, em seu artigo 5º, XVI. Diz o citado artigo que são prioritários na ordem urbanística municipal os instrumentos que viabilizem a moradia, e não as remoções, que são medida última e atentatória à dignidade das famílias removidas. Nos casos em que a remoção é necessária, o Plano Diretor determina que as famílias sejam realocadas em locais próximos aos de origem (artigos 5º, XVI e 244, VI).

Importa destacar que algumas dessas áreas sob o risco de remoção estão localizadas dentro de ZEIS, como é o caso do Lagamar, onde duas grandes intervenções já foram previstas e anunciadas pelo Poder Público – mesmo que não tenham sido divulgados ainda os limites das obras, nem tenha ocorrido a necessária exposição e discussão dos projetos. Trata-se da construção de uma estação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e da construção de três viadutos sobre a Avenida Raul Barbosa. O VLT⁷² é uma obra de grande porte que passará por quase toda a cidade, sendo estimada a remoção de cerca de duas mil famílias em Fortaleza. No Lagamar, será construída uma das estações do VLT, e este passará sobre um antigo trilho ferroviário já existente na comunidade. No entanto, segundo o

⁷² Estes dados foram retirados de uma apresentação oficial do Projeto do VLT pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, mas podem já ter sido alterados.

planejamento da obra, um trilho não será suficiente, de forma que haverá construção de mais dois, além do que já existe. Para a realização do empreendimento, o Governo do Estado estima que cerca de duas mil famílias terão de ser removidas, em razão da proximidade das casas com o trilho já existente. No sentido Parangaba-Mucuripe, a orientação prioritária do VLT, está previsto que as casas existentes a sete metros à direita e a 17 metros à esquerda do trilho terão de ser demolidas. A estimativa é de que pelo menos 220⁷³ casas sejam afetadas no Lagamar.

Um dos problemas com relação a essa obra é que ela é de responsabilidade do Governo do Estado, e quem discute a ZEIS com o Lagamar é o Município. Até 2012, o governador e a prefeita à época pertenciam ao mesmo bloco político (aliança PT/PSB/PMDB), apesar de apresentarem discordâncias um do outro. Nesse período, os moradores não tiveram notícia de que tenha havido sequer uma reunião oficial entre os dois entes governamentais para discutir a situação das comunidades afetadas. No discurso dos moradores, essa falta de diálogo entre as instâncias governamentais configurava uma afronta ao Plano Diretor, pois este define que uma das prioridades em áreas ZEIS é a não-remoção forçada da população, remoção esta que irá ocorrer se a obra do VLT for levada adiante. No entanto, em outubro de 2012 foi eleito um novo prefeito, apoiado pelo governador e do mesmo partido de dele (PSB), e é possível que, por isso, algum diálogo entre instâncias passe a ocorrer.

Importa destacar que o Estudo de Impacto Ambiental referente às obras do VLT foi aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA) em setembro de 2011, apesar da demanda de várias comunidades atingidas por mais discussão, por meio de outras audiências públicas. O Ministério Público Federal, a Defensoria Pública do Ceará e a Defensoria Pública da União solicitaram a realização de, no mínimo, mais uma audiência pública⁷⁴, para garantir que houvesse uma discussão ampliada e que as alternativas dos moradores fossem ouvidas. Ocorre que esse pedido foi negado e o EIA/RIMA foi aprovado, a despeito de várias falhas técnicas que foram apontadas pelo Ministério Público Federal, incluindo a não realização das novas audiências solicitadas.

⁷³ Essa estimativa foi repassada para os moradores através de técnicas governamentais, mas foi bastante questionada, mesmo porque não foram apontados estudos que justificassem esse número.

⁷⁴ Houve a realização de uma audiência pública de exposição do Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) do VLT, em 22/07/2011, na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. No entanto, órgãos como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União solicitaram novas audiências, com a finalidade de se ter participação popular efetiva.

Em que pese a ameaça concreta colocada pelas obras mencionadas, há vários fatores que dificultam sua transformação em eventos mobilizadores. Parece-me que o primeiro ponto é que elas atingirão a comunidade de forma muito diferenciada, e apenas uma parte das casas serão removidas, e destas, algumas se localizam em área cujos moradores não se reconhecem como parte do Lagamar.

Cabe esclarecer ainda que o VLT, segundo o projeto inicial, prevê a remoção de duas faixas de casas, paralelamente ao trilho, tanto na parte de cima, Velho Lagamar, quanto na parte de baixo, Novo Lagamar, sendo o maior impacto na parte de cima. Outro ponto importante a ser esclarecido são as diferenças socioeconômicas entre as famílias supostamente atingidas pelo VLT na localidade, especialmente na área do São João do Tauape ou lado de cima do Lagamar. Ali, boa parte das famílias que moram nas proximidades do trilho possui casas simples e de apenas um pavimento. Conforme se afasta um pouco do trilho em direção à Av. Pontes Vieira, na Rua Flora Bartolomeu, muitas das casas já apresentam uma tipologia diferenciada, algumas delas com dois pavimentos e vagas de garagem. É importante dizer que uma parcela das famílias aí residente não se identifica como Lagamar e apresenta forte resistência à organização comunitária.

Presenciei algumas reuniões do Fórum da ZEIS que ocorreram na Rua Flora Bartolomeu, com muitas dessas famílias que se consideram “diferentes”. Pude constatar, não sem surpresa, que algumas pessoas nutrem fortes preconceitos ao Lagamar, mesmo morando ali. O objetivo das reuniões era prestar solidariedade àquelas famílias, e esclarecer que o projeto do VLT quase com certeza atingiria suas casas. Essa quase certeza dizia respeito ao fato de que o Governo não facilitou o acesso das famílias ao projeto e à lista das casas desapropriadas, isso só foi ocorrendo ao longo do tempo, o que dificultou a mobilização coletiva.

Em uma dessas reuniões, em julho de 2011, ocorreu um conflito emblemático entre os moradores, de um lado algumas pessoas residentes na Flora (que eu não conhecia), de outro, as senhoras do Fórum da ZEIS. A tensão observada nessa reunião foi tão forte, que até o fim da pesquisa de campo, em 2013, algumas senhoras ainda lembram e mencionam esse dia com pesar e indignação. Apesar de ter sido dito desde o início, por Lúcia e Dona Cláudia, que o intuito da reunião era oferecer apoio às famílias daquela rua, alguns dos moradores da Flora rejeitaram qualquer auxílio, por desacreditarem que essas obras realmente ocorreriam. Um deles, o Sr. Alves, teve uma participação emblemática, pois a todo

momento tentava deslegitimar os membros do Fórum, primeiro perguntando quem eles representavam no Estado, depois indagando sua formação técnica e acadêmica. Ao perceber que se tratava apenas de moradores, que sequer eram como ele, já que segundo sua visão eram “invasores”, não valeria a pena qualquer conversa. Parecia que ele não estava disposto a ouvir, e desde o começo se mostrou avesso ao diálogo, várias vezes querendo deslegitimá-los. Para ele, a rua onde mora está no São João do Tauape, e não no Lagamar. Além disso, ele se dizia “proprietário” de sua casa, condição que ele entendia não se aplicar aos membros do Fórum, a que sempre se referia como “invasores” ou “favelados”, não demonstrando qualquer preocupação com o desagrado que estava causando. O Sr. Alves, bem como outros cinco ou seis presentes, estavam certos de que suas casas não seriam removidas; no caso específico dele, porque “tinha papéis”, tinha “contratado avaliadores”. Durante toda a reunião ressaltou sua condição econômica e a diferença da “sua rua” para as “invasões do Lagamar”. Não é preciso dizer que a fala do Sr. Alves incomodou muitíssimo as senhoras do Fórum.

Em diversos momentos da reunião, o Sr. Alves indagava quem ali era autoridade, e perguntava se não chegaria ninguém “importante” para realmente falar algo com credibilidade. Diante das respostas negativas, ele balançava a cabeça em desdém como que dizendo que a reunião, dessa forma, de nada valeria, que as informações não seriam válidas, porque eram “de boca”. Lúcia respondia que, mesmo não sendo do governo, compunha o Conselho Gestor da ZEIS e, por conta dessa atribuição, tivera acesso a informações que poderiam ser úteis ao Sr. Alves e aos demais.

Observei ao longo da reunião que algumas pessoas do Fórum queriam ir embora, não insistir naquela conversa e não ter mais que ficar na presença daquelas pessoas, principalmente do Sr. Alves. Mesmo assim, Lúcia demonstrou paciência e persistiu na sua fala, relatando a audiência pública em que foi apresentado o Estudo de Impacto Ambiental do VLT, em julho de 2011. Ela disse que, naquela ocasião, na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, o representante do Estado disse que não se estava indenizando ninguém ainda, que esse procedimento estava aguardando licitação. Lúcia afirmou que isso era mentira, porque alguns moradores do Montese exibiram na audiência, na frente do Ministério Público Federal (MPF), a lista de indenizações proposta pelo governo (tabela que o governo lhes deu), e a declaração que estavam pedindo pra eles assinarem, concordando com preços

ínfimos de indenização, em torno de 4 mil reais. Na ocasião, o MPF pediu a suspensão do processo de indenizações até que fosse dado o laudo da SEMACE sobre o licenciamento prévio da obra.

Apesar do relato de Lúcia sobre a audiência pública, o que ela acreditava que poderia mudar a opinião dos que não queriam crer nela e nos outros do Fórum, o Sr. Alves continuou rebatendo tudo o que fora dito. Ele questionou o traçado da obra, pois não havia sido informado de onde passaria o trilho do VLT, e, por isso, provavelmente nem passaria por lá e nem atingiria suas casas. Ele duvidou da remoção que estavam alardeando, achando que era “balela”. Uma das falas do Sr. Alves demonstrou bem a sua resistência: “Enquanto eu não vir o projeto oficial e não receber a carta do Governo, tudo isso é falatório. E nós não somos de invasão, não podemos ser tratados como tratam invasões” (Notas do diário de campo, em julho de 2012).

Parte da minha surpresa também se deu porque em determinado momento eu prestei um esclarecimento a pedido de uma senhora do Fórum, e passei a ser também alvo de ataques. Alguns moradores, em especial o Sr. Alves, estavam duvidando que qualquer governo fosse capaz de realizar uma obra sem conversar corretamente com a população, ainda mais com eles que não eram “invasores”, em uma postura por um lado ingênua, por outro, arrogante. Diante disso, a Dona Cláudia me pediu que falasse a ele do que ocorreu no Rio de Janeiro durante os jogos Pan Americanos em 2007, pois em uma reunião anterior havíamos conversado sobre isso.

A partir desse pedido dela, falei da importância das reuniões para não esperar o governo avisar, e disse que o Fórum da ZEIS do Lagamar estava ali para compartilhar as informações privilegiadas a que tiveram acesso em reuniões com a Prefeitura (pelo Conselho Gestor, pela Habitafor) e com o Estado (sobre o VLT). Fiz um breve relato do que ocorreu em outras cidades que sediaram megaeventos esportivos, como o caso do Rio de Janeiro nos Jogos Pan Americano, e falei do grande número de famílias removidas, desprovidas de moradia e sem quaisquer alternativas. Por fim, falei que os moradores têm o direito a dialogar com os órgãos públicos para ter maiores informações sobre a obra, e informei que os moradores poderiam procurar a Defensoria Pública na busca da sua defesa e do aumento o valor das indenizações.

Diante do que expus, a reação do Sr. Alves foi insistir que o Governo não iria passar por cima das casas, mesmo tendo sido relatado o caso do Rio de Janeiro. Ele insistiu dizendo que qualquer coisa que tenha ocorrido em outras cidades, provavelmente se deu por se tratar de “invasões”. Após esse novo embate em que o Sr. Alves nos ridicularizou e em outro momento me chamou de “advogadazinha” (o que eu não ouvi, mas fui informada por D. Alice posteriormente, que ouviu e brigou com ele no momento), outros moradores falaram da importância do movimento, de eles se somarem no Fórum, de estarem juntos, de irem para a Audiência que ocorreria no dia 20/07/2011.

Detive-me mais algum tempo na análise dessa reunião porque ela pode revelar algumas razões de a pauta da Copa ter certa resistência pelo Fórum da ZEIS: em parte porque é uma discussão bem mais ampliada do que a ZEIS, que é algo local, e em parte porque traz à tona conflitos entre os territórios, tensões entre as áreas limítrofes com a comunidade, como todas essas pessoas ora referidas, a exemplo do Sr. Alves. Existe claramente uma dificuldade de diálogo com boa parte das famílias da aludida rua, apesar de que uma das moradoras da rua participa vez ou outra das reuniões do Fórum, mas é a única. Também é observada uma mágoa com relação a esses moradores da rua Flora Bartolomeu, especialmente por parte das senhoras que presenciaram o fato. No entanto, já observei falas muito negativas de pessoas que não estiveram lá no dia, sinal de que o evento repercutiu para muito além dos que estavam presentes.

Desde aquele dia, poucas foram as vezes em que o Fórum marcou houve reunião ou qualquer atividade naquela rua, em razão das tensões presenciadas. As senhoras do Fórum decidiram então que, em relação ao VLT, priorizariam o contato com as famílias mais necessitadas, pois quase todos entenderam que seria “perda de tempo ajudar quem não queria ser ajudado” (fala da Dona Cláudia em reunião no dia 18/07/2011). Conforme já afirmado, as casas atingidas pelo VLT apresentam tipologias bastante diferenciadas, sendo visíveis as diferenças de renda entre aqueles que moram rente ao trilho e aos que moram um pouco além, na Rua Flora Bartolomeu.

Está previsto no projeto original que a obra do VLT removerá duas escolas próximas ao trilho, e poder-se-ia pensar que isto seria um grande estímulo à mobilização comunitária, caracterizando o VLT enquanto um *evento mobilizador*. Ocorre que até então não vem ocorrendo dessa forma, pois, conforme venho

discutindo, a resistência contra essa obra não tem conseguido se ramificar e alcançar um grande número de famílias. Com relação às escolas, é possível que isso se deva ao fato de que a sua retirada não afetará igualmente a todas as famílias: as mais prejudicadas serão aquelas que têm filhos em idade escolar.

De uma forma geral, observa-se que na comunidade do Lagamar, o debate sobre o VLT não tem a mesma centralidade que a questão da ZEIS. Essa diferença pode ser explicada pelas diferenças de opiniões dos moradores quanto à construção do VLT: alguns se opõem, enquanto outros assumem uma atitude algo fatalista, afirmando que “o VLT já está consolidado” e “não há mais tanto a fazer”. O curioso é observar que a maior parte da comunidade que será removida pela obra situa-se em uma área chamada de “Velho Lagamar”⁷⁵, que é justamente onde residem os moradores mais antigos – onde se pode perceber uma associação entre a ideia de “luta comunitária” e a identidade do bairro. Algumas dificuldades na mobilização podem também residir no fato de que algumas pessoas que residem na área não se consideram como moradores do Lagamar, e sim do bairro São João do Tauape. Por conta disso, parece-me que a discussão do VLT não foi apropriada por toda a comunidade ou, ao menos, pela maioria dos integrantes do Fórum da ZEIS do Lagamar.

No que se refere às alterações na Avenida Raul Barbosa, em 2012 a Prefeitura Municipal de Fortaleza desistiu de realizar três obras viárias⁷⁶, uma das quais com efeitos diretos no Lagamar. Desde a posse do Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar, em 12 de março de 2011, os moradores aguardam o projeto definitivo das obras para a Avenida Raul Barbosa. Na própria ocasião da posse, foi-lhes prometido que o projeto seria exposto até o final daquele mês, em reunião oficial do Conselho Gestor. Durante os meses de abril a outubro de 2011, os conselheiros cobraram e aguardaram esse retorno da Prefeitura Municipal, que somente aconteceu em outubro.

⁷⁵ Geograficamente há a grande divisão da comunidade pelo canal que atravessa o Lagamar. Esse canal corta a localidade, dividindo-a literal e simbolicamente entre “os de cima” e “os de baixo”, ou o “Velho” e o “Novo Lagamar”, conforme foi discutido no ponto 3.3. A parte por eles referida como “Velho Lagamar” corresponde a área dita de origem ou “de cima”, onde a ocupação teria se iniciado. Já o “Novo Lagamar” corresponde ao lado dito “de baixo”. Para melhor compreensão, ver Figura 15 no item 3.3.

⁷⁶ Matéria veiculada em 28/05/2011 no seguinte endereço eletrônico:

<<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/05/28/noticiafortalezajornal,2250022/prefeitura-desiste-de-alargar-parte-das-vias-de-acesso-ao-castelao.shtm>>|. Acesso em 15 ago. 2011.

Anteriormente a Prefeitura havia anunciado que as obras seriam de alargamento da via e também a construção de um viaduto. A alteração com relação a essa avenida teria sido somente quanto ao alargamento, estando mantidos, no entanto, os projetos quanto ao viaduto. O órgão municipal argumentou que fez “concessões”, porque se o viaduto remove famílias, muito maior seria a remoção caso o alargamento da Raul Barbosa ainda fosse ocorrer. Por outro lado, a posição dos membros do Fórum e dos moradores membros do Conselho Gestor é a de que também não seria necessária a construção do viaduto.

Na verdade, a intervenção na avenida consiste na construção não apenas de um, mas de três viadutos: um ligando as Avenidas Capitão Aragão à Raul Barbosa; outro ligando a Av. Murilo Borges à Av. Raul Barbosa; e um terceiro por cima dos outros dois, fazendo a ligação da Av. Murilo Borges de um lado a outro (Figura 25). Essas obras terão vários impactos para as casas localizadas dentro da ZEIS do Lagamar, especialmente para o cruzamento entre as Avenidas Murilo Borges e a Raul Barbosa. O mapa que foi mostrado aos moradores na reunião oficial do Conselho Gestor não permite avaliar com precisão os contornos da obra, mesmo porque não existem recortes laterais⁷⁷.

⁷⁷ O mapa exposto aos moradores reproduz uma visão aérea dos viadutos, não permitindo compreender os níveis das estruturas. É impossível visualizar qual estrutura estará mais próxima das casas dos moradores, por exemplo, e qual as distâncias reais dos viadutos às casas.

Figura 25: Mapa Viadutos da Avenida Raul Barbosa



Fonte: Arquivos do Programa de Educação Tutorial (PET) da Arquitetura-UFC, com pequenas alterações minhas.

Nesta imagem é possível visualizar a dimensão das intervenções e prever o grande impacto dessas obras para a ZEIS do Lagamar.

Além disto, no mapa fornecido consta que a escala é de 1:1000, o que foi questionado pelos moradores por não corresponder à realidade, tanto que os moradores pediram esclarecimentos e solicitaram a exposição de mapas mais completos e compreensíveis. Venho participando das reuniões dos moradores e, até o momento, tais solicitações permanecem ignoradas pela prefeitura.

Numa primeira análise, pode-se ver que se trata de uma obra grandiosa, tendo em vista que são três viadutos. Além disto, as ruas diretamente atingidas (Rua Alecrim, Rua Mundaú, Vila Guarujá, Hermínio Barroso, Capitão Aragão e Tenente Barbosa) estão incluídas na área da ZEIS do Lagamar, cabendo destacar que provavelmente serão removidas as casas localizadas na área mais alta dessas ruas, ou seja, justamente aquelas que são menos sujeitas a alagamentos e, portanto, são mais seguras. Técnicas da Prefeitura já afirmaram a alguns moradores que seriam

somente 80 casas atingidas no total do projeto, mas é possível imaginar que esse número seja maior, já que o mapa não possibilita uma estimativa mais precisa.

Ademais, impende esclarecer que, dentro desse projeto inicial, o Lagamar perderia o Centro de Desenvolvimento Infantil – CDI⁷⁸, que é uma das escolas da comunidade. A perda de uma escola já traz prejuízos diretos para os moradores, ainda mais quando se considera que, com as obras do VLT no Lagamar, outras duas escolas também serão removidas. O quadro, na verdade, aponta para a remoção de pelo menos duas escolas na localidade – o que constitui um contrassenso, haja vista que a instituição de uma ZEIS objetiva priorizar serviços públicos na localidade, e não retirá-los. Os conselheiros da comunidade discutiam em suas reuniões que o Poder Público deveria estar vinculado às diretrizes urbanísticas previstas para aquela área, e quaisquer alterações (sejam ou não para a Copa do Mundo) deveriam contar com a aprovação do Conselho Gestor, mas eles vinham percebendo que não era isso o que estava ocorrendo, conforme se discutiu anteriormente.

⁷⁸ Quanto ao CDI, aparentemente o dilema estaria resolvido, visto que a direção do órgão já negociou com a Prefeitura um novo terreno dentro do próprio Lagamar.

CONCLUSÕES

Apesar de já instituído e em pleno funcionamento, o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar apresenta dificuldades no que diz respeito à efetividade de suas decisões. Os moradores que são também conselheiros apontam para a falta de investimentos governamentais na comunidade, ainda que o Plano Diretor tenha definido as ZEIS como áreas prioritárias para a realização de políticas públicas em habitação, saúde, educação e geração de trabalho e renda. Identificam, ainda, falta de vontade política da administração municipal para implementar os planos de regularização fundiária e urbanística, isto é, as ações integradas que visem tanto à expedição de títulos de propriedade aos moradores, quanto à adequação das ocupações irregulares aos padrões urbanísticos locais.

Por outro lado, cabe perguntar se os conselheiros não assumiram, em algum momento, uma postura de excessiva confiança na “institucionalidade”. É possível que isso tenha ocorrido, principalmente ao se observar o grande número de críticas dos próprios conselheiros à falta de efetividade do Conselho, demonstrando a intensa expectativa nele depositada e um posterior desapontamento com a instituição. Ouvi de pelo menos cinco conselheiros depoimentos nesse sentido, mas dificilmente os enunciantes reconheciam o próprio excesso de confiança depositada no início. Essa crença relativamente geral talvez tenha dificultado a discussão e a realização de demais estratégias de mobilização, já que se estava a esperar que o Conselho implementasse a ZEIS de forma rápida, o que não ocorreu.

É possível, ainda, que essa relação expectativa-desapontamento tenha gerado efeitos também na percepção da população em geral acerca do Conselho, pois as críticas internas dos conselheiros foram algumas vezes compartilhadas em reuniões do Fórum e em conversas com os demais moradores. Dessa forma, uma opinião pessimista sobre o Conselho foi progressivamente sendo apropriada e amplificada pelos moradores, ora culpabilizando a prefeitura, ora responsabilizando os representantes da comunidade.

Ademais, pode-se questionar a respeito da real possibilidade de intervenção dos moradores com relação a algumas obras, principalmente aquelas oriundas do Governo do Estado, haja vista que os conselheiros do Poder Público são técnicos municipais. A diferença de entes envolvidos nas negociações de fato dificultou, para

os moradores, tanto o acesso às informações, quanto a negociação de alternativas com relação às obras. Essa foi uma questão que, de certa forma, impactou na legitimidade do Conselho, pois, ao longo do tempo, ele foi se revelando como um espaço talvez mais de limites do que de possibilidades.

As questões relacionadas ao diálogo e aos conflitos entre o Fórum e o Conselho foram observadas desde o início da pesquisa, e foi possível perceber um progressivo enfraquecimento do Fórum a partir da conversão das prioridades e da concentração das forças no Conselho. Essa debilidade do Fórum, que representa o conjunto plural da comunidade, não restou despercebida aos moradores, que também avaliaram isso em diversos momentos, buscando soluções para seu restabelecimento.

Não sei se cabe falar em cooptação, mesmo porque concordo com as críticas de Cardoso (1996) a esse termo, mas de fato a participação dos moradores em um espaço formalizado, qual seja o Conselho Gestor, gerou relativo afastamento dos conselheiros dos demais moradores. O enfraquecimento do Fórum é significativo deste afastamento, mas me parece que tal foi ocorrendo de forma progressiva e inconsciente, pelo menos por parte da maioria dos representantes do Lagamar. Neste sentido, durante a pesquisa não foi possível observar favorecimento de qualquer um deles por terem composto o Conselho. Por outro lado, as atitudes de dois dos técnicos municipais que compunham o Conselho indicaram que esse enfraquecimento das instâncias participativas locais talvez tenha sido construído também por eles, de forma consciente ou não. A interpretação de alguns moradores conselheiros é de que houve a intenção dos técnicos de enfraquecer a “força comunitária” através de diversas falas desmobilizadoras e deslegitimadoras das potencialidades do Conselho, sempre afirmando as dificuldades e as inelutáveis burocracias com as quais os conselheiros deveriam lidar, provavelmente sem sucesso.

As questões ora levantadas a respeito do Fórum e do Conselho dizem muito sobre as duas fases ou faces dos movimentos sociais, de que falei no primeiro capítulo. Em consonância com a discussão trazida por Cardoso (1996), Dagnino (1996) e Barreira (1991), compreendo a instituição do Conselho Gestor como a experimentação da dita segunda fase, de institucionalização dos movimentos sociais. A intermediação entre moradores e poder público através do Conselho possibilitou a observação de interesses ora conflitantes e ora convergentes entre os

atores, compreendendo as estratégias discursivas dos moradores pela efetivação da ZEIS o mais rapidamente possível, mas por outro lado a sua “resistência positiva” à boa parte das propostas apresentadas pelos técnicos municipais, pelas razões anteriormente aduzidas.

Falo de resistência positiva, por entender que houve motivação e justificação dos moradores quando não aceitaram as propostas, a exemplo da minuta do Plano Integrado da ZEIS. Além disso, os conselheiros-moradores ofereceram contrapropostas, em alguns momentos levando para as reuniões uma nova redação de diferentes artigos dos instrumentos discutidos, não exercitando somente a resistência negativa, opondo-se sem necessariamente formular alternativas. É claro que a visão de alguns conselheiros que eram técnicos municipais foi de que a resistência não foi nada positiva, principalmente considerando que os moradores os enxergavam como “antagonistas”, conforme apontado pelo técnico entrevistado.

Busquei trabalhar diversas questões envolvendo a conflitualidade nesses espaços de participação, tanto entre moradores, quanto entre moradores e técnicos governamentais. Também foi perceptível a conflitualidade envolvendo as territorialidades e os pertencimentos no Lagamar, questão que foi discutida no terceiro capítulo. A título de conclusão, cabe destacar as enormes tensões que envolvem a efetivação da ZEIS do Lagamar, principalmente considerando que essa implementação só se dará a partir da garantia de diversos direitos fundamentais para aquela população.

As percepções de ZEIS dos moradores que compõem o Fórum e o Conselho Gestor são emblemáticas para que se perceba que se está a tratar, de fato, de conflitos territoriais, de disputa por terra e moradia, daí que se fale em cidade em disputa. Quando eles, moradores, falam sobre ZEIS, fica visível que estão falando principalmente de casa, de regularização fundiária, de reconhecimento de titularidade, além de, é claro, educação, saúde e trabalho. Dessa forma, a centralidade do significado de ZEIS é a moradia compreendida como um direito humano fundamental. Por outro lado, quando os técnicos do Conselho se referem às ZEIS, parecem estar falando mais de regularização normativa e urbanística, de controle urbano e de legalização. Admitido o risco da simplificação, penso que as perspectivas, claro está, estão contrapostas no seguinte sentido: para os moradores, ZEIS significa um conjunto de direitos; para o poder público, ZEIS representa planejamento, ordem e regulamentação. Na verdade, o instrumento traz consigo

esses dois conceitos, que não são mutuamente excludentes, sobretudo se se entende que a legalização a favor dos moradores é também um direito, pois no Brasil muitas vezes só a partir da legalidade é possível acessar uma série de garantias fundamentais.

A grande questão, portanto, é como trabalhar a legalização e a regularização a partir da perspectiva da implementação de direitos fundamentais, e não da retirada deles, quando muitas vezes acontece nos projetos ditos de requalificação urbana e no tratamento estatal dado às “áreas de risco”. É dentro desse paradigma conceitual que as ZEIS estão inseridas, pois a regularização trazida por elas visa a implementação de direitos que já estão positivados na legislação, mas ainda não existem no cotidiano de uma considerável parcela da população.

É nessa perspectiva que se compreende contraditória a existência de grandes obras de remoção dentro da ZEIS do Lagamar, pois se o objetivo da ZEIS é garantir que não haja remoção forçada, como justificar a realização da obra do Veículo Leve sobre Trilhos dentro da comunidade? Se o paradigma de criação das ZEIS é a efetivação de direitos, como compreender a retirada de direitos a partir das remoções? Esses são questionamentos transversais, que estiveram presentes ao longo da pesquisa, mas que ainda não foram respondidos. São, de fato, inquietações que me mobilizaram na pesquisa e também na minha experiência profissional.

De outro lado, há que se destacar ainda a existência de diversas outras ZEIS em Fortaleza que sequer tiveram seus Conselhos instituídos, como é o caso do Serviluz, do Bom Jardim e de tantas outras. Nesta pesquisa, foi enfatizada a experiência do Lagamar, mas busquei analisar o contexto mais geral da cidade, tentando entender que conflitos e que interesses estavam em jogo na discussão das ZEIS. Conforme discuti ao longo do trabalho, foi possível ver que a inclusão das ZEIS no Plano Diretor não se trata de algo garantido ou imutável, mesmo porque entre 2011 e 2012 diversas alterações legislativas foram feitas no sentido de dificultar a implementação do instrumento, a exemplo da exclusão dos terrenos vazios dos perímetros das ZEIS de ocupação (ZEIS 1), em maio de 2012. Na prática, os proprietários de terrenos localizados dentro dessas áreas que solicitarem à Prefeitura a exclusão dos imóveis, automaticamente não terão de seguir os parâmetros específicos da ZEIS, estando sujeitos à legislação prevista para a área. Desse modo, os seus terrenos não sofrerão alteração de preço e, por conseguinte, o

Município não terá mais facilidades para adquiri-lo e construir habitação de interesse social, que é um dos objetivos principais das ZEIS.

Com relação à discussão dessa lei aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza em maio de 2012, houve pouca divulgação e, por conta disso, não foi tão massiva a resistência das comunidades. Mesmo assim, nas duas audiências públicas que ocorreram para discutir o projeto, estiveram presentes representantes de algumas ZEIS, que se manifestaram radicalmente contra a proposta. Apesar das discordâncias, o projeto foi aprovado com ampla maioria, tendo apenas dois votos contrários de vereadores do Partido Socialismo e Liberdade (Psol).

Além disso, o caso do Serviluz também é emblemático a respeito dos conflitos que permeiam a efetivação das ZEIS. Conforme discutido no capítulo quatro, a Prefeitura vinha apoiando a comunidade e afirmando que daria apoio para a realização da eleição do Conselho Gestor, mas em seguida se retirou do processo, alegando a desorganização comunitária e os conflitos internos entre moradores. Por outro lado, as lideranças da localidade argumentaram que a retirada da Prefeitura teve outros motivos, principalmente a resistência dos moradores em aceitar o projeto Aldeia da Praia, que prevê a remoção de boa parte da comunidade para realizar uma grande obra de “revitalização” da orla. Desse modo, observa-se que a discussão da ZEIS abrange diversos outros temas e embates, não sendo possível compreender o problema sem um olhar mais ampliado ou “de longe”, nos dizeres de Magnani (2002).

Por fim, cabe questionar ainda uma vez a questão das relações do Lagamar com outras comunidades e movimentos em Fortaleza, assunto discutido no quinto capítulo. Não quero afirmar que se trata de uma comunidade isolada ou que tenha dificuldades de ser relacionar com outros atores, mas de fato chamam atenção as diferenças e as particularidades daquela comunidade no que diz respeito às qualidades auto-atribuídas e ao trato com outras localidades. Conforme discuti anteriormente, parece tratar-se mais de uma grande confiança na “natureza guerreira” da comunidade, que se fundamenta em uma crença parcialmente religiosa de que é uma ocupação “abençoada” ou “eleita”. Há relativo senso de superioridade com relação às outras ocupações, o que ficou visível quando analisei o conflito em torno do local de realização do *Grito dos Excluídos*, narrado no quarto capítulo.

Por outro lado, ao lidar no Escritório Frei Tito com diversas outras ocupações em Fortaleza, observo que esse tipo de discurso é bastante comum por parte dos

moradores, no sentido de enaltecer o próprio local de moradia e atribuir-lhe melhores qualidades que às outras comunidades. Dessa forma, essa atitude não constitui uma particularidade ou diferença significativa observada no Lagamar, mas de todo modo contribui para um relativo isolamento da comunidade, sobretudo quando se associa às outras hipóteses discutidas no último capítulo.

Ao acompanhar durante quase três anos o movimento social pela ZEIS do Lagamar, o que observei principalmente foi o grande esforço de um grupo de 15 a 20 pessoas articuladas em torno da Fundação Marcos de Brüin, do Fórum e posteriormente do Conselho Gestor, para tentar massificar o conhecimento do que são as ZEIS e de quais benefícios ela poderia trazer para a localidade. Apesar do grande dispêndio de forças nesse processo, diversas dificuldades se apresentaram aos moradores, que, ao longo do tempo, foram traçando estratégias no sentido de driblar as burocracias estatais e as dificuldades técnicas de entender o instrumento.

A avaliação de que se poderia ter se avançado muito mais na implementação da ZEIS do Lagamar é feita também por eles, questão já abordada anteriormente. Compartilho essa avaliação, principalmente por ter estado presente em boa parte dos momentos de negociação e intermediação com o Poder Público, mas não posso deixar de destacar a persistência de diversos moradores que, nos últimos anos, mesmo com os muitos recuos, não desistiram de participar do Fórum e do Conselho. A experiência do Lagamar, nesse sentido, pode fornecer pistas para compreender o que mobiliza as pessoas a continuar participando, resistindo e atuando pela melhoria das condições de vida em suas localidades, não só com relação às ZEIS, mas com as políticas públicas de uma forma geral.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: HERMANNNS, Klaus (Org.). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

ANCONA, Ana Lúcia. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. In: SANTOS Jr., O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

ANTERO, Luiz Carlos Holanda. *Ideologia, divisão do trabalho e habitação popular: a intervenção do Estado e o processo de luta pela superação da dominação*. 1984. 170f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, 1984.

ARAÚJO, Inesita. *A reconversão do Olhar: prática discursiva e produção dos sentidos na intervenção social*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2000.

AVELAR, Juliana Nogueira. *Juventude e territorialização dos espaços na comunidade do Lagamar*. 2007. 92f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

BABCOCK, Richard F. *Zoning game: municipal practices and policies*. New York: The New Republic, 1966.

BARREIRA, Irllys. *O reverso das vitrines: Conflitos Urbanos e Cultura Política em construção*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

_____. A representação como espelho: universo cultural e político das candidaturas populares. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 26, ano 9, outubro de 1994.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. *Guia para a pesquisa de campo: produzir e*

BITOUN, Jan. Movimentos sociais urbanos e a trajetória do urbanismo. *Revista Cidades* (Grupo de Estudos Urbanos), vol. 1, nº 1, Presidente Prudente, 2004, pp. 67-78.

BORGES, Marília Vicente. *O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação*. 2007. 215f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

_____. *Razões práticas*. Campinas: Papyrus, 1997.

_____.; CHARTIER, Roger. *O sociólogo e o historiador*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao>>. Acesso em 23 set 2010.

CÂNDIDO, Tyrone Apollo Pontes. *Trem da seca: sertanejos, retirantes e operários (1877-1880)*. Fortaleza: Museu do Ceará, 2005.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia (USP)*, vol. 39, nº 1, São Paulo, 1996.

CARDOSO, Ruth. Movimentos Sociais Urbanos: um balanço crítico. In: ALMEIDA, M. H. T. de (Org.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1996

CARVALHO, Amilton Bueno. *Teoria e prática do direito alternativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CARVALHO, Rodrigo. Longe do consenso: vereadores seguem divididos. *O Diário do Nordeste*, Fortaleza, 03 mar 2010. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=744514>. Acesso em 21 abr 2011.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CEFAI, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Revista Dilemas (UFRJ)*, vol. 2, nº 4, Rio de Janeiro, 2009, pp. 11-48.

COMMERFORD, John. Reuniões camponesas, sociabilidades e lutas simbólicas. In: PEIRANO, Mariza. *O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Planejamento e expansão urbana. IN: DANTAS, Eustógio; Costa, Maria Clélia Lustosa; SILVA, José Borzacchiello da. *De Cidade a Metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza*. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p. 143-185.

DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

DIÓGENES, Glória Maria. *O eu e o outro: a constituição da identidade política dos movimentos sociais*. 1989. 213f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989.

_____. Lagamar: diferenciação das lutas e redirecionamento do espaço planejado. In: BARREIRA, Irllys; BRAGA, Elza; _____. (Org.) *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha / Stylus Comunicações, 1991.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FARIAS, Airton de. *História do Ceará*. Fortaleza: Livro Técnico, 2009.

FERRARI, Celson. *Dicionário de Urbanismo*. São Paulo: Disal, 2004.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro. In: CYMBALISTA, Renato; BUENO, Laura Machado de Mello (Orgs.). *Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 23-58.

FREITAS, Clarissa; PEQUENO, Renato. Desafios para implementação das Zonas Especiais de Interesse Social. In: *XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR*, 2011, Rio de Janeiro-RJ, Anais.

- FUNDAÇÃO MARCUS DE BRÜIN. *Relatório do Censo Comunitário do Lagamar*. Fortaleza: 2005a.
- _____. *Plano Estratégico do Lagamar*. Um processo de construção coletiva. Fortaleza: 2005b.
- GASPAR, Rebeca; XIMENES, Luciana. *Reconhecendo emergências no Lagamar: proposta integrada de intervenção*. 2013. 408f. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- GIUMBELLI, Emerson. Para além do “trabalho de campo”: reflexões supostamente malinowskianas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 2002, v. 17, n. 48.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Luta pela Moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- _____. *Novas teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 2008.
- GOLDMAN, Márcio. Antropologia contemporânea, sociedades complexas e outras questões. In: GOLDMAN, Márcio (Org.). *Alguma antropologia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/NUAP, 1999.
- GOMES, Marília Passos A. *Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das Zonas Especiais de Interesse Social*. 2010. 122f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.
- GONDIM, Linda Maria. Os movimentos sociais urbanos: organização e democracia interna. *Sociedade e Estado*. Brasília, 1991, v. 6, n. 1 e 2, pp. 129-150
- _____. *O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade*. São Paulo: Annablume, 2007.
- _____. A favela depois do Estatuto da Cidade: novos e velhos dilemas à luz do caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, 2008, v. 10, n. 1, pp. 97-114.
- _____. Aglomerado subnormal, slum, mocambo, vila, invasão, ocupação, comunidade - tudo é favela? In: SIMPÓSIO IBERO AMERICANO SILACC, SÃO CARLOS. Anais. São Carlos-SP, 2010, s/p.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Programação sistêmica de Investimentos para Suporte à Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014*. Apresentação em slides, 2009.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos “territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HAMILTON, Susana. Os conceitos de campo e habitus na obra de Pierre Bourdieu. In: *Veritati*. Salvador, UCSal, n. 3, 2003.

IBGE. *Censo Demográfico*, 2000.

_____. *Censo Demográfico*, 2010.

INSTITUTO PÓLIS. *As áreas de interesse social – AEIS em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana*. Observatório das Metrópoles (IPPUR-UFRJ-FASE), 2004.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. *Escritos urbanos*. São Paulo: 34, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LINS-DE-BARROS, Myriam (Org.). *Família e gerações*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MACHADO, Eduardo Gomes. *Planejamento Urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.17, n. 49, p. 50-82, jun 2002.

MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Gustavo Gilli, 1980.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MATTOS, Geísa. *A favor da comunidade: modos de viver a política no bairro*. Campinas, SP: Pontes Editores, 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Coordenação: Carvalho e Celso Santos. Brasília, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. *Arquivos do Curso de Especialização em Planejamento do Desenvolvimento e Integração Regional*, online. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2013.

OLIVEIRA, Heloísa M^a Alves. *O Poço da Draga e a Praia de Iracema: convivência, conflitos e sociabilidades*. 2006. 134f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

OLIVEIRA, Mônica C. Ximenes de. *Lagamar: usos e cenas*. 2003. 187f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

ORTIZ, Renato. Introdução. In: *Pierre Bourdieu*. ORTIZ, Renato (Org.). Coleção Os Pensadores. São Paulo: Ática, 1983.

PARK, Robert E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio ambiente. In: VELHO, Otávio (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PASTERNAK, Suzana. A favela que virou cidade. In: VALENÇA, Marcio Moraes et al. (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

PEQUENO, Renato. Estrutura Intraurbana Socioocupacional & condição desigual de moradia na Região Metropolitana de Fortaleza. In: DANTAS, Eustógio (Org.) *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p. 55-97.

_____. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. In: Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y em las Ciencias Sociales. *Actas del X Colóquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona, 26-30 maio de 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.html>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PICCOLO, Fernanda Delvalhas. A gramática nativa: reflexões sobre as categorias morro, rua, comunidade e favela. IN: FRUGOLI JR, Heitor et. al. (Org.). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte: Ed. USP, 2006, p.330-352.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIOS, Kênia Sousa. *Campos de concentração do Ceará: isolamento e poder na seca de 1932*. Fortaleza: Museu do Ceará, 2001.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel: Fapesp, 1997.

RYKWERT, Joseph. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMAIN, Etienne; Mendonça, João Martinho. Entre a escrita e a imagem. Diálogos com Roberto Cardoso de Oliveira. *Revista de Antropologia*, vol. 43, nº 1, São Paulo, USP, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo:Cortez, 1995.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, Regina Bega dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Disponível em:

<http://www.institutoapoar.org.br/imagens/bibliotecas/O_Direito_a_Cidade_como_pa_radigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf>. Acesso em 21 set. 2010.

SEGAWA, Hugo. *Arquiteturas no Brasil: 1900-1990*. São Paulo: Edusp, 1998.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida do espírito. In: FORTUNA, Carlos (Org.) *Cidade, cultura e globalização: ensaios de sociologia*. Oeiras-Portugal: Celta, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Editora, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, Maria Salete de. Fortaleza: uma análise da estrutura urbana. In: *De Cidade a Metrópole: (trans) formações urbanas em Fortaleza*. DANTAS, Eustógio; Costa, Maria Clélia Lustosa; SILVA, José Borzacchiello da. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p. 13-86.

TOURAINÉ, Alain. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1989.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

VILLAÇA, Flávio. *Efeitos do espaço sobre o social na Metrópole Brasileira*. VII Encontro Nacional da ANPUR, Recife, 1997.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). *O Processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999. p. 169-244.

VIEIRA JÚNIOR, Antonio Otaviano. *Entre o futuro e o passado: aspectos urbanos de Fortaleza (1799-1850)*. Fortaleza: Museu do Ceará, 2005.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB, 2004.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: FORTUNA, Carlos (Org.) *Cidade, cultura e globalização: ensaios de sociologia*. Oeiras-Portugal: Celta, 2001.

WOLKMER, A. Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1997.