



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

A COPA DE 2014 E OS POSSÍVEIS IMPACTOS À ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DO LAGAMAR

MARÍLIA PASSOS APOLIANO GOMES

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFC), bolsista do CNPq

marilia_passos@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa a experiência de moradores em torno de uma demanda por direitos, neste caso específico o Direito à Cidade e o reconhecimento da Zona Especial de Interesse Social do Lagamar, em Fortaleza/CE, questionando quais as relações entre esta mobilização dos moradores e os possíveis impactos advindos da Copa de 2014 para a localidade. A relevância deste estudo concerne à compreensão dos modos através dos quais se dá a mobilização de moradores pela efetivação de direitos e à análise dos interesses que estão em jogo, das práticas efetuadas e das significações atribuídas pelos moradores à sua própria experiência.

O objetivo central da análise é explicitar a experiência de organização e mobilização de moradores da área do Lagamar pelo reconhecimento de seu território como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), compreendendo que um dos maiores receios da comunidade é ser retirada do seu local de moradia em virtude das obras para a Copa de 2014.

Para a realização desta pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: revisão de literatura, análise de matérias de jornais, observação participante e entrevistas. Importa esclarecer que os presentes questionamentos estão em processo, tendo em vista que se trata de minha pesquisa de mestrado em andamento¹. Por conta disso, algumas conclusões ainda não são possíveis, mas possuo algumas

¹ Pesquisa com o título provisório de “A cidade em disputa: a mobilização dos moradores da localidade do Lagamar pela delimitação de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)”, no Mestrado em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Linda Gondim.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

hipóteses levantadas e trago neste artigo algumas problematizações advindas do trabalho de campo nestes seis primeiros meses de pesquisa.

2. O PAPEL DAS ZEIS NAS DISPUTAS PELA CIDADE

As Zonas Especiais de Interesse Social delimitam áreas de habitação predominantemente de baixa renda, com parâmetros próprios de regulamentação urbanística² (FERREIRA, 2007). É importante ressaltar 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 exigibilidade 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 locais. 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.

As Zonas Especiais de Interesse Social estão inseridas na técnica de zoneamento urbano, que pode ser entendida como a repartição do espaço urbano em zonas ou áreas, em que cada uma delas deve obedecer a usos determinados ou a parâmetros de construção diferentes (SILVA, 2008) ou ainda, o que é mais comum, à combinação de usos e parâmetros diferenciados, segundo uma lei municipal de ocupação do solo.

As ZEIS foram previstas no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001³, representando o reconhecimento da multiplicidade de formas de ocupação do espaço urbano e a possibilidade de legalizar assentamentos e ocupações informais dentro da cidade (FERREIRA, 2007). Em Fortaleza, as ZEIS foram delimitadas em 2009 no Novo

² Nas Zonas Especiais de Interesse Social existem parâmetros próprios de construção, 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.

³ Esta legislação pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Plano Diretor, que dividiu a cidade em grandes zonas, determinando para cada parte da cidade certo grau de habitabilidade e específicos parâmetros de construção (SOUZA, 2008).

Ocorre que existem áreas e ocupações que não conseguem atender aos parâmetros gerais determinados para estas zonas maiores, e isto se dá porque pode existir dentro de um mesmo bairro uma diversidade de ocupações em relação à renda, coexistindo em espaços muito próximos habitações luxuosas e favelas. Desta forma, por conta da precariedade, é bastante comum que as habitações mais pobres sejam irregulares do ponto de vista jurídico-urbanístico, não conseguindo atender aos parâmetros estipulados pelo Plano Diretor. As ZEIS, portanto, surgem como uma possibilidade de regularizar esses terrenos, criando para aquelas áreas menores parâmetros e critérios bem específicos, de acordo com a 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, segundo o Plano Diretor de Fortaleza.

Além disto, conforme Souza (2008) as ZEIS são um dos possíveis instrumentos de um “zoneamento includente” ou “zoneamento de prioridades”, em que o Estado ao invés de investir em serviços e equipamentos públicos em bairros já estruturados, prioriza a satisfação dos direitos e necessidades básicas das populações menos favorecidas (PEQUENO; FREITAS, 2011).

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).

Compreendo que esta constitui uma visão técnica do que significam as ZEIS, e importa analisar qual a significação que os moradores dão a este instrumento, inclusive observando se existe alguma apropriação por parte destes sobre o discurso técnico. Problematizo ainda nesta pesquisa acerca das particularidades destas ações de mobilização e, em certo sentido, desse “movimento social” no Lagamar, tendo em vista o entendimento de que “os movimentos por melhorias urbanas não são recentes e se expressam em períodos descontínuos” (BARREIRA, 1992, p.17). De fato, em Fortaleza



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

as pesquisas de vários autores, como Barreira (1992), Diógenes (1989) e Gondim (1995), demonstram que esses movimentos são antigos, apesar de preservarem diferenças, de forma que há uma vasta produção sociológica e também histórica sobre esta questão.

Entendo que os movimentos sociais podem expressar tanto um viés reivindicativo, buscando o reconhecimento de direitos e demandas locais, quanto a expressão de uma nova identidade (CARDOSO, 1988), e importa destacar que venho observando de forma mais expressiva o caráter reivindicativo na organização dos moradores em torno da ZEIS do Lagamar.

Uma vez que esta pesquisa situa o Lagamar no contexto da expansão da cidade, da questão do déficit habitacional e da especulação imobiliária (KOWARICK, 2000; MARICATO, 1997; ROLNIK, 1997), pode-se observar a mobilização pela ZEIS como uma dimensão da luta pelo direito à cidade, este sendo entendido como um direito fundamental, que abrange o acesso à habitação, ao transporte, à saúde, à educação e ao trabalho na cidade. Entende-se, assim, que o direito à cidade consolida uma real possibilidade de existência digna e plena dentro da cidade. (SAULE, 2010).

Aqui se compreende que uma análise dos movimentos sociais urbanos não pode se furtar a um estudo das 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 médias e altas em detrimento das áreas de população pobre, que é a maioria da população urbana. Conforme o autor, “daí decorre o que tem sido normalmente designado pela expressão *contradições urbanas*, pois os investimentos públicos em bens de consumo coletivo têm sido tradicionalmente realizados em prejuízo da grande massa dos trabalhadores.” (KOWARICK, 2000, p.25-26).

Entendo que as Zonas Especiais de Interesse Social são uma possibilidade de enfrentamento destas contradições, pois nelas o investimento em políticas públicas é prioritário, ou seja, deve-se investir mais nas áreas menos dotadas de infra-estrutura. Nelas os serviços e equipamentos públicos têm de ser fornecidos à população com uma importância destacada em comparação às demais áreas da cidade.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Deve-se destacar que as ZEIS são instrumentos recentes na realidade social e jurídica brasileira, razão pela qual são necessários maiores estudos e observações acerca de sua implementação em várias cidades brasileiras. No Brasil, elas foram delimitadas pela primeira vez em Recife, na década de 1980, após um longo período de participação e reivindicação dos movimentos populares urbanos. Recife, neste sentido, representa uma experiência diversa de Fortaleza, pois há quase três décadas as Zonas Especiais de Interesse Social são discutidas e planejadas na capital pernambucana, que conta hoje com 66 ZEIS, nas quais reside uma população de aproximadamente 700 mil habitantes (GOMES, 2010).

3. SOBRE O LAGAMAR E A LUTA PELA ZEIS

A favela do Lagamar é uma das mais antigas de Fortaleza, datando da década de 1930 a chegada das primeiras famílias àquela localidade (OLIVEIRA, 2003). A definição da área como favela se dá a partir da compreensão de que “são as práticas culturais e políticas que conferem identidade à favela” (GONDIM, 2010, p.13), e não de uma visão estigmatizante e simplificadora da favela como local de violência, conforme nos alerta Zaluar (1997). É importante salientar que os moradores do Lagamar utilizam ambos os termos – “favela” ou “comunidade” – para se referir ao local.

O Lagamar não é propriamente um bairro, e sim uma localidade de pequena extensão inserida entre os bairros Aerolândia, São João do Tauape, Pio XII e Alto da Balança, e estima-se que a população total seja de 12 mil moradores⁴. Destaca-se que o Lagamar corresponde a uma área central na malha urbana de Fortaleza, que pode dar acesso rápido tanto às áreas leste e oeste, quanto norte e sul da cidade. Por conta dessa localização central, trata-se de uma área estratégica para o setor imobiliário, a quem interessa a remoção das ocupações irregulares da área para a construção de empreendimentos comerciais e residenciais.

⁴ O último censo do IBGE não demonstra a realidade, pois as mudanças em pequenas comunidades são muito rápidas no que diz respeito à moradia. Igualmente não serve de base para uma análise atual o Censo do Lagamar realizado pelos próprios moradores em 2005. Para fins desta pesquisa, considerou-se a estimativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, exposta em reportagem do jornal Diário do Nordeste disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=693159>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Foi na década de 1950, em decorrência de uma das grandes secas no interior do Ceará, que a população do Lagamar teve um grande crescimento. Já na década de 1980, houve uma intensa mobilização pela urbanização da área, paralelamente à resistência das famílias às remoções que eram realizadas pelo Governo para a construção de grandes obras como a Avenida Borges de Melo (GOMES, 2010). Apesar dos vários obstáculos, a ocupação no Lagamar resistiu e permaneceu naquela área e, desde 2005, uma de suas discussões centrais diz respeito à inclusão da localidade no Plano Diretor como Zona Especial de Interesse Social.

Por conta da antiguidade e deste histórico de mobilização popular, o Lagamar ficou conhecido em Fortaleza, sobretudo pelos setores governamentais e os demais movimentos populares. Destaca-se, assim, que o Lagamar e a organização dos seus moradores em torno da questão urbana têm sido objeto de várias pesquisas de sociólogos cearenses (ANTERO, 1984; AVELAR, 2007; DIÓGENES, 1989; OLIVEIRA, 2003), demonstrando que esta problemática não é recente, sendo reconhecida tanto no âmbito político, quanto no acadêmico.

A partir de 2005, alguns moradores do Lagamar articulados em torno da Fundação Marcos de Bruin passaram a participar de várias instâncias de deliberação popular sobre a cidade (ALBUQUERQUE, 2004), como é o caso do Orçamento Participativo⁵. Estes atores sociais estiveram também presentes desde as primeiras audiências públicas para elaboração do Plano Diretor, e integraram uma frente de movimentos sociais⁶ para discutir os artigos propostos para a Lei do Plano Diretor.

Algumas lideranças do Lagamar participaram ativamente da discussão do Plano Diretor de Fortaleza, e nos últimos anos estava sendo discutida pelos moradores a inserção da área como Zona Especial de Interesse Social, o que garantiria investimentos e obras públicas para aquela localidade (SILVA, 2008). Havia, portanto, um

⁵ Mecanismo que permite que a sociedade civil interfira no planejamento do orçamento público, com participação popular no direcionamento dos investimentos governamentais, através de assembleias abertas e audiências públicas. O Orçamento Participativo é aplicado em Fortaleza desde 2005.

⁶ Trata-se do Campo Popular de Articulação pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza, articulação de movimentos populares que reuniu, dentre outros atores políticos não-institucionais, o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), a Organização Não-Governamental CEARAH Periferia, a Fundação Marcos de Bruin, 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).



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

compromisso por parte da Prefeitura de Fortaleza de que o Lagamar, com a aprovação do Plano, seria uma das ZEIS.

Entretanto, no conteúdo do Plano Diretor⁷ que foi primeiramente aprovado pela Câmara Municipal de Fortaleza (2009), ao contrário do que os moradores esperavam, o Lagamar não constava no texto da lei e nos mapas referentes às ZEIS. A partir daí, iniciou-se uma mobilização que ainda perdura. A fim de assegurar que essa inclusão no Plano ocorreria, ainda que por legislação complementar, foram realizadas várias ações para despertar o interesse dos moradores e incentivar sua participação nas passeatas e manifestações públicas de pressão junto à Prefeitura e à Câmara de Vereadores (GOMES, 2010).

De janeiro a junho de 2009, alguns moradores, lideranças comunitárias e entidades não-governamentais tentaram se reunir com a Prefeitura para discutir a questão, 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, a fim de aprofundar o debate sobre as ZEIS e divulgar as demandas do Lagamar.

Ainda por conta da inércia governamental, de julho a novembro de 2009 foi formado o Fórum da ZEIS do Lagamar, e por ele foram realizadas várias atividades no local para chamar a atenção dos moradores, sobretudo dos jovens, para a necessidade da inclusão da área como ZEIS. Um papel importante nesse momento foi desempenhado pela Fundação Marcos de Brüin, com a participação de três projetos de extensão da Universidade Federal do Ceará (UFC): o Núcleo de Psicologia Comunitária (NUCOM), o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC) e o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU).

Houve a divisão do bairro em oito quadras, e foram formadas comissões de mobilização em cada um desses “grandes quarteirões”. Durante cinco meses foram desenvolvidas diversas atividades, organizadas a partir das “reuniões de quarteirão”. Por meio do teatro, da música e do cinema realizavam-se debates sobre a cidade e

⁷ O novo Plano Diretor foi aprovado pela Câmara em dezembro de 2008 e publicado em março de 2009, correspondendo à Lei Complementar nº 62/2009. A íntegra do Plano Diretor está disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/pdf/leipdpfor.pdf>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

especificamente sobre o Lagamar, para fomentar a participação dos moradores na discussão e na pressão política pelas ZEIS.

O objetivo central dessa mobilização que durou todo o segundo semestre do ano de 2009 foi a realização da Grande Marcha pela ZEIS do Lagamar, que consistiu em uma caminhada no dia 17 de novembro de 2009. A concentração dos participantes ocorreu na Avenida Capitão Aragão (que é um dos limites geográficos do Lagamar) e estes percorreram cerca de dois quilômetros da Avenida General Murilo Borges, via de considerável fluxo de veículos. O ponto de chegada da marcha foi a Câmara Municipal de Fortaleza, culminando em um ato de pressão política dos moradores para votação da Lei Complementar referente à ZEIS do Lagamar.

Este foi um ato público ampliado, que contou com a participação de cerca de 500 pessoas, entre moradores, lideranças comunitárias, membros de ONG's, estudantes e apoiadores do Lagamar, e que obteve certa notoriedade junto ao Poder Público e às mídias locais⁸, algumas inclusive criminalizando o movimento⁹. O objetivo da marcha era dar publicidade ao movimento pela ZEIS, além de cobrar a Câmara e a Prefeitura pela aprovação da Lei Complementar referente à ZEIS, que os participantes compreendiam dever ser votada em caráter de urgência ainda no ano de 2009.

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 que é perceptível em suas falas mesmo nas conversas informais. Compreendo que a marcha foi um marco importante para o fortalecimento do próprio movimento e para a pressão política junto à Prefeitura, sobretudo porque em março de 2010 foi aprovada a Lei Complementar que reconhece a ZEIS do Lagamar.

É importante esclarecer que o ocorrido no Lagamar representa um caso singular, em virtude de ter sido a única das comunidades que, apesar de ter participado ativamente do debate na Câmara, não foi incluída como ZEIS quando da publicação do

⁸ 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>

⁹ Matéria veiculada no jornal Diário do Nordeste em 18/11/2009, disponível em

<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=693159>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Plano Diretor em 2009, a despeito de todas as suas reivindicações neste sentido. Apesar dessa não-inclusão que foi apontada por muitos moradores como um dos maiores choques sofridos por eles, o Lagamar obteve o seu reconhecimento legal como ZEIS por conta do movimento iniciado através do Fórum da ZEIS do Lagamar e, algum tempo depois, foi a primeira em Fortaleza a eleger seu Conselho Gestor, o que demonstra a possibilidade de ser a primeira ZEIS a ser de fato implementada no município.

Essas estratégias de mobilização, é essencial que se diga, continuam ocorrendo, mesmo após a inclusão efetiva da ZEIS do Lagamar no Plano Diretor, por meio da citada Lei Complementar nº 76/2010, de março de 2010.

O Fórum da ZEIS do Lagamar se reúne quinzenalmente para discutir as questões referentes à localidade, e quais as melhorias esperadas pelos moradores em virtude do reconhecimento da ZEIS. Acompanhamos essas reuniões desde agosto de 2010, por ocasião da pesquisa, e nossas considerações vêm da observação da maioria dessas reuniões e dos atos públicos que ocorreram com relação à ZEIS do Lagamar.

Em maio de 2010 foi realizado o 1º encontro comunitário da ZEIS do Lagamar, momento em que o objetivo maior do Fórum era 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” (fala de moradora em reunião interna, presenciada pela pesquisadora em 23/05/2011). Não estive presente neste momento, mas tive acesso a relatos escritos e fotográficos, e observei que foi grande o número de presentes, tendo comparecido cerca de 200 moradores.

Já em dezembro de 2010 o Fórum realizou o 2º encontro comunitário da ZEIS do Lagamar, e o objetivo era um pouco diferente, pois se tratava de discutir o significado do Conselho Gestor enquanto possibilidade de controle social das políticas públicas dentro da ZEIS. Estive presente neste encontro, e estima-se que compareceram 140 pessoas. 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.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Nos meses de dezembro de 2010 a fevereiro de 2011 o Fórum da ZEIS do Lagamar se concentrou na realização dessas eleições, na organização de chapas¹⁰ e na divulgação massiva da eleição e da necessidade de cadastramento dos moradores para a votação. Em março de 2011 houve a eleição do Conselho, e em 12 de abril de 2011 houve a posse oficial dos conselheiros.

Tenho acompanhado as reuniões do Fórum da ZEIS do Lagamar, que ocorrem quinzenalmente as sextas-feiras bem como algumas das reuniões dos conselheiros do Lagamar, e é onde basicamente tenho concentrado minhas observações.

4. A COPA DO MUNDO DE 2014 E OS POSSÍVEIS IMPACTOS À ZEIS DO LAGAMAR

Pouco tempo após a aprovação do novo Plano Diretor de Fortaleza, foram escolhidas as cidades brasileiras que sediarão os jogos da Copa de 2014 e Fortaleza foi uma das cidades selecionadas. Uma preocupação dos movimentos sociais presentes nas discussões sobre o Plano Diretor foi o fato de que este não dispôs sobre as transformações que serão feitas na cidade com relação ao megaevento da Copa de 2014.

De início, em projeto apresentado pelo Governo do Estado do Ceará em parceria com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, seriam gastos mais de R\$ 9,46 bilhões de reais nas obras previstas para serem realizadas. É sabido por meio da experiência de outras cidades que sediaram megaeventos esportivos que, conforme forem sendo realizadas as obras, é possível que se observe que o valor investido ultrapassa e muito a previsão inicial (ROLNIK, 2010). Somente para a construção e o melhoramento de estádios foram destinados R\$ 451 milhões.

No plano inicial, foi dito pelo Governo do Estado do Ceará que a maior parte deste montante de R\$ 9,46 bi 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 um 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;

¹⁰ Na realidade apenas uma chapa se organizou e foi concretizada, e a disputa ocorreu para saber os nomes que nela estariam incluídos.



- b) Conclusão da BR 116 no trecho Horizonte-Itaitinga;
- c) Implantação do terminal de passageiros no Porto do Mucuripe;
- d) Conclusão das obras do METROFOR;
- e) Criação do Grande Terminal da Parangaba, sendo extinto o Terminal Lagoa;
- f) 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.

À época, vislumbrava-se 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.

Um fato significativo ocorreu naquele momento, quando o à época presidente da Câmara Municipal de Fortaleza, o vereador Salmito Filho, se manifestou publicamente afirmando que o Plano Diretor seria alterado porque não poderia “engessar” o crescimento da cidade¹¹, e esta era a situação que se nos assemelhava mais provável naquele momento. Fortaleza somente deixaria de realizar as alterações na cidade se realmente se comprovasse que inexisteriam recursos para tanto, ou que não haveria como realizar as obras em tempo hábil, esse era o discurso oficial. Acreditava-se também que obras do porte das que se faziam necessárias (a maioria delas com relação ao sistema viário municipal) não seriam realizadas a despeito do Plano Diretor, porque seria necessário um novo planejamento com relação a várias áreas da cidade.

Ocorre que, para ser alterado, o Plano Diretor necessitaria cumprir os mesmos requisitos para sua elaboração anterior, ou seja: seria preciso contemplar a participação popular. Qualquer alteração que não possibilitasse participação seria maculada de vício e seria nula, devendo portando acontecer por meio das audiências públicas (SOUZA, 2008; GOMES, 2010).

Ademais, compreende-se que as alterações que por ventura sejam feitas não devem retirar as melhorias legislativas alcançadas pela população, a exemplo das ZEIS.

¹¹ Matéria veiculada no Jornal Diário do Nordeste em 03/03/2010, disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=744514>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Retirar qualquer das áreas que foram previstas como ZEIS configuraria um despropósito, sobretudo porque o intuito deste instrumento é melhorar a cidade, 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 que dão acesso tanto a pontos turísticos como a Beira-Mar e o estádio Castelão, quanto a pontos de acesso centrais como o Aeroporto, bem como provavelmente serão criadas novas vias para escoamento do grande fluxo que deve advir do aeroporto internacional quando da realização dos jogos.

A desapropriação de alguns imóveis já é esperada, pois é o 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 alterações. O risco para algumas comunidades é justamente este: que esteja prevista alguma grande obra para o local em que residem, pois é possível que a remoção seja apontada como única alternativa pelo Poder Público, em razão da experiência anterior de outras cidades-sede de megaeventos, como alerta Raquel Rolnik.

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-mor dos investimentos e das políticas públicas a realização de megaeventos que não priorizam os direitos dos que realmente vivem na cidade.

Importa esclarecer que algumas dessas áreas sob o risco de remoção estão localizadas dentro de ZEIS, como é o caso do Lagamar, que constitui uma área estratégica na zona urbana, relativamente central, e que pode dar acesso a várias áreas da cidade. Para o Lagamar as duas grandes intervenções já previstas e anunciadas pelo



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Poder Público - ainda que sem os contornos claros dos limites das obras e a necessária exposição e discussão dos projetos – seriam: 1) a construção de uma estação do Veículo Leve sobre Trilhos, VLT, e a conseqüente remoção de várias famílias da localidade; e 2) as alterações na Avenida Raul Barbosa, com duplicação da via e construção de um viaduto sobre a mesma.

O VLT é uma obra de grande porte que passará por quase toda a cidade, sendo estimada a remoção de cerca de 2.000 famílias em Fortaleza¹². No Lagamar, será construída uma das estações do VLT, e este passará sobre um antigo trilho ferroviário já existente na comunidade. Para tanto, foi anunciada a remoção de 7 metros acima do trilho, e de 17 metros abaixo, sendo não tão extenso, mas considerável o número de famílias e casas atingidas. Um dos problemas com relação a esta obra é que ela é de responsabilidade do Governo do Estado, e quem discute a ZEIS com o Lagamar é o Município, mas até o momento não houve reunião oficial da Prefeitura com o Governo para esclarecer aqueles sobre as prioridades das comunidades que são ZEIS. Uma dessas prioridades é a fixação da população, evitando-se a sua remoção forçada.

Com relação a esta obra estrutural para a cidade, observo que a comunidade não discute tanto quanto a questão da ZEIS, por exemplo, e até então percebo que essa não centralidade do debate quanto ao VLT diz respeito à própria divisão interna da comunidade. Esclareço que se trata de uma hipótese a ser melhor discutida e aprofundada no trabalho de campo, mas já ouvi de alguns moradores que o “VLT já está consolidado” e “não há mais tanto a fazer”. Ademais, a parte que será removida está em uma área chamada de “Novo Lagamar”, contrastada com um “Velho Lagamar”, que é onde estão as casas mais antigas e onde existe uma certa associação com a idéia de “luta comunitária” e da identidade enquanto Lagamar.

Observei em campo, de fato, que algumas pessoas do “lado de lá”, dito “Novo Lagamar”, não se reivindicam como moradores do Lagamar, e sim dos bairros limítrofes (que de fato, naquele ponto, estão muito próximos). Por conta disso, parece-me que a discussão do VLT não foi apropriada por toda a comunidade ou, ao menos, pela maioria dos moradores que participam do Fórum da ZEIS do Lagamar, que reside ou que tem relações sociais de maior proximidade com o “Velho Lagamar”.

¹² Estes dados foram retirados de uma apresentação oficial do Projeto do VLT pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Quanto à Raul Barbosa, recentemente a Prefeitura Municipal de Fortaleza disse desistir de três obras de alteração viária¹³, e uma delas diz respeito diretamente ao Lagamar. Trata-se da Avenida Raul Barbosa, mas a questão não é dada como esclarecida pelos moradores. Em reunião dos conselheiros do Lagamar em 30/05/2011 pude registrar que eles aguardam uma reunião oficial com a Prefeitura para tomar conhecimento dessa alteração de planos e compreender o que de fato acontecerá na Raul Barbosa, em especial com relação às remoções.

Os conselheiros da comunidade vêm discutindo em suas reuniões que, por ser o Lagamar uma ZEIS, o Poder Público está vinculado às diretrizes urbanísticas previstas para aquela área, e quaisquer alterações (sejam ou não para a Copa) deverão contar com a aprovação deles, do Conselho Gestor. Para eles, 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 excepcionalíssima. O interessante é que essas falas consistem em uma apropriação também do discurso técnico, porque isso também o 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.

Ademais, em casos de remoção necessária, o Plano Diretor determina que as famílias sejam realocadas em locais próximos aos de origem (artigos 5º, XVI e 244, VI). Para acompanhamento desta e de outras questões, foi criado o Comitê Popular para acompanhamento da Copa de 2014, articulação que congrega vários movimentos populares que vem, desde 2009, discutindo estas questões.

O Comitê Popular questiona, dentre outras coisas, a vultosa quantia a ser destinada para a Copa, trazendo investimentos que serão usufruídos apenas pela pequena parcela da população de Fortaleza que constitui as classes ricas. De fato aquele representa um valor consideravelmente alto a ser investido para a realização de um evento pontual, quando a maioria das demandas populares não é atendida e boa parte da

¹³ 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.shtml>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

população de Fortaleza vive com o descaso do Poder Público com relação aos seus direitos fundamentais.

O Comitê questiona, ademais, a inexistência de participação popular na discussão, planejamento e no acompanhamento das obras da Copa de 2014, bem como a polêmica questão das remoções, de que será palco muito em breve a cidade de Fortaleza em virtude da realização da Copa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De uma maneira geral, os riscos das obras com a Copa de 2014 são identificados pelos moradores como a iminência das remoções, razão pela qual estas foram discutidas no presente trabalho. No início da mobilização em 2009, quando houve o choque do não-reconhecimento da ZEIS do Lagamar pelo Plano Diretor, um dos receios que ouvi bastante em falas de moradores dizia respeito às obras da Copa, às remoções e à possível perda de suas casas, de seu local de moradia e de sociabilidade com os vizinhos.

Houve uma audiência pública em 2010 em que o Lagamar compareceu com cerca de 50 pessoas para discutir os impactos da Copa em Fortaleza e há alguns moradores do Lagamar que participam das reuniões do Comitê Popular da Copa. Uma questão que venho problematizando na pesquisa diz respeito ao fato de que a Copa já anuncia os impactos que trará para o Lagamar e, no entanto, observo que as preocupações dos moradores hoje estão mais diluídas e ocorre muito mais a discussão institucional com relação à ZEIS.

À guisa de conclusão, penso que a temática das remoções relacionadas aos megaeventos esportivos é bastante atual e pertinente e acredito que terá cada vez maior notoriedade conforme os eventos se aproximem. Certamente os impactos às pequenas comunidades ocorrerão em virtude da irregularidade de suas situações de moradia, e a pesquisa continuará a indagar sobre a relação do Fórum da ZEIS do Lagamar com a Copa de 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: HERMANNNS, Klaus (Org.). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

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.

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.

BARREIRA, Irllys. *O reverso das vitrines: Conflitos Urbanos e Cultura Política em construção*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

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.

DIÓGENES, Glória Maria. *O eu e o outro: a constituição da identidade política dos movimentos sociais*. 1989. 185f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989.

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.

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. Aglomerado subnormal, slum, mocambo, vila, invasão, ocupação, comunidade -tudo é favela? In: Simpósio Ibero Americano SILACC, 2010, São Carlos. *Anais Simpósio Ibero Americano SILACC*, São Carlos: 2010.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. _____. *Escritos urbanos*. São Paulo: 34, 2000.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Coordenação: Carvalho e Celso Santos. Brasília, 2009.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

OLIVEIRA, Mônica C. Ximenes de. *Lagamar: usos e cenas*. 2003. 187f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR 2011, Rio de Janeiro. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro: 2011.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. *Relatório sobre megaeventos esportivos*. Organização das Nações Unidas, ONU, 2010. Disponível em:

http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega_eventos_portugues1.pdf Acesso em 24 mai 2011.

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_paradigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf. Acesso em 21 set 2010.

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, 2008.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR 2011, Rio de Janeiro. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro: 2011.

ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1997.