

## **MEGAEVENTOS E INFORMALIDADE URBANA: O CASO DO LAGAMAR EM FORTALEZA**

Autor: Clarissa F. Sampaio Freitas

Professora Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará

Email: clarissa@arquitetura.ufc.br

### **Introdução**

A convivência entre o tecido urbano formal e os assentamentos precários de baixa renda é uma característica central do processo de urbanização brasileiro desde suas origens. Ambas as realidades urbanas são produtos de um mercado imobiliário restrito a determinadas classes sociais submetido a normas urbanas com questionável capacidade de proteção do interesse coletivo. Se por um lado, o tecido da cidade formal é facilmente compreendido como resultado da lógica do planejamento urbano estatal, por outro lado torna-se ainda necessário disseminar a compreensão da informalidade urbana como subproduto desta mesma lógica (Cymbalista, 1999). Da perspectiva do interesse público, a informalidade urbana gera, não apenas a impossibilidade de controle sobre o uso e ocupação do solo, resultando no avanço da urbanização sobre áreas inadequadas como leitos viários, áreas públicas e áreas frágeis mas também a desconsideração dos direitos da população à moradia em seu sentido amplo, e uma situação de insegurança de posse. Trata-se portanto de um processo socialmente excludente e também predatório, com uma importante perda da qualidade ambiental urbana para a coletividade.

Nas últimas décadas, tanto a produção científica, como determinados setores governamentais têm envidado esforços no sentido de revelar os custos sociais deste modelo de urbanização. A aprovação do Estatuto da Cidade (L.10257) reforça a questão da função social da propriedade e do direito à moradia, reconhecendo assim que a falta de alternativa de moradia para a população de baixa renda constitui um importante fator para a crescente informalidade urbana, e todos os custos associados a ela.

Entretanto, se por um lado, estes novos preceitos têm sido crescentemente incorporados aos discursos e diretrizes dos planos urbanos municipais, por outro lado, ainda não foram capazes de alterar as práticas cotidianas de gestão do território. Ao longo destes últimos 14 anos de aprovação do Estatuto da Cidade são evidentes as dificuldades de efetivação dos mecanismos de inclusão urbana capazes de combater a informalidade a partir de uma perspectiva preventiva.

Estas dificuldades revelam-se com bastante clareza no atual cenário de aquecimento do mercado imobiliário e grandes intervenções urbanas associadas a Megaeventos esportivos. Ironicamente, a dificuldade em reverter um cenário de exclusão e degradação urbana apresenta-se num momento em que aumenta significativamente a disponibilidade de investimentos públicos no território urbano, sejam eles para a produção de novas habitações<sup>1</sup>, sejam eles destinados a obras de infraestrutura e mobilidade urbana para o Megaevento da Copa da FIFA 2014.

No que se refere aos investimentos dos Megaeventos, a partir de 2009 uma série de intervenções em mobilidade urbana, passa a ser conduzida em 12 metrópoles brasileiras escolhidas para sediar a Copa da FIFA 2014. Esse conjunto de intervenções apresenta impactos diretos na distribuição social do território urbano, e em particular na grave questão habitacional brasileira. Grande parte dos movimentos sociais atingidos denuncia tais impactos apoiando-se no grande número de remoções que os investimentos impuseram à população de baixa renda, e a consequente periferização deste moradores. Entretanto, apenas um número reduzido de atores sociais percebe os efeitos indiretos - porém não menos perversos - destes investimentos sobre a distribuição social do território urbanizado. Dentre tais efeitos destacam-se aqui a indução do aumento do valor do solo urbano, acarretando gentrificação e exclusão sócio-espacial, e o enfraquecimento da capacidade do estado em regular o desenvolvimento urbano, na medida em que a urgência da viabilização das obras justifica a excepcionalização dos ritos de licenciamento e dos dispositivos de inclusão sócio-espacial previstos nos planos.

No sentido de evidenciar esta intrincada relação entre os investimentos urbanos e o acesso da população de baixa renda ao espaço urbano qualificado, este artigo analisa o caso do Lagamar em Fortaleza. A escolha pelo Lagamar se deve ao fato de que o assentamento foi,

---

<sup>1</sup> Em particular os programas PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e MCMV (Minha Casa, Minha Vida).

simultaneamente, objeto de políticas urbanas e habitacionais inclusivas e de investimentos relacionados ao Megaevento. Através de métodos de análise documental, acompanhamento de audiências públicas, de entrevistas com tomadores de decisão e com a população afetada, além de um esforço para a espacialização das informações coletadas, busca-se avaliar as implicações das alterações no tecido urbano informal induzidas pelos investimentos do Megaevento. O caso revela que os investimentos não apenas desconsideram as diretrizes de inclusão contidas nos planos urbanísticos, mas constituem um fator de excepcionalização dos mecanismos distributivos conquistados a partir de intensa mobilização política. Ao desconsiderar pactos previamente estabelecidos nos planos urbanos que instituíram instrumentos de efetivação do direito à moradia e à cidade, os investimentos do Megaevento acabaram por contribuir para a perpetuação de um cenário de especulação imobiliária, descontrole urbanístico e informalidade habitacional. O caso revela ainda um processo de naturalização do fenômeno da urbanização informal, com todos os custos sociais e ambientais associados a ele.

O arquivo estrutura-se da seguinte forma. A seção 01 apresenta o escopo das intervenções urbanas relacionadas ao Megaevento Esportivo em escala nacional, e as suas principais interfaces com a questão da distribuição sócio-espacial do território urbanizado e, em particular, os assentamentos informais. A seção 02 apresenta o caso do Lagamar, focando no cenário desenhado pelo Plano Diretor de Fortaleza, e as consequências das duas intervenções da Copa que atingem o assentamento. Ao final, são apresentadas algumas considerações sobre a capacidade dos investimentos em acentuar o cenário de crescente informalidade habitacional e urbana.

### **01 - Intervenções urbanas para viabilização do Megaevento**

A relação entre as intervenções urbanas e a distribuição social do território urbanizado é algo que vem sendo estudado pela literatura em estudos urbanos críticos a partir do conceito de gentrificação, introduzido por Ruth Glass em 1964 (Slater, 2012). Adota-se aqui a definição de gentrificação de Slater (tradução nossa):

“Eu defino gentrificação como a transformação de um bairro proletariado ou subutilizado numa área residencial ou comercial de classe-média” (Slater, 2012, p.173).

A vasta literatura em torno deste conceito (i.e. Smith, 1996; Slatter, 2012; Marcuse, 2012;) entende que o processo de transformação de uso compreendido como gentrificação não ocorre devido às preferências do usuário – como os estudos de economia neoclássica tendem a colocar – mas por meio de remoções (displacement). Ou seja, para a teoria urbana crítica, os usuários são forçados a sair, porque as transformações no bairro tornaram sua permanência impossível, perigosa ou financeiramente inacessível (Slatter, 2012). Por traz desta questão está uma tensão entre a compreensão do espaço urbano como elemento fundamental do processo de reprodução social – que informa formulações pelo direito à cidade – e uma visão antagônica, aquela onde o processo de produção do espaço urbano deve servir prioritariamente à estratégias de reprodução do capital (Brenner, 2012). Esta última visão costuma ser usada para informar projetos de “revitalização” ou “regeneração” urbana em áreas centrais, estratégia que ficou conhecido como urbanismo neoliberal<sup>2</sup>.

Em tempos de maior participação dos mercado financeiro e imobiliário na produção da cidade (para o caso de Fortaleza, ver Rufino, 2012), o desafio de aliar o objetivo da inclusão social com a qualificação do território ganha relevância. Isto porque a agenda dos investimentos urbanos tende a ser moldada pelos interesses dos setores produtivos, que com frequência colidem com as necessidades sociais da população de maior vulnerabilidade social. Atravessamos portanto um cenário de valorização imobiliária descontrolado que possui efeitos bastante diretos no acesso à moradia urbana. Alguns destes efeitos já foram captados em pesquisas nacionais: dados preliminares do déficit habitacional de 2012 revelam que, apesar dos componentes de precariedade habitacional terem se reduzido desde o lançamento do programa MCMV em 2008<sup>3</sup>, o componente que persiste avançando é aquele ligado à valorização imobiliária: o comprometimento de mais de 30% da renda das famílias com aluguel (IPEA, 2013). Vale lembra que este componente é particularmente alto em bairros centrais dotados de infraestrutura urbana. Assim, a crescente participação do setor privado no processo de produção do espaço urbano pode explicar as dificuldade em reduzir a

---

<sup>2</sup> Neil Smith (2002, p. 427, tradução nossa) define urbanismo neoliberal como um processo de desinvestimento nas necessidades dos moradores urbanos, dando ênfase às demandas espaciais dos setores produtivos. Para ele, “a mudança de uma escala urbana definida de acordo com as condições de reprodução social, para uma escala urbana em que o capital produtivo possui primazia”, define a nova economia política urbana.

<sup>3</sup> Os componentes do déficit habitacional são: Componente 1 – Habitações precárias, Componente 2 - Coabitação familiar, Componente 3 - Ônus excessivo com aluguel, Componente 4 – Adensamento excessivo em domicílios locados. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)

informalidade urbana brasileira a despeito de um cenário macroeconômico positivo apresentado na última década.

Os investimentos da Copa da FIFA 2014, com sua agenda de fomentar a economia do turismo atraindo visitantes, se inserem nesse contexto de tensão entre a reprodução do capital imobiliário e financeiro e os objetivos de reprodução social da população urbana de baixa renda. Neste caso, não apenas o setor privado ligado ao capital financeiro, imobiliário e turismo, mas a participação da FIFA no processo decisório sobre os investimentos urbano deve ser destacada.

Com a escolha do Brasil para sediar a Copa da FIFA 2014, a partir de 2009, uma série de intervenções urbanas passa a ser conduzidas nas 12 cidades escolhidas para receber os jogos. Estas intervenções constituem-se basicamente na reconstrução de estádios e terminais aeroportuários, além de obras de mobilidade urbana que tem por objetivo facilitar o acesso às áreas de concentração de atividade turísticas, aos estádios e aos terminais aeroportuários.

De maneira geral, os investimentos em mobilidade tendem a concentrar-se espacialmente em dois setores das cidades-sede: (1) aqueles melhores dotados de serviços urbanos, que constituem espaços turísticos e (2) o entorno dos estádios<sup>4</sup> e terminais aeroportuários que, com frequência, localizam-se em setores periféricos. A depender da localização desses equipamentos na cidade, os investimentos em mobilidade encontram um quadro de informalidade em maior ou menor grau.

Os corredores de mobilidade em áreas desvalorizadas atingem majoritariamente comércios de bairros populares localizados nos principais eixos de circulação, requerendo a remoção direta de um pequeno número de habitação de interesse social. Na maior parte dos casos, a abertura de corredores de mobilidade financiada com recursos da Copa introduz novas frentes de expansão do mercado imobiliário, implicando em aumento do valor da terra urbana e numa possível expulsão da população de baixa renda por mecanismos de mercado.

---

<sup>4</sup>Em algumas cidades, como Brasília, há uma sobreposição destas duas características, pois o estádio Mané Garrincha localiza-se no Plano Piloto.

Esse é o caso das Avenidas Paulino Rocha e Alberto Craveiro em Fortaleza, ou do Corredor Estrutural Oeste em Natal. Em ambos os casos as obras alteram a dinâmica imobiliária de bairros anteriormente considerados periféricos, com uma população predominantemente de baixa renda, moradores em casas auto-contruídas em loteamentos com variados graus de ilegalidade. A vinda das obras do Megaevento, entra em contradição com o objetivo da manutenção desta população nestes espaços declarados nos planos diretores para a proteção da habitação de interesse social. Em Natal, o corredor Estrutural Oeste, que liga o estádio ao novo aeroporto, atravessa uma área delimitada pelo plano diretor como “Mancha de Interesse Social”, com grande concentração de Áreas de Interesse Social (similar às ZEIS) ainda não regulamentadas (Santos, 2014). No caso de Fortaleza, o Plano Diretor de 2009 classificou algumas áreas dos bairros próximos ao Estádio do Castelão como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destinando espaço para habitação de baixa renda. Entretanto, com a concentração de investimentos da Copa no entorno do estádio, as ZEIS não foram regulamentadas, tendo uma delas sido desconstituída por lei municipal posterior ao plano.

Se por um lado, no entorno dos estádios e aeroportos, os investimentos contribuem para inviabilizar a manutenção da população de baixa renda de forma indireta, através de processos de gentrificação, por outro lado, as intervenções localizadas na porção turística da cidade impõem a remoção direta de assentamentos precários consolidados. Tratam-se com frequência de assentamentos muito antigos em áreas que se tornaram valorizadas posteriormente ao início de sua instalação da comunidade. Vale lembrar que, de acordo com os preceitos da política urbana e habitacional brasileira vigente, essas comunidades possuem inequívoco direito à permanência no bairro. Devido ao alto custo da terra, a ocupação de espaços públicos e áreas non-aedificandi é mais intensa do que nos assentamentos periféricos, o que implica na necessidade de remoção de grande número de unidades habitacionais para a viabilização de projetos de corredores viários e/ou de transportes.

É nestes últimos casos onde se percebe com maior clareza a desconexão entre os objetivos das obras do Megaevento esportivo, e as diretrizes dos planos urbanos e habitacionais vigentes em cada cidade-sede. Durante o período de 2009 a 2014, o processo de planejamento e construção das intervenções de mobilidade desconsideram os preceitos do direito à moradia vigentes nos planos diretores locais, e na política urbana federal. Para justificar tal abordagem, agentes públicos apresentam os investimentos da Copa para a sociedade como algo que estaria acima dos conflitos de interesse entre os grupos. Utilizam estratégias políticas de

construção de falsos consensos em torno do crescimento econômico produzido pelo evento, ou em torno das melhorias causadas por um possível “legado” urbanístico do Megaevento. Ao apresentar a questão desta forma, pactos urbanos previamente estabelecidos em planos urbanos construídos democraticamente são excepcionalizados (Vainer,2011).

Para agravar este quadro, a urgência na viabilização das obras constitui outro fator frequentemente colocado como incompatível com os mecanismos de inclusão urbana e de reconhecimento do direito à moradia, que foram conquistados a partir de intensas lutas sociais. Ao contrário, a valorização imobiliária advinda dos investimentos do Megaevento é apresentada como um efeito positivo, enquanto que os processos de exclusão urbana da valorização imobiliária são descritos como custos inevitáveis do “desenvolvimento” urbano.

Assim, o modelo de desenvolvimento urbano que tem sido proposto pelos investimentos da Copa da FIFA no Brasil, nega a existência os conflitos por apropriação da terra urbana entre os diversos grupos sociais, e desconsidera um dos principais fatores geradores da informalidade urbana e habitacional: um mercado imobiliário elitizado incapaz de atender à enorme demanda habitacional de interesse social. Ao desconhecer esse processo tão característico das cidades brasileiras, ele acaba por constituir um fator de acentuação do fenômeno. A próxima seção ilustra esse argumento ao analisar um tecido urbano transformado por investimentos da Copa em Fortaleza. O assentamento informal do Lagamar que estava previsto no plano Diretor de Fortaleza (LC13/2009 e LC0078/2010) para constituir um espaço predominantemente de habitação de interesse social, porém o Governo Estadual e a Prefeitura Municipal propõem a execução de duas obras de mobilidade urbana com impactos importantes na distribuição social do território.

## **02 - O tecido urbano produzido no contexto dos megaeventos: O caso do Lagamar**

O Lagamar ocupa uma área de 47 hectares e é um dos mais antigos assentamentos informais de Fortaleza. Localiza-se nas duas margens do canal do riacho Tauape, na zona leste de Fortaleza que abriga os bairros mais valorizados como a Aldeota, Meireles e Papicú. Possui, portanto uma localização privilegiada a 5 quilômetros do Centro, 6 quilômetros da avenida Beira-mar, 4 quilômetros do shopping Iguatemi, e 6 quilômetros do aeroporto. Sabe-se da existência de ocupações desde a década de 1950, formadas originalmente por famílias vindas do interior do estado em épocas de secas. Entretanto o aumento do número de famílias se deu

a partir da década de 80, e possui relação direta com o período de recessão econômica e falta de alternativa de habitação de interesse social em espaços que guardam uma boa relação de proximidade com a porção da cidade concentradora de empregos e oportunidades de renda. Em 2010, sua população está estimada em 17.760 habitantes. Apresenta um continuado processo de ocupação irregular na década de 2000 seja através da ocupação de dois grandes terrenos vazios existentes em 2003, seja através do avanço dos edifícios sobre leito viário. (Freitas, 2014)



Figura 01- Localização do Lagamar em Fortaleza; Distribuição espacial do preço da terra em Fortaleza; Localização empreendimentos do MCMV construídos com a finalidade de reassentar famílias desalojadas pela obra do Megaevento.

Fonte: Base Cartográfica: IBGE e Geometropolis, 2010; Dados empreendimentos: Caixa Econômica Federal; Dados Preço da Terra: Prefeitura de Fortaleza, banco de dados do ITBI, 2010; Dados Lagamar: LC LC0078/2010.

Por ser um assentamento antigo, e de boa localização no contexto imobiliário, o Lagamar já sofreu processos de remoção advindos de intervenções urbanas anteriores. Tais episódios fortaleceram a capacidade de sua população em negociar melhorias para o bairro. Após a elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, aprovado em 2009, a comunidade conquistou a delimitação de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em seu território. Entretanto, o decreto de delimitação desta ZEIS (LC 0076/2010) já abre possibilidade de excepcionalização em caso de obras da Copa do Mundo. Conforme trecho da lei complementar reproduzido a seguir:



Institui a Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) do Lagamar, composta por faixas de áreas dos Bairros São João do Tauape e Alto da Balança e dá outras providências.

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. § 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. § 2º - A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo. (Fortaleza, LEI COMPLEMENTAR Nº 0076 DE 18 DE MARÇO DE 2010)

Tal exceção ilustra o processo destacado anteriormente de colocação dos objetivos do Megaevento acima do sistema de planejamento da cidade. Indica ainda, já com antecedência, o conflito de interesses entre as demandas existentes de utilização do território, e as demandas associadas ao Megaevento.

Assim, logo em seguida da conquista da ZEIS, o Governo Estadual e a Prefeitura divulgaram dois projetos de mobilidade urbana com impactos diretos sobre a dinâmica urbana do assentamento: o Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba-Mucuripe (VLT) e o Viaduto da av. Raul Barbosa. A concepção destes projetos vai de encontro às diretrizes do plano diretor que reservam este espaço para o uso de Habitação de Interesse Social. Tal divergência se apresenta em diversos aspectos: seja porque os projetos requerem remoções de um grande número de unidades habitacionais, seja porque os eles impõem elementos urbanos que desqualificam o ambiente construído da população remanescente no assentamento. A estas famílias sob ameaça de remoção é ofertada a opção de indenização em dinheiro ou o reassentamento em conjuntos habitacionais localizados na periferia do município ainda em fase de construção. A revelia dos preceitos da política urbana federal, que conferem o direito a posse da terra para assentamentos consolidados, sua condição de ilegalidade fundiária tem sido usada com justificativa para que os valores das indenizações não considerem o preço da terra que ocupam, o que explica o baixo valor ofertado às famílias.

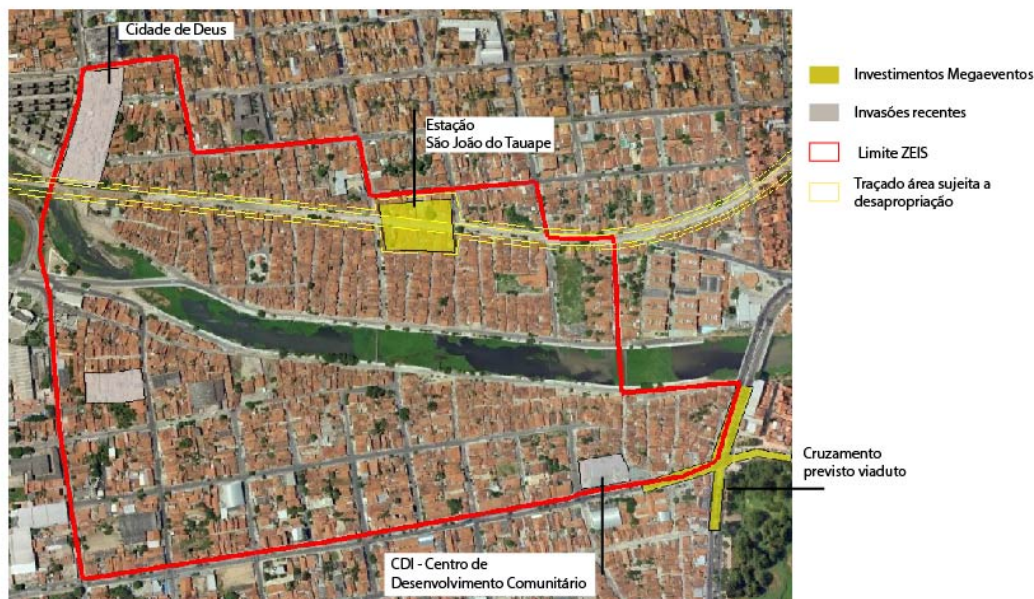


Figura 02 Lagamar com a localização das obras da copa, o CDI e as invasões na década de 2000.

Fonte: Base Cartográfica: Imagem aérea fornecida pela Prefeitura de Fortaleza, 2009; Limite ZEIS Lagamar: LC0078/2010; Informações Invasões: Entrevistas com os moradores, visitas in loco; Localização das Obras: Projetos fornecidos pela Prefeitura de Fortaleza e Governo do Estado do Ceará.

### O Viaduto

O Viaduto é uma intervenção sob a responsabilidade do poder público municipal. Seu projeto inicial previa a construção de 2 níveis de viadutos que requeriam a remoção de 71 das casas mais antigas da comunidade, além de um equipamento social muito utilizado pelos moradores: o Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI). O licenciamento do projeto foi realizado pela própria Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura (antiga SEMAN), e não foi discutido nem votado no conselho gestor da ZEIS.

Em 2012 inicia-se o processo de negociação para a desapropriação dos imóveis que resulta no fechamento do CDI. No período de eleições municipais, com o imóvel do equipamento já desocupado, moradores da comunidade organizam uma ocupação edifício que persiste até os dias atuais. Com a ocupação do edifício do CDI, a nova gestão municipal que assume no início de 2013 altera o projeto inicial do viaduto, reduzindo o número de remoções para 15 imóveis residenciais. Entretanto, no início de 2014, o projeto é retirado da matriz de responsabilidades da Copa, quando a prefeitura reconhece a falta de tempo hábil para sua execução.

Apesar de não ter sido construído, a intervenção do Viaduto no Lagamar impôs um impacto direto na comunidade com a perda de um equipamento social importante, e a perpetuação de

um processo de urbanização informal caracterizado pela ausência de salubridade para os moradores do assentamento. Entretanto, essa questão da perpetuação da urbanização informal se torna ainda mais evidente durante o processo de negociação para a implantação do trecho do VLT Parangaba –Mucuripe que atravessa o Lagamar.

## O VLT

O VLT é um projeto sob a responsabilidade do Governo do Estado do Ceará concebido inicialmente para conectar o estádio do Castelão ao setor hoteleiro na Beira-Mar que se inicia no Mucuripe. Logo no início do planejamento da intervenção em 2010 o trecho Castelão-Parangaba, se mostrou inviável, mas a construção do trecho de 12km entre a Parangaba e o Mucuripe foi iniciada e encontra-se em andamento na data do Mundial. Sem entrar no mérito sobre em que medida esta obra facilitaria o acesso ao estádio durante o mundial, interessa-nos aqui analisar os efeitos desta obra sobre a qualidade de vida das diversas comunidades informais atingidas pela obra.

O projeto consiste no aproveitamento de uma antiga linha de carga da RFFSA (construída na década de 50), ainda em operação, que escoava as mercadorias do porto do Mucuripe para o setor industrial, durante o período noturno. Os efeitos de desvalorização que esta linha gerou em seu entorno imediato possibilitaram o surgimento de uma série de assentamentos informais, habitadas por famílias de baixa renda em busca de proximidade aos bairros mais valorizados da zona leste da cidade. Para viabilizar a implantação de duas novas linhas de passageiros, paralelas à linha de carga existente, o Governo do Estado decretou de utilidade pública para fins de desapropriação uma faixa marginal à linha da RFFSA, que atinge 22 comunidades (DECRETO Nº30.263, de 14 de julho de 2010).

O Lagamar é a maior dessas comunidades que se desenvolveram nos fundos dos loteamentos de bairros valorizados. O VLT atravessa o Lagamar ao longo de 840 metros na porção norte do assentamento. Seu projeto prevê uma estação dentro da área do Lagamar, denominada estação São João do Tauape. Trata-se potencialmente de um impacto bastante positivo, tendo em vista que, devido à pequena caixa viária das ruas do assentamento, os ônibus não entram no Lagamar. Entretanto, se por um lado a estação constitui um fator de integração do assentamento com a cidade formal, por outro lado o fechamento do leito do VLT por meio de muretas e cercas contribui para a segregar os moradores do restante da cidade. O

empreendimento impõe uma barreira ininterrupta de 500m incluindo o fechamento de uma via coletora que possui um importante papel de penetração no assentamento. Este fechamento do leito ferroviário desconectará os moradores de seu entorno imediato, e particularmente dos equipamentos comunitários como escolas e postos de saúde, além das linhas de ônibus.

Outro impacto negativo do empreendimento refere-se à necessidade de remoções. Além das casas que estão dentro da área requerida pelas obra, existiam no Lagamar um grande numero de casas com testadas voltadas para a faixa de domínio da RFFSA que terão seu acesso interrompido quando o cercamento for efetivado. Atualmente a faixa de domínio da RFFSA é usada como uma via local, possuindo inclusive fluxo regular de caminhão do lixo. Este cercamento implica não apenas na remoção direta de algumas unidades, mas também na perda do acesso ao lote de cerca de 250 casas. A proposta inicial do projeto não previa a indenização destas casas que perderiam o acesso, entretanto, diante de uma série de manifestações populares questionando os impactos do projeto, o Governo do Estado passou a negociar com cada comunidade adaptações ao projeto antes do início de cada trecho da obra. No Lagamar, em particular, era necessário resolver os impasses em torno dos limites do cercamento da faixa de domínio. Assim, no final de 2013, o início da obra no Lagamar foi marcado por uma série de encontro entre a empresa construtora e os moradores para “explicar” o que estava previsto no projeto.

Apos essa série de reuniões, representantes do Metrofor (companhia estatal responsável pela obra) e da empresa MHT apresentaram duas opções de projeto para a comunidade: a primeira, com a construção de uma via de 4 metros de largura separando a cerca das casas, e para isso requerendo uma maior quantidade remoções; e a segunda, avançando 80 centímetros a cerca na direção do trilho para deixar uma passagem de pedestres para acesso às casas com frentes voltadas para o trilho. Durante esta fase de consulta, percebemos uma série de dificuldades que os moradores enfrentaram no processo decisório pois eles não dispunham das informações a respeito dos valores das indenizações de suas casas. Nas reuniões, lhes era informado que os valores seriam apresentados posteriormente para cada família individualmente, e não seria fornecido para as lideranças comunitárias ou qualquer instância que represente a coletividade.



Figura 03: Opção de recuo da linha de cercamento do VLT (linha ciano) na direção do leito ferroviário, para permitir o acesso de pedestres para as unidades habitacionais voltadas a via férrea.

Fonte: Projeto fornecido pelo Metrofor e empresa MHT em novembro de 2013.

Assim, como resultado de um processo de consulta aos moradores, a maioria votou pela abertura de uma via entre a cerca do VLT e as casas, o que implicou na remoção da primeira fileira de casas voltadas para a linha do trilho. Apesar desse mecanismo de aparente participação popular na decisão do projeto, o que ocorreu na prática foi a transferência do ônus da decisão para a comunidade atingida pois, no contexto de resistência pela implementação desta obra, fazia-se necessário legitimar a decisão. O contexto de desinformação que esta decisão foi tomada deve ser levado em consideração.

De fato, além do impasse com relação ao acesso das casas voltadas para o trilho, e da interrupção da conexão entre o Lagamar e seu contexto imediato, haveriam outros impactos urbanísticos negativos da introdução da obra no assentamento. Destaco em particular a questão dos espaços residuais produzidos pelas desapropriações. O projeto previa a indenização apenas da porção do terreno que seria utilizada pela obra, e de toda a edificação, denominada benfeitoria. A edificação seria demolida pelo Estado, porém não havia planos de utilização para o espaço do lote que não seria utilizado pela obra. Um representante do governo do Estado chegou a afirmar em uma audiência:

“A gente só indeniza o terreno que foi atingido pelo muro: o terreno que sobra é de vocês, a gente só pode pagar pelo terreno que a gente vai usar. A gente faz a demolição inteira, mas o resto do terreno é de vocês”.

Tal afirmação revela a falta de compromisso dos agentes públicos com a qualidade do tecido urbano alterado pelo empreendimento, e perpetua os custos sociais de uma cidade construída pelo viés da informalidade urbana. De fato, durante as audiências para apresentação do projeto para a comunidade, e em todas as ocasiões em que esses conflitos eram levantados pelos moradores, a resposta dos representantes do Governo do Estado na condução do projeto

costuma ser a de que eles seriam responsáveis pela construção de uma linha de VLT, e não pelo remodelamento do bairro. Entretanto, os processos responsáveis por verificar a integração do projeto com seu entorno foram bastante frágeis. Os poucos espaços de discussão do projeto se resumiram a apresentação do mesmo em uma audiência de licenciamento ambiental do projeto (EIA), que deixou muito a desejar na medida em que, como vimos, o projeto licenciado foi bastante alterado ao longo de sua execução. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), foi realizado a toque de caixa a partir de um condicionante do Ministério Público. O documento do EIV chega a afirmar categoricamente que o projeto não terá outros impactos além da remoção das casas.

O acompanhamento desta obra desde a sua concepção até a sua implantação permite afirmar que houve uma priorização dos meios para viabilizar as intervenções em detrimento dos mecanismos de planejamento do território de uma forma integrada. Uma análise mais aprofundada das regras adotadas para a indenização das unidades habitacionais também reforça este argumento. Os critérios utilizados para o cálculo das indenizações<sup>5</sup> das unidades habitacionais se distanciam bastante dos preceitos da Política Habitacional Federal, gerando efeitos negativos para o processo de desenvolvimento urbano na área. Em particular, o fato de que o Estado vai aos poucos afrouxando os prazos para reconhecer as casas como passíveis de indenização. Imóveis construídos até 19 de julho de 2011 são passíveis de receberem indenização das benfeitorias. As sucessivas ampliações dos prazos de indenização favorecem novas invasões gerando um ambiente de permissividade no uso e ocupação do solo. Essa questão é denunciada pelos próprios moradores, que sentem-se prejudicados com as invasões das poucas áreas livres, e leitos viários. Além disso, a indenização para o proprietário e para o inquilino, no caso dos alugueis também gera uma série de conflitos, pois moradores denunciam casos onde o proprietário expulsa o inquilino antigo, para colocar alguém de sua confiança e receber duplamente a indenização do Estado. Em casos de aluguel, a política habitacional federal recomenda a o reconhecimento do direito apenas do ocupante, tendo em vista que o nosso ordenamento jurídico reconhece o direito à moradia para famílias que não possuam outro imóvel e utilize o imóvel para fins de sua residência. Ao indenizar indiscriminadamente as propriedades requeridas pelo projeto, o Estado acaba por perpetuar o

---

<sup>5</sup>Estes critérios constam nas leis: Lei Estadual N°15.056, de 06 de dezembro de 2011 e Lei Estadual N°15.194, de 19 de julho de 2012.

processo de desenvolvimento urbano informal assim como os custos sociais e ambientais associados ao mesmo.

### **Considerações finais**

A pesquisa realizada sugere que os investimentos da Copa têm desempenhado um papel significativo na acentuação de processos de exclusão urbana alimentando um processo de desenvolvimento urbano via informalidade. Ao não problematizar a questão da moradia, as intervenções associadas ao Megaevento têm contribuído para a expulsão da população de baixa renda em áreas visadas pelo mercado imobiliário, seja através da remoção de unidades habitacionais diretamente atingidas pelos investimentos, seja através da substituição do perfil de renda dos moradores devido ao aumento do preço da terra - Gentrificação. A perpetuação da condição de ilegalidade dos moradores que permanecem no assentamento atingido pelas obras, os coloca numa condição de vulnerabilidade a remoção acentuada.

No que se refere à remoção direta por parte de obras públicas, podemos identificar um retrocesso na implementação das políticas habitacionais, na medida em que o poder público não tem reconhecido o direito à cidade dos moradores em assentamentos informais, adotando práticas que acabam por estimular e justificar novas invasões. Apesar de uma década de políticas e campanhas de reconhecimento dos direitos à cidade da população de baixa renda em assentamentos informais consolidados. Pode-se afirmar desta forma que as obras da Copa da FIFA 2014 acentuam e revelam os custos sociais da ilegalidade urbanística deixando intocadas as questões relacionadas à insegurança de posse das famílias em assentamentos ilegais.

O caso do Lagamar exemplifica esse processo. O assentamento estava inicialmente previsto para receber um plano urbanístico, que contemplasse não apenas a regularização fundiária das unidades habitacionais da ZEIS como também a resolução de problemas de precariedade habitacional, e a integração do assentamento com o tecido urbano formal. Contudo, o planejamento das obras do Megaevento introduz um elemento fragmentador do tecido urbano, produzindo uma série de espaços residuais propícios a novas invasões, desconsiderando os instrumentos de inclusão e integração urbana previstas pelo Plano Diretor Local.

Referências Bibliográficas
----------------------------

BRENNER, Neil. 2012. What is Critical Urban Theory? In Brenner, Marcuse and Mayer (eds.) Cities for people, not for profit. New York: Routledge, 2012.

CYMBALISTA, Renato. Regulação urbanística e morfologia urbana. In: Rolnik, R. (ed.). Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo: Instituto Pólis, 1999.

FREITAS, Clarissa F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana* [online]. 2014, vol.6, n.1, pp. 109-125. ISSN 2175-3369. <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.06.001.AC02>.

IPEA. 2013. Nota Técnica nº 05: Estimativa do Deficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012). Lima Neto, Furtado and Krause. Brasília, DF.

MARCUSE, Peter. A critical approach to solving the housing problem. In Brenner, Marcuse and Mayer (eds.) Cities for people, not for profit. New York: Routledge, 2012.

RUFINO, Beatriz. Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: FAU-USP. São Paulo, 2012.

SANTOS, Karitana. PROJETO DE MOBILIDADE URBANA: estudo sobre processos de integração com Habitação de Interesse Social nas obras do PAC da Copa 2014 em Natal/RN. Programa de Pós-graduação de Arquitetura e Urbanismo. Natal, 2014

SLATER, Tom. Missing Marcuse: on Gentrification and Displacement. In Brenner, Marcuse and Mayer (eds.) Cities for people, not for profit. New York: Routledge, 2012.

SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. London; New York: Routledge, 1996.

SMITH, Neil. New Globalism. *New Urbanism: gentrification as a global urban strategy*. Antipode, Oxford, v. 34, p. 427-449, 2002.

VAINER, C. Cidade De Exceção: Reflexões a Partir do Rio De Janeiro. In Anais do XIV Encontro nacional da ANPUR. Rio do Janeiro. 2011.

#### Dados dos Projetos:

Estudo de Impacto Ambiental - EIA. Projeto do Veículo Leve Sobre Trilhos – VLT, Enlace Ferroviário de Fortaleza – METROFOR, Localizado no Ramal Parangaba – Mucuripe Fortaleza – Ceará. Interessado: Secretaria Estadual da Infraestrutura – Seinfra. Processo: Semace Nº. 10247499-0. Elaboração: Geoplan Projetos e Construções Ltda. Responsável Técnico: João Bosco Moraes. Fortaleza, Ce. Maio De 2011.



Imagens do Projeto do Viaduto Fornecidas pela Prefeitura de Fortaleza em 21/10/2013.

Projeto Fornecido pela empresa MWH Brasil em 10 de novembro de 2013 nos formatos PDF e KMZ. "Projeto Executivo de Arquitetura: Linha 5B Ramal ParangabaMucuripe. Trecho 3.

Legislação:

Ceará, Governo do Estado. Lei Estadual N°15.056, de 06 de dezembro de 2011

Ceará, Governo do Estado. Lei Estadual N°15.194, de 19 de julho de 2012

Ceará, Governo do Estado. Decreto Estadual N°30.263, de 14 de julho de 2010

Fortaleza, Prefeitura Municipal. Lei Complementar 13/2009

Fortaleza, Prefeitura Municipal. Lei Complementar 78/2010