

O papel do Estado no Lagamar: discutindo a inclusão da ZEIS e a construção do VLT

Marcela Monteiro dos Santos

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da UFC
Colaboradora da Fundação Marcos de Bruin

Laíssa Vitória da Silva Limeira

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE
Colaboradora da Fundação Marcos de Bruin

Ana Sofia Alves Bezerra Domingues

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo da UFC
Bolsista de Iniciação Científica PIBIC-UFC

Regina Jaqueline da Silva

Graduada em Psicologia pela Uninassau
Colaboradora da Fundação Marcos de Bruin

A atuação do Estado nos territórios populares costuma ser construída a partir de uma relação intensa de conflitos, seja para reivindicar sua *presença* ou sua *saída*. Enquanto disputa pela *presença*, pode-se qualificar como demandas das comunidades por ações que procuram garantir os direitos e promovam melhor qualidade de vida para a população, como a construção de equipamentos públicos e serviços de infraestrutura; quanto à *saída*, pode-se interpretar a partir da oposição a obras e projetos públicos que violam direitos e desconsideram a participação das populações locais, como no caso de remoções. O caso é que nenhuma dessas duas situações acontece sem tensionamento.

Com a intensificação de conflitos dessa relação, as disputas também ressaltam as resistências. Nesse processo, Souza (2010) destaca a possibilidade de nos espaços de negociação e margens deixadas pelo Estado, da luta institucional também possuir práticas insurgentes, a partir de ações diretas. Grupos comunitários organizados desenvolvem estratégias e atuam para resistir e avançar em ações que buscam garantir o direito à moradia e à cidade. Segundo Tanaka (2017, p. 12), “populações reivindicam o direito de decidir sobre seu espaço urbano, e nas suas lutas locais, passam a enfrentar forças políticas aliadas a forças econômicas poderosas, nos grandes projetos urbanos”.

Assim, busca-se contribuir com as discussões sobre as práticas autônomas na relação com o Estado a partir de duas experiências no Lagamar /Fortaleza/CE - a articulação para inclusão do Lagamar enquanto ZEIS e a resistência às remoções com a construção do VLT Parangaba-Mucuripe. Com isso, o texto destaca as disputas em relação à atuação do Estado e os desdobramentos dos processos de resistências.

Contextualização territorial do Lagamar

A comunidade do Lagamar, uma das mais antigas da cidade de Fortaleza, está localizada entre os bairros Alto da Balança e São João do Tauape. Por se encontrar em uma localização relativamente próxima da área central da cidade e de outros subcentros comerciais, a comunidade possui fácil acesso a esses outros bairros, sendo, portanto, uma área que interessa ao mercado imobiliário e ao poder público. Ao longo de sua história enquanto ocupação, o Lagamar passou e ainda passa por processos de remoções, de lutas e também de conquistas.

Nesse contexto de resistência, destaca-se duas circunstâncias resultantes de importantes disputas da comunidade com o Estado a serem discutidas. A primeira delas é a delimitação do Lagamar enquanto uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), e por ser uma ZEIS do tipo 1, é entendida como uma área de ocupação consolidada com assentamentos precários que está sujeita à urbanização e regularização fundiária, de acordo com o Plano Diretor de Fortaleza (2009). A outra questão refere-se ao fato de ser uma das 22 comunidades atingidas pelas obras de mobilidade do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), um dos projetos pensados para a Copa do Mundo de 2014, uma vez que Fortaleza foi uma cidade-sede dos jogos no Brasil.

Disputas pelo Estado e contra o Estado

Disputas pelo Estado: inclusão da ZEIS Lagamar

Ainda que atualmente possam ser observadas limitações, a Reforma Urbana construiu um importante legado de conquistas institucionais, em especial quando se aborda a inclusão de instrumentos que buscam garantir a função social da cidade e da propriedade, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Contudo, para assegurar a efetividade do instrumento, é também necessário o desenvolvimento de um Plano Diretor construído de maneira participativa e alinhado com a ideia de promover uma cidade mais justa. Assim, em diálogo com perspectivas renovadas do planejamento urbano, Tanaka (2017) afirma que

O planejamento urbano participativo, que adota o Plano Diretor Participativo como seu principal instrumento, passa a ser propagado como meio para a garantia da participação popular na gestão da cidade, e para combate à especulação imobiliária, e demais forças que impediram o exercício da função social da propriedade (TANAKA, 2017, p. 10).

Nesse contexto, com a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009 e a perspectiva de inclusão da ZEIS enquanto um dos instrumentos a serem aplicados, algumas lideranças do Lagamar, a partir da Fundação Marcos de Bruin¹, atuaram intensamente para mobilizar os moradores em torno da temática. Com isso, foram realizadas formações na comunidade, viabilizando a participação dos moradores nas reuniões de elaboração do PDPFor, além de importante articulação junto a outros apoiadores que estavam nesse debate para incluir o Lagamar enquanto mais uma ZEIS.

Contudo, em 2009, o Plano Diretor de Fortaleza identificou e demarcou 44 ZEIS do tipo 1, onde, apesar do forte engajamento dos moradores do Lagamar durante as diversas instâncias participativas de revisão do PDPFor, a comunidade não foi incluída. Com isso, os moradores acreditaram ter sofrido um golpe, visto que a Copa do Mundo se aproximava e aquela área interessava ao Estado para um projeto referente ao evento. Em resposta a esta ausência, os moradores realizaram atos chamados marcha do povo do Lagamar pelo direito de ser ZEIS, caminhadas realizadas com a mobilização dos moradores, acompanhados de outras comunidades e apoiadores. Como resultado desta mobilização, no ano seguinte, em 2010, o Lagamar foi incluído como uma ZEIS de Fortaleza.

¹ A Fundação Marcos de Bruin é uma OSC construída no Lagamar, que atua desde 1992 na comunidade nos campos de trabalho e renda, criança e adolescente, e moradia e cidade.

Limeira (2020, p. 50-51) afirma que a primeira marcha ocorreu no dia 17 de novembro de 2009 para Câmara Municipal, contudo, como os compromissos acordados não foram cumpridos, houveram mais uma segunda marcha, em 10 de dezembro para o gabinete da então prefeita da época Luizianne Lins (PT), e, no dia 17 do mesmo mês, uma terceira marcha, com objetivo de retirar um artigo que flexibilizava parâmetros para intervenções no território. Assim, ainda que alvo para possíveis ações do poder público no contexto das obras para a Copa do Mundo de 2014, foi aprovada a Lei Complementar 0076, de 18 de março de 2010, que definiu o Lagamar como mais uma Zona Especial de Interesse Social de Fortaleza.

Apesar de ter sido a última ZEIS instituída, o Lagamar, na época, foi a única que teve seu Conselho Gestor eleito e empossado, e iniciada a elaboração do seu plano de regularização fundiária. Destaca-se que a “definição de ZEIS”, assim como a mobilização construída, foram muito importantes para diversas ações de resistências da comunidade, como as remoções pela obra do VLT e do viaduto da Raul Barbosa (ambas entre 2011 e 2014), e tentativa de reintegração de posse na ocupação da Salgadeira (em 2019), situada no Lagamar. Assim, através dessa bandeira, Freitas (2017) afirma que, no caso da construção do viaduto, os moradores conseguiram adiar as negociações e aumentar o valor das indenizações das casas removidas, além de propor uma solução (que foi realizada), a qual diminuía as remoções dentro da ZEIS de 363 para 11 casas. Quanto à tentativa de reintegração de posse na Salgadeira, em 2019, a liminar foi suspensa com o fundamento principal da comunidade se situar em uma ZEIS (BARBOSA; SOUZA; AZEVEDO, 2020).

Atualmente, ainda que o Lagamar esteja delimitado enquanto ZEIS, os processos para efetivação de uma regularização fundiária plena ainda parecem distantes. Desde sua inclusão, Comissões e Comitês foram construídos para debater os processos de regularizações, o Conselho Gestor foi eleito e o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)² da ZEIS Lagamar foi elaborado e aprovado, contudo, se vive um processo de reuniões em que nada se efetiva, fingindo um falso modelo participativo, no qual a comunidade continua pleiteando antigas demandas do cotidiano.

Disputas contra o Estado: construção do VLT Parangaba-Mucuripe

Sobre o processo de injeção e aceleração de investimentos públicos nos contextos dos megaeventos esportivos, Tanaka (2017) ressalta a atuação integrada de agentes do mercado e Estado no direcionamentos dessas ações

Os investimentos invariavelmente estavam associados a projetos locais de expansão do mercado imobiliário, de avanço sobre áreas pouco valorizadas da cidade, e portanto, ocupadas por favelas e loteamentos populares, para onde então se dirigiria o capital imobiliário em busca de maximizar seus ganhos (TANAKA, 2017, p. 03).

Nesse contexto de construções das grandes obras, para receber a Copa do Mundo de 2014, Fortaleza também teve seu *pacote de obras*, sendo uma delas a construção do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) Parangaba-Mucuripe. Ele foi um projeto do Governo do Estado,

² PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária - é um plano de temática multidisciplinar, com objetivo de efetivar as regularizações fundiárias das ZEIS de forma plena, composto por um conjunto de cadernos de estudos e propostas de intervenções construído de maneira específica para cada ZEIS.

executado pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), com cerca de 13,4 quilômetros, e atingiu 22 comunidades, gerando grandes áreas de remoção (LIMEIRA, 2020).

Durante o processo, além da falta de informações oficiais, as perspectivas de *soluções* ofertadas pelo poder público variaram entre indenizações insuficientes para garantir uma moradia nas proximidades do local removido a reassentamentos em conjuntos habitacionais localizados nos limites da cidade. Assim, como uma forma de defesa e resistência, com o apoio da universidade e do Comitê Popular da Copa, as comunidades elaboraram um dossiê no qual apresentavam suas histórias, motivando a união e construção de um movimento pelos direitos das famílias impactadas pelas obras do VLT (TANAKA, 2017).

No Lagamar, um dos locais atingidos, o processo de remoções e perspectivas de reassentamento aconteceu de maneira diferenciada. Segundo Limeira (2020) e Freitas (2017), além da busca por terrenos vazios nas proximidades para o reassentamento das famílias que seriam removidas da comunidade, os moradores realizaram uma consulta pública (Imagem 01) sobre como deveria ficar a área no entorno do trilho: “As opções de escolha eram se as casas teriam apenas calçada e a grade que separa o trilho, ou se teriam além da calçada uma rua e aí sim a grade” (LIMEIRA, 2020, p. 63). Como resultado da consulta, ainda que as remoções fossem maiores, os moradores escolheram por ter uma rua entre as casas e o trilho.

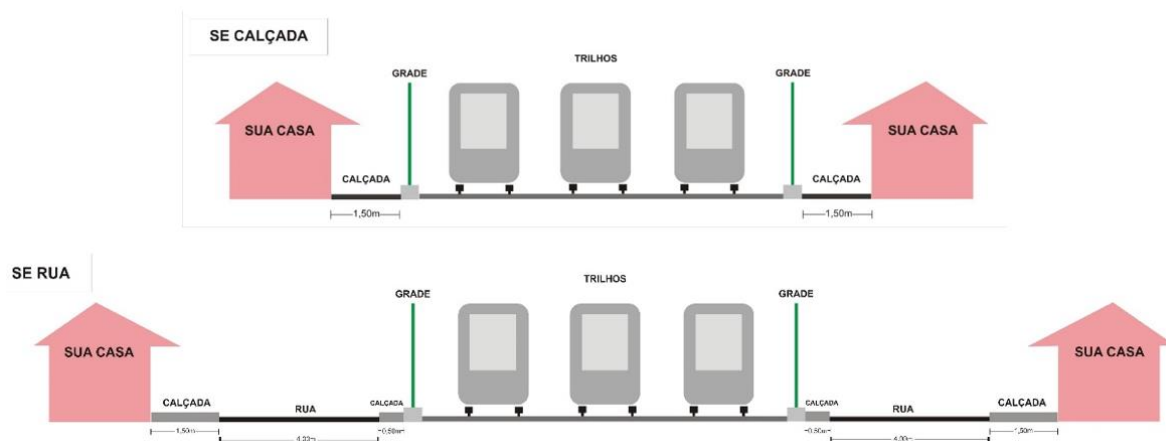


IMAGEM 01 - Propostas apresentadas aos moradores do Lagamar sobre a urbanização do trecho do trilho. Por Emanuel Maranhão (2015). Fonte: Limeira (2020, p.63)

Dezenas de famílias foram removidas do Lagamar, e, passados cerca de 10 anos, muitas delas ainda aguardam o reassentamento prometido pelo Estado. Desse processo, destaca-se a importante mobilização dos moradores, ainda resultado do que havia sido construído anteriormente com o processo de disputa pela ZEIS, que era constantemente acionada para justificar o motivo de não poder haver remoção na comunidade. Dessa forma, para além dos ganhos visíveis de mitigação dos efeitos negativos da obra na comunidade, pode-se registrar ganhos intangíveis como a formação de novas lideranças no processo de resistência e que são referências na história da comunidade.

O Estado nos territórios populares e as construções de resistência

As situações apresentadas no Lagamar exemplificam formas de como o Estado tem atuado nos territórios populares. Na relação construída, de um lado, são desconsideradas ou inviabilizadas as demandas da comunidade por ações que possam promover melhor qualidade de vida para os moradores, como a implementação das ZEIS; e de outro, são impostas sobre a população local ações que privilegiam o mercado imobiliário, como a realização de obras que avançam sobre esses territórios para aumentar os ganhos do capital.

Nesses processos, os conflitos tornaram-se cada vez mais latentes, manifestando resistências que foram/tiveram que ter sido construídas localmente. Assim, a mobilização e organização dos moradores em torno de 'outras perspectivas' foi central nos processos de disputas. Como pode ser visto, foram muito importantes manifestações e ações de formar e informar a população, e então construir estratégias para construção de decisões coletivas. Destaca-se também a importância de apoiadores na construção e fortalecimento de ações propostas. Nesse caso, eles aparecem enquanto organizações locais, grupos da universidade e outras comunidades que se somam nas incidências construídas.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a disputa em torno de instrumentos normativos. Apesar de reconhecido os limites para implementação das ZEIS, o Lagamar, assim como outras comunidades de Fortaleza, seguem na disputa pela efetivação do instrumento. Destaca-se que a comunidade utilizou, várias vezes e estrategicamente, esse fato, dedicando a isso resultado de algumas conquistas.

Assim, buscando avançar nas discussões sobre práticas em contexto de conflito, torna-se essencial trazer para as reflexões finais alguns questionamentos do grupo. Dessa forma, é necessário perguntar: em que medida as estratégias e conquistas da comunidade representam avanços no que tem sido acionado para as resistências? que elementos devemos observar para poder ter essas respostas? ainda é importante ou estratégico disputar espaços institucionais de participação? existe possibilidades da construção de um Estado que efetivamente possa garantir os direitos da população mais vulnerável?

Referências

AMORE, Caio Santo; REIS, Nunes Lopes; PEREIRA, Rafael Borges. De entrave ao desenvolvimento a pessoas com direitos: a experiência do plano popular alternativo da Favela da Paz, em Itaquera. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal et al. (Org.) **Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 205 - 230

BARBOSA, Guilherme Bezerra; SOUZA, Natália Brito; AZEVEDO, Laryssa Figueiredo. As zonas especiais de interesse social na judicialização de conflitos fundiários em Fortaleza: breves apontamentos sobre os casos Vila Vicentina e Salgadeira. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6 , n. 7, p. 49720 - 49738, jul. 2020. ISSN 2525-8761. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/13686>> Acesso em: 29 de janeiro de 2023.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desfazendo o Direito à Cidade: investimentos na Copa do Mundo e assentamentos informais em Fortaleza, Brasil. **Journal of Urban Affairs**, 39:7, 953-969, 2017. DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 0076, de 18 de março de 2010**. Diário Oficial do Município de Fortaleza.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 13 mar. 2009.

LIMEIRA, Laíssa. **Conflitos fundiários urbanos em Fortaleza, Ceará: o poder público e a comunidade na ZEIS do Lagamar**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 89. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes. COM O ESTADO, APESAR DO ESTADO, CONTRA O ESTADO: OS MOVIMENTOS URBANOS E SUAS PRÁTICAS ESPACIAIS, ENTRE A LUTA INSTITUCIONAL E A AÇÃO DIRETA. **Revista CIDADES**, Chapecó/SC, v. 7, n. 11. p. 1 - 35. 2010. DOI: <https://doi.org/10.36661/2448-1092.2010v7n11.12223>. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.edu.br/index.php/cidades/article/view/12223>> Acesso em: 29 de janeiro de 2023.

TANAKA, Giselle. Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir de lutas urbanas. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. **Anais XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo, 2017. p. 01-19. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1477>> Acesso em: 29 de janeiro de 2023.