



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

P. Gondim, Linda M.

A FAVELA DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE. NOVOS E VELHOS DILEMAS À LUZ DO CASO DO POÇO DA DRAGA (FORTALEZA-CE)

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 10, núm. 2, novembro, 2008, pp. 97-114

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951694006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A FAVELA DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE

NOVOS E VELHOS DILEMAS À LUZ DO
CASO DO POÇO DA DRAGA (FORTALEZA-CE)¹

LINDA M. P. GONDIM

RESUMO *O trabalho discute intervenções do Poder Público em favelas, a partir do caso do Poço da Draga, comunidade existente na Praia de Iracema, em Fortaleza (CE). O projeto de construção de um centro de feiras e eventos no local incluía a realocação dos favelados no bairro, em apartamentos construídos pelo governo estadual. Analisa-se o projeto de realocação do ponto de vista dos moradores, com destaque para a participação popular e o papel das ONGs. Consideram-se os moradores como sujeitos sociais concretos, e não como parte de uma idealizada “comunidade”. Assim, evidencia-se sua grande heterogeneidade em termos de situação familiar, renda, gênero, etc., bem como sua capacidade de formular alternativas que atendam a seus interesses.*

PALAVRAS-CHAVE *Urbanização de favelas; Poço da Draga; Praia de Iracema; habitação popular; participação.*

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda as possibilidades e limitações de programas de reassentamento de comunidades faveladas,² a partir da análise de uma experiência ocorrida no Poço da Draga, em Fortaleza (CE), ao longo do período de 2001 a 2006. Trata-se da proposta de transferir seus moradores para um conjunto de apartamentos a ser construído no próprio bairro, a Praia de Iracema. No local da favela, acrescido de um aterro marítimo, o governo estadual pretendia erguer um grande equipamento turístico, o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos (CMFE). A discussão aqui apresentada fundamenta-se em pesquisas realizadas por Oliveira (2003; 2006), Sousa (2006) e Gondim (2009), nas quais foi utilizada metodologia qualitativa.³

A localização do CMFE na Praia de Iracema foi contestada, inclusive por membros do próprio governo, desde a apresentação do projeto, quase no final do governo de Tasso Jereissati. A polêmica continuou durante a administração seguinte, alimentada por críticos que apontavam o congestionamento do bairro e o alto custo da obra. Finalmente, o governador eleito em 2006 decidiu construir o equipamento longe da orla marítima, na Avenida Washington Soares, na região sudeste de Fortaleza. Em consequência, o projeto habitacional para o Poço da Draga não foi concretizado, pois, para o governo, a remoção da favela seria apenas um subproduto da construção do mega-equipamento turístico. Embora não seja propósito deste artigo analisar o CMFE, cumpre destacar que nos debates sobre ele, a situação dos moradores do Poço da Draga mereceu pouca atenção, o que é indicativo da negligência das políticas públicas estaduais em relação ao direito à habitação, o qual, historicamente, tem sido negado aos pobres.

Entretanto, desde a criação do Ministério das Cidades, o governo federal tem investido em grandes programas habitacionais, incluindo a regularização de assentamentos

1 A pesquisa que deu origem a este trabalho contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2 As múltiplas definições de favela encontradas na literatura pertinente destacam as características de traçado irregular, condições de saneamento inadequadas e insegurança quanto à posse da terra (UN-Habitat, 2003). A identificação do fenômeno baseia-se também em representações sociais que lhe atribuem características geralmente negativas, que pouco ou nada têm de “objetivas” (Valadares, 2005). Os moradores do Poço da Draga se autodenominam “comunidade”, conceito também carregado de subjetivismo e preconceitos. Aqui, ambos os termos são empregados indistintamente.

3 Os dados foram coletados, principalmente, por meio de observação participante e entrevistas abertas ou semi-estruturadas.

precários. Nesse contexto, permanece relevante a discussão do projeto de reassentamento dos moradores do Poço da Draga, pois a mesma pode fornecer elementos para a avaliação de políticas habitacionais participativas, sobretudo no que diz respeito às favelas.

Como se sabe, até o final da década de 1970, as intervenções governamentais no campo da moradia popular consistiam, principalmente, na construção de conjuntos residenciais nas periferias urbanas, financiada com recursos do Banco Nacional da Habitação (criado em 1964 e extinto em 1986). Nesses conjuntos ou em moradias “provisórias”, construídas também na periferia, eram alojados os moradores de favelas removidas, para dar lugar a obras viárias ou disponibilizar terrenos para o mercado imobiliário formal. Isto ocorreu em Fortaleza e, provavelmente, em todas as grandes cidades brasileiras, atingindo maior visibilidade no Rio de Janeiro, onde a remoção foi definida como prioridade ainda na década de 1960, no governo de Carlos Lacerda. Tal política, autoritária e excludente, expressava uma visão preconceituosa da favela, apresentando-a como *locus* de todo tipo de mazelas, desde a miséria e o desemprego, até a degenerescência moral e criminalidade (Gondim, 1982).

Embora, até hoje, persista o estigma associado à condição de favelado (Valladares, 2005), diversos fatores acarretaram o relativo abandono da erradicação em massa como “solução final” (Machado da Silva, 2002): o evidente fracasso da política de remoções para conjuntos habitacionais; o processo de favelização massivo das grandes e médias cidades; e as mudanças na cultura política decorrentes de pressões dos movimentos sociais, mormente a ênfase nos direitos de cidadania.

A Constituição Federal de 1988 incorporou parte das reivindicações dos movimentos sociais e de organizações não-governamentais, destacando-se a afirmação da função social da propriedade, bem como a instituição de outros instrumentos de contenção da especulação imobiliária e da usucapião urbana. Contudo, somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2.220, tornaram-se viáveis tanto a urbanização como a legalização da situação de posse nos assentamentos irregulares, especialmente pela possibilidade de usucapião coletivo e de regularização fundiária de ocupações de terrenos públicos ocorridas anteriormente a 2001. Estas e outras mudanças ocorridas no século XXI, como a criação do Ministério das Cidades, em 2003, aparentemente definiram um novo paradigma de políticas públicas para o atendimento ao direito à moradia, com destaque para a participação das populações atendidas.

Nesse contexto, fortaleceu-se a alternativa de urbanização de favelas, bastante debatida na literatura sobre políticas habitacionais desde a década de 1960, quando ocorreram experiências pontuais dessa natureza no Rio de Janeiro (Santos, 1981). Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, cidades como Recife, Belo Horizonte e Diadema implementaram programas pioneiros de regularização urbanística (Alfonsín, 1997). Nesses tipos de intervenção, garante-se a permanência da maioria das famílias do local, dotando a área de pavimentação, acessos e infraestrutura, podendo ocorrer também a regularização da posse. Quanto à transformação das moradias individuais de modo a atender a padrões urbanísticos e arquitetônicos adequados (iluminação, ventilação, instalações sanitárias, dimensões dos cômodos, uso de materiais duráveis, etc.), os programas podem oferecer unidades já prontas para ocupação, financiar a aquisição de material e a contratação de mão-de-obra para reformas ou novas construções, ou simplesmente deixar a critério dos moradores a realização de melhoramentos em suas residências. O caso de Acari, uma das comunidades urbanizadas no âmbito do Programa Favela-Bairro – em execução pela Prefeitura do Rio de Janeiro desde 1994 –, ilustra as possibilidades de projetos flexíveis. Para

viabilizar a construção de equipamentos públicos, foi necessário demolir algumas casas, e os ocupantes podiam optar por alojar-se em imóvel de valor equivalente ao demolido, comprado pela Prefeitura na própria comunidade, ou por receber um pagamento em dinheiro e adquirirem eles mesmos o imóvel no lugar que desejassem, inclusive na própria favela. Os que fizeram essa última opção (a maioria) tendiam a buscar casas localizadas nas áreas próximas às saídas da comunidade, mais bem dotadas de infraestrutura e consideradas mais “seguras” em casos de conflitos entre polícia e traficantes. (Freire, 2007, p.10)

Em que pese a multiplicação de experiências de urbanização de favelas, sobretudo após o Estatuto das Cidades, a alternativa da remoção não desapareceu, mantendo-se “em hibernação” para ser utilizada, ainda que de forma mais tópica e mitigada (Machado da Silva, 2002, p. 231). Vale ressaltar que tal alternativa, em si, não deve ser “demonizada”, uma vez que, frequentemente, devido às dimensões e características do sítio a ser urbanizado, é necessário demolir uma parte das edificações, a fim de permitir a abertura de vias de circulação, a instalação de redes de saneamento básico ou a construção de equipamentos públicos. Há situações em que a remoção total dos moradores é a única solução viável para lhes assegurar adequadas condições de moradia. É o caso de assentamentos localizados em áreas de preservação ambiental ou em “áreas de risco irreversíveis” (Cardoso, 2007) – ainda que tal definição possa ser questionada, uma vez que as noções de risco, e mesmo de meio ambiente, são social e culturalmente construídas⁴ (Acsegrad, 2004; Guivant, 1998; Vargas, 2006; Lenzi, 2006). Na prática, o mais comum é que os programas de regularização urbanística incluam uma combinação de intervenções, como ocorre no Programa Favela-Bairro, já mencionado: urbanização propriamente dita, realocação na própria área ocupada pela favela ou nas proximidades, e remoção, usualmente com pagamento de indenização em dinheiro ou mediante a doação de imóveis como compensação pelas benfeitorias realizadas pelos moradores.

De um modo geral, a opção pela indenização deixa os beneficiários dos programas de habitação de baixa renda à mercê de mecanismos do mercado imobiliário informal, o que pode implicar a “liberdade de escolha” para comprar ou alugar uma nova moradia, por vezes localizada em outro assentamento precário, mais longínquo. Um exemplo dessa troca do “ruim pelo pior” ocorreu no caso da remoção das favelas da área do Córrego de Água Espraiada, em São Paulo, para dar lugar à abertura de uma grande avenida. Parte da população atingida foi se alojar em áreas de preservação, ou seja, a intervenção governamental, além de não prover condições habitacionais adequadas, contribuiu para agravar problemas ambientais (Fix, 2001). Quanto à realocação ou reassentamento, pode ser definida como uma remoção mitigada pela permanência nas proximidades do local de residência anterior, supostamente com maiores possibilidades de manutenção da vizinhança, de redes de apoio mútuo e, eventualmente, de acessibilidade ao mercado de trabalho e a equipamentos urbanos. Contudo, é grande o risco de mudança do perfil socioeconômico dos moradores do assentamento urbanizado, devido a um processo de “gentrificação” que leve à sua substituição por grupos de renda mais elevada, desvirtuando, assim, os objetivos da intervenção do Poder Público.

Para além das diferenças entre urbanização e remoção, parece ter havido uma mudança radical na maneira de encarar a gestão dos programas habitacionais de baixa renda, sobretudo quando se considera o padrão autoritário de políticas públicas que prevaleceu até a década de 1980: trata-se da incorporação sistemática da “participação popular” nesses programas. Essa bandeira foi inicialmente defendida pelos movimentos sociais que eclodiram na década de 1970 – apoiados pela Igreja Católica e por outros setores de opo-

⁴ Como lembra Barry (1999, *apud* LENZI, 2006, p.34) “não existe nenhuma leitura do ambiente ‘livre de valor’”.

sição à ditadura militar, como intelectuais, profissionais liberais e militantes de partidos políticos de esquerda –, impedidos legalmente de participar da política institucionalizada. Aproveitando-se da “abertura” do governo militar, governantes progressistas como os prefeitos de Lages, em Santa Catarina, Boa Esperança, no Espírito Santo, e o governador Franco Montoro, de São Paulo, conduziram experiências de gestão participativa.

Nas décadas seguintes, a redemocratização permitiu a expansão dessas experiências, o que, por sua vez, favoreceu a hegemonia do discurso da gestão participativa. Além de seus mais óbvios e pioneiros defensores, como partidos políticos de esquerda, movimentos sociais e organizações não-governamentais que a eles se aliaram, governos dos mais variados matizes ideológicos passaram a encampar a participação popular em suas agendas. Tal discurso tornou-se presente também no ideário de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, e de empresas que praticam a filantropia com vistas ao “marketing social”. (Maricato, 2001)

A questão-chave para se entender o papel desse traço inovador da cultura política brasileira diz respeito às suas consequências não só para o desenho institucional das políticas e programas sociais, como para os papéis e as práticas dos diversos atores envolvidos, particularmente os movimentos sociais e as ONGs. As consequências do discurso da participação para programas e projetos específicos de intervenção em favelas serão discutidas a seguir, com referência à comunidade do Poço da Draga, alvo de um projeto de reassentamento que evidencia – como se verá – dilemas mais gerais da política habitacional posterior ao Estatuto da Cidade.

RETRATOS DA FAVELA DE LONGE E DE PERTO

Nos primeiros meses de 2001, a imprensa de Fortaleza passou a veicular notícias sobre o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos (CMFE), um mega-empreendimento do governo do Estado do Ceará a ser construído na porção inicial da Praia de Iracema, em área ocupada pela favela Poço da Draga. O projeto, com custo estimado de 200 milhões de reais, foi elaborado por quatro consórcios, envolvendo 14 escritórios de arquitetura, professores da Universidade Federal do Ceará e consultoria internacional, e seria executado pela Secretaria da Infra-Estrutura (Sinfra), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. A área do terreno seria aumentada por um aterro marítimo de 19 ha, aspecto que motivou severas críticas de ambientalistas. A área construída seria de 55 mil m², incluindo um teatro para duas mil pessoas, auditórios, espaço para exposições, quadras esportivas e jardins.

O local escolhido é próximo ao centro histórico e nele se desenvolveram, a partir do início do século XIX, operações portuárias, que na década de 1940 entraram em decadência, devido à construção do Porto do Mucuripe, a leste da cidade. No final da década de 1990, a área passou a ser objeto de um processo de requalificação, sobretudo após a inauguração do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, construído nas proximidades, no âmbito de uma política cultural voltada para a promoção do turismo e do lazer (Gondim, 2006). Nesse contexto, o CMFE permitiria consolidar a vocação turística da Praia de Iracema e da cidade, contribuindo ainda para a “revitalização” do centro de Fortaleza. (Ceará, 2002, p.11)

A comunidade do Poço da Draga, que ocupava o local há mais de 50 anos, em 2001 era constituída por cerca de 2100 pessoas, distribuídas em 300 domicílios, segundo o ca-

dastrado realizado pela Seinfra. Formada inicialmente por pescadores, ao longo do tempo diversificou-se, mas manteve laços de parentesco, amizade e vizinhança. Não era a primeira vez que se defrontava com a possibilidade de remoção: já em 1963, o Plano Diretor de Fortaleza, elaborado pelo urbanista Helio Modesto – documento que, por sinal, serviu de referência ao projeto do CMFE – propunha a retirada da favela para a implantação de um “centro cívico”. Tal proposta não se concretizou, mas a ameaça renovou-se várias vezes, evidenciando que o crescimento econômico, o mercado imobiliário e as próprias políticas públicas caminham na contramão do atendimento ao direito à cidade, em geral, e à habitação, em particular.

Na década de 1980, foi o setor privado que investiu contra a favela: a Indústria Naval do Ceará (Inace), estaleiro criado em 1969, expandiu suas instalações em parte da área ocupada pelo Poço da Draga, acarretando a expulsão de vários moradores. Alguns destes compraram casas em outra parte do assentamento; outros foram removidos para o Conjunto Palmeiras, na periferia de Fortaleza. A ação da Inace, além de atingir várias habitações, dificultou o acesso à praia, prejudicando o lazer e interferindo na atividade de pesca, que na época constituía importante fonte de renda para a comunidade.

Em 1994, a Prefeitura Municipal de Fortaleza volta à carga, com um projeto turístico denominado *Rua 24 Horas*, cuja realização implicaria a retirada dos moradores do Poço da Draga, muitos dos quais cadastrados junto à Delegacia do Patrimônio da União.⁵ Desta vez, porém, a intervenção proposta encontrou resistência ativa. Expressando a nova cultura política que se gestara nas mobilizações da década anterior, a comunidade estava organizada numa associação e contava com a assessoria do Centro de Defesa e Proteção aos Direitos Humanos (CDPDH), organização não-governamental (ONG) ligada à Arquidiocese de Fortaleza. A fim de se contrapor à ameaça de expulsão, a associação entrou na Justiça com uma ação de Interdito Proibitório.⁶ A PMF, então, resolveu negociar, propondo a transferência dos moradores para um conjunto habitacional a ser construído nas proximidades. O prefeito eleito em 1996 descartou não só o projeto *Rua 24 horas*, como a construção do conjunto habitacional prometido aos moradores do Poço da Draga. A ameaça de remoção retornou, motivando a retomada da ação judicial, sustada durante as negociações com a gestão municipal anterior. Desde o final da década de 1990, a Associação de Moradores solicitou ao governo federal, por intermédio do Departamento de Patrimônio da União, a concessão do direito real de uso da área ocupada, mas, até o presente, não foi atendida.

A construção do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC), em 1998, atraiu novamente a atenção dos gestores e do setor empresarial para a comunidade. Por ocasião da elaboração do Plano Estratégico de Fortaleza, promovido por empresários com a colaboração do governo estadual, foram realizadas várias reuniões, ao longo de 2001 e 2002, com vistas a equacionar problemas criados ou agravados no entorno do centro cultural: trânsito caótico, poluição sonora, predomínio de usos comerciais (bares, restaurantes e casas de *show*) sobre usos culturais (teatros, galerias de arte etc.), ocupação desordenada do espaço público, aumento da delinquência e da prostituição infanto-juvenil. Representantes do Poço da Draga manifestaram seu temor de que a valorização turística e imobiliária da área implicasse o recrudescimento das ameaças de remoção (Gondim, 2001). Ao mesmo tempo, afirmavam o seu direito de permanecer no local, argumentando que teriam a concessão do direito real de uso – como se a mera solicitação bastasse para assegurar a posse. Na verdade, o mais provável é que essa relativa segurança decorresse dos fortes vínculos sociais e espaciais desenvolvidos na luta cotidiana pela sobrevivência e

5 Os moradores do Poço da Draga ocupam uma gleba situada em área costeira, constituindo, por tanto, um terreno de Marinha, pertencente à União.

6 Interdito proibitório é um instrumento jurídico que visa à proteção da posse que se encontra sob ameaça, tendo natureza preventiva. Assim, não se deve confundir-lo com “(...) a manutenção e a reintegração, que pressupõem violência à posse, já efetivada pela turbacção, ou pelo esbulho”. (Monteiro, 2003, p. 47). O interdito proibitório é regulado pelos artigos 927 e 932 do Código de Processo Civil. Agradeço a Luciano Lima por essa referência.

pela permanência num local privilegiado, não só para a comunidade – pela acessibilidade ao mercado de trabalho e a serviços e equipamentos urbanos, como para a instalação de equipamentos turísticos e de lazer, considerando aspectos paisagísticos e a proximidade de áreas requalificadas.

Ao longo do tempo, as condições de moradia no Poço da Draga conheceram significativas melhorias, graças ao esforço dos moradores, com a colaboração de entidades privadas. Na década de 1970, pesquisa realizada por Gaspar (1970) constatou a existência de 500 casas, a maioria de madeira, abrigando uma população de cerca de 3000 pessoas, em condições socioeconômicas e ambientais bastante precárias. Três décadas depois, o cadastro realizado como parte do projeto do CMFE evidenciou que, tal como ocorreu na maioria das favelas brasileiras mais antigas (Taschner, 2003), as condições habitacionais do Poço da Draga melhoraram: 92% das casas eram de alvenaria e 83% tinham o piso revestido com cimento. Mais de 80% das habitações contavam com água encanada e 90% dispunham de energia elétrica. Entretanto, as condições sanitárias continuavam precárias: menos da metade dos domicílios dispunha de esgoto ou fossa séptica, e um percentual significativo (17%) não tinha banheiro. (Oliveira, 2006)

A atuação do Poder Público na comunidade tinha a mesma característica de “*laissez-faire*” adotada em relação a outras áreas ocupadas pela população de baixa renda. Uma das poucas intervenções governamentais significativas foi a realização pela PMF, em 1996, de obras de drenagem, devido à construção do CDMAC. Na maioria das vezes, melhorias ocorriam por iniciativa e esforço dos moradores, como exemplificam os depoimentos abaixo:

A água da Cagece [companhia estadual de água e esgoto], quem primeiro colocou aqui fui eu. Eu e a minha nora, para que o pessoal para lá possa ter água. [...] Um senhor rico daqui dava água para nós, todo mundo ia buscar água aí. Quando minha nora chegou aqui, ela disse: “você vê, água tão perto e vocês não botam água; vamos botar água aqui”. Então, “vamos”. Fui lá na Cagece com ela, fiz o pedido; ninguém pagava nada, nesse tempo, para colocar água, agora paga. Fiz e pedi. Quando o povo viu eu botando aqui, já tinha o ramal até aqui; todo mundo pediu água. (Entrevista com D^a. G., 02/10/02)⁷

Energia elétrica não tinha; esse poste, foi a gente que comprou. Era tudo no escuro, principalmente eu no bar [...]. Todo dia tinha que botar bebida para gelar no isopor. Nós juntamos cinco aqui da rua e conseguimos comprar o poste. [...] aí, com uns colegas meus colocamos o poste [...] Aí fiz o pedido, fiz a instalação toda de energia. Fui a primeira que fui fazer o pedido na Coelce [companhia estadual de energia elétrica, hoje privatizada], aí o rapaz veio ligar. (Entrevista com D^a. D., 08/10/05)

A omissão do Poder Público, por vezes, assumiu a feição de uma “negligência maligna”,⁸ pois acarretou a perda de equipamentos, como duas escolas (mantidas pela Congregação das Irmãs Josefinas e pela Colônia de Pescadores Z-18), na década de 1970, e um posto de saúde, que deixou de funcionar em 1993. Mais recentemente, em 2002, uma escola infantil mantida pela Prefeitura em parceria com o Rotary Clube foi desativada. (Oliveira, 2006)

No que respeita à situação socioeconômica, a questão é mais complicada, por ser de difícil equacionamento pela via do esforço individual ou por iniciativas pontuais, como programas governamentais de qualificação de mão-de-obra. Em 2001, a renda mensal de

7 Os nomes dos entrevistados não são fornecidos, a fim de lhes garantir privacidade, conforme estabelece o Código de Ética da Associação Internacional de Sociologia.

8 Alusão à expressão “*benign neglect*”, empregada para criticar políticas sociais nos EUA.

57% das famílias não ultrapassavam a três salários mínimos, sendo que 6% das famílias não tinham renda, sobrevivendo da ajuda dos vizinhos e das cestas básicas distribuídas pela Associação de Moradores. Vale ressaltar que um percentual não desprezível (19%) auferia renda superior a cinco salários mínimos, o que é indicativo da heterogeneidade existente na favela – como se verá. (Oliveira, 2006)

A questão do desemprego era uma das grandes preocupações dos moradores, atingindo 43% deles. Entre os que trabalhavam, menos de um terço tinha carteira assinada. Essa situação relaciona-se à pouca escolaridade: mais da metade dos moradores não completou o ensino fundamental, e apenas 8,5% conseguiram terminar o ensino médio. (Oliveira, 2006)

UM PROJETO PARTICIPATIVO PARA “TRANSFORMAR OS POBRES EM CLASSE MÉDIA”

O projeto de realocação do Pólo da Danga foi apresentado à comunidade pela Seinfra em agosto de 2001, após o anúncio da construção do CMFE. Ao longo dos meses (e anos) subsequentes, ocorreram diversas reuniões para discutir sua concepção e implementação, bem como atividades para preparar os moradores para a mudança em sua forma de morar. Tal trabalho, promovido pela Seinfra, contou com a participação de professores da Universidade Estadual do Ceará, mas teve como principais agentes a Associação de Moradores, e o CDPDH, que passou a assessorar sistematicamente a comunidade, organizando reuniões e fazendo levantamentos das reivindicações dos moradores.

A “participação da comunidade” sempre foi um aspecto destacado pelos técnicos do Estado, pela ONG e pela liderança da Associação de Moradores. Os dois últimos cobravam atitudes positivas dos moradores com relação ao escopo do projeto, enquanto estes tendiam a se colocar numa posição de expectativa pelas decisões governamentais. O seguinte registro, incluído na ata da assembleia extraordinária realizada em 02 de outubro de 2001, dá conta dessa diferença de visões:

A moradora [E.] disse que (...) não conheciam o projeto do governo, que ninguém tinha mostrado para eles [os moradores], que falam que ficarão no entorno, que somente há boatos de que irão para a Rua José Avelino (...) e que têm que cobrar como vão ser as casas, onde elas serão.

R. [nome do representante da ONG] falou que é um pouco perigoso dizer que o governo tem que mostrar o projeto, e que os moradores é que têm que dizer como querem. (...) F. [outro representante da mesma ONG] disse que (...) o centro [CDPDH] estava aqui para colher as ideias dos moradores, e que não esperassem o que vem de lá [do governo]. Salientou que o centro estava aqui *para ajudar os moradores a montar esse projeto* (CDPDH, 2001, s/p, grifo meu).

Os comentários dos representantes do CDPDH indicam uma visão idealizada e voluntarista da “participação da comunidade” em um projeto habitacional não solicitado por esta e concebido pelo governo na esteira de um megaprojeto – a construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos –, cuja localização foi decidida mediante “estudos técnicos”. Ou seja, sobre essa decisão crucial prevaleceu uma visão tecnocrática, tanto que as pessoas mais diretamente afetadas não foram previamente consultadas. Note-se

que nas diversas audiências públicas realizadas para discutir o projeto do CMFE, as vozes mais ouvidas eram as dos representantes de entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-Ceará) e a Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB-Ceará), e do movimento ambientalista. Suas críticas concentravam-se sobre a localização do equipamento num bairro que já apresentava problemas de circulação, e nas consequências ambientais da construção de um aterro marítimo. A retirada de três centenas de famílias do local parecia uma questão menor, a julgar pelo teor dos debates.

Ao mesmo tempo, paralelamente, representantes do governo e técnicos de escritórios contratados promoviam reuniões com a comunidade do Poço da Draga para discutir pautas específicas, relativas apenas ao projeto habitacional. Havia também reuniões promovidas pela Associação de Moradores com a assessoria do CDPDH, nas quais, por vezes, as intervenções de representantes da ONG superestimavam o poder de decisão dos moradores, a ponto de lhes sugerir que poderiam alterar o projeto do Centro Multifuncional:

[nome do representante do CDPDH] falou na proposta de ter comércios no novo centro de convenções e que seria importante decidir como ficaria isso, então os moradores decidiram que é interessante ter comércio em casa e no centro de convenções, explicando que no centro de convenções não deve ter [de pagar] aluguel e que sejam administrados pela associação de moradores. (...) os moradores decidiram que deve ter trinta *boxes* no centro. (CDPDH, 2001, s/p)

Durante a reunião na qual ocorreu o pronunciamento acima citado, um dos representantes da ONG explicitou a posição estratégica em que se encontravam os habitantes do Poço da Draga, na medida em que estava em jogo uma área altamente valorizada e eles não estavam no papel de solicitantes:

[nome do representante do CDPDH] (...) enfatizou que era preciso ficar claro que os moradores não estavam pedindo ao governo do Estado para deixar o local, nem trocar nada, e que o governo é que propõe a troca. Lembrou que as famílias lutaram pelo chão há mais de sessenta anos. (CDPDH, 2001, s/p)

Como evidência do poder de barganha da comunidade, apontava-se a aceitação, por parte do Estado, das condições apresentadas pelos moradores: construir o conjunto habitacional no próprio bairro, em terreno escolhido por eles; entregar título de propriedade do imóvel a cada morador; e realizar a mudança depois da conclusão das novas moradias. A escolha do terreno recaiu sobre um imóvel com área de 20.687,16 m², situado a menos de 600 metros do Poço da Draga, o qual foi declarado de interesse social para fins de desapropriação pelo governo do Estado (Decreto nº 26.460 de 11/12/01).

Entretanto, os supostos beneficiários não tiveram oportunidade de decidir a respeito do desenho do projeto arquitetônico do conjunto habitacional, que lhes foi apresentado por representantes dos escritórios de arquitetura contratados pelo governo estadual, em formato de um “*data-show*”, durante assembleia geral realizada a 29/11/01, no auditório do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura. Esse projeto previa a construção de 292 unidades habitacionais duplex, em três pavimentos, com acesso por meio de rampas. No pavimento térreo ficariam garagens, pontos comerciais, sede da Associação de Moradores, creche, escola, posto de saúde e uma praça. A alocação das garagens e dos pontos comer-

ciais ficaria a cargo da Associação de Moradores e seria feita segundo critérios a serem definidos posteriormente “pela comunidade”. Já a distribuição dos apartamentos, cujo tamanho variava de um, dois ou três quartos, seria feita de acordo com um critério estabelecido pelos técnicos: o número de pessoas da família, independente do tamanho da casa ocupada na favela. Assim, famílias constituídas por uma ou duas pessoas teriam direito a apartamento de um quarto (área de 42 m²); famílias com três ou quatro pessoas ganhavam apartamento de dois quartos (52 m²); famílias com cinco pessoas ou mais receberiam apartamento de três quartos (70,3 m²). (Oliveira, 2006)

Desde o início das discussões, alguns moradores manifestaram preocupação com as consequências da troca de casas por apartamentos. Destacavam como desvantagem os novos encargos que disso adviriam, como explicitou um dos entrevistados:

(...) praticamente 70% da comunidade não têm condições de se manter em um apartamento, não têm condição de pagar um condomínio, não têm condições de pagar um vigia, não têm condições de pagar os impostos que vão vir a pagar. Então, é uma coisa totalmente preocupante; poucas pessoas vão morar nesse novo projeto do governo para o Poço da Draga. (Entrevista com P., 01/11/03)

O “projeto do governo” não ignorava esse problema, tanto que um documento oficial define como objetivos do “processo de realocação e requalificação da Comunidade do Poço da Draga (...) garantir condições de melhoria da qualidade de vida, traduzida, em especial, pela concessão de casa própria e pelo desenvolvimento de alternativas de trabalho e renda” (Seinfra, 2002, p.22). O CDPDH, por sua vez, criava ou reforçava, junto à comunidade, a expectativa de que a mudança para apartamentos significaria uma grande oportunidade de ascensão social. Tal posicionamento evidencia-se com clareza no documento “Preocupações e Recomendações do CDPDH”:

(...) tornam-se imprescindíveis inclusões de garantias para alterar a condição sócio-econômica, no tocante à mudança radical de vida de cada habitante, necessária e obrigatória na nova condição de morar, isto é, *passar da condição de pobre para a de classe média*. (CDPDH, 2002, p.1; grifo meu)

Esse era apenas um dos vários aspectos do projeto de realocação que indicava dificuldades em lidar com a situação real dos moradores, inclusive no que diz respeito às diferenciações socioeconômicas internas à comunidade. Malgrado seu tamanho reduzido, o Poço da Draga é emblemático de uma característica frequentemente apontada pelos estudiosos de favelas: a heterogeneidade (Valladares, 2005). Tal heterogeneidade, muitas vezes se expressa nitidamente em termos espaciais, reforçando uma hierarquia cuja base é econômica e cultural. Assim, as duas ruas principais do Poço da Draga – Viaduto Moreira da Rocha e sua continuação, Rua Gerson Gradvol – apresentam um cenário semelhante a alguns bairros periféricos de Fortaleza ocupados por pessoas de classe média baixa:

Portões gradeados, casas de alvenaria com dois pavimentos (algumas com até cinco quartos), carros na garagem, comércio varejista, confecções, armarinhos, ateliês [...]. Nas aquelas duas ruas [que são pavimentadas] circula o trânsito: por elas passam o carro do lixo, carros com alto-falantes anunciando pão, verduras ou frutas, e a viatura da polícia, em suas rondas habituais. (Oliveira, 2006, p. 27)

Em contraste, numerosos casebres de madeira ou taipa agrupam-se numa área “escondida” na parte mais baixa e alagável do terreno, expandindo-se sobre um resto de mangue. Essa área, designada pelos moradores como “o Poço”, foi ocupada em anos mais recentes, provavelmente a partir da década de 1980; forma um verdadeiro labirinto de becos e ruelas, que às vezes mal deixam passar uma pessoa, e nelas abrigam-se as famílias mais pobres e o tráfico de drogas.

A diferenciação entre as ruas principais e “o Poço” reproduz, nos planos material e simbólico, a dicotomia presente na cidade de Fortaleza entre favelas e bairros afluentes, ou, mais especificamente, entre a favela do Poço da Draga e a Praia de Iracema. No discurso dos moradores, a dicotomia se expressa na comparação entre a parte excluída da comunidade – os que moram no “Poço” – e aqueles que residem nas ruas principais, identificadas como “Aldeota”,⁹ designação que subsume a parte integrada da cidade:

9 Bairro de classe média-alta que se consolidou a partir da década de 1950, tornando-se sinônimo de moradia de elite em Fortaleza.

(...) O pessoal dali daquela rua [Viaduto Moreira da Rocha] não se mistura com o pessoal daqui de baixo [do Poço], o pessoal daqui de baixo é [considerado] só favela, lá eles são melhores. (...) o pessoal daqui do terreno é [visto como] favelado; ali não, eles são Aldeota. (Entrevista com A., 01/11/05)

Essas diferenciações internas vão se refletir em atitudes diversas quanto à aceitação do projeto. A esse respeito, levantamento realizado pelo CDPDH (2002a) indicou a inexistência de uma posição claramente majoritária, seja contra, seja a favor: o percentual dos que “acreditam no projeto” é apenas ligeiramente superior ao dos que “não acreditam” – respectivamente, 33% e 31%. Note-se que as pessoas que “acreditam no projeto, mas vêm em desinformação, indefinição, demora”, somadas àquelas que “têm dúvidas”, correspondem a 30% dos entrevistados. (CDPDH, 2002a, p. 8)

É pouco provável que a resistência à mudança fosse proveniente apenas dos moradores ligados ao tráfico de drogas, como afirmou um dos técnicos entrevistados. Tal visão, a par de reducionista e preconceituosa, ignorava objeções causadas por aspectos específicos do projeto, como a alocação dos tipos de unidades habitacionais (um, dois ou três quartos) de acordo com o número de membros da família, desconsiderando o tamanho da casa ocupada na favela. Esse critério, como seria de se esperar, era questionado pelos que perderiam espaço:

(...) minha casa tem cinco vãos, tem um espaço para ali e para aqui. Mas lá [no conjunto habitacional] só vou ter uma entrada e uma saída. Vou ter 7,5 m², uma diferença que eu tenho uma casa aqui que tem mais de 60 m², se eu não me engano (...) no meu caso, eu saio perdendo. Porque tem gente que é agrupado com a família, mora com a mãe e vai ganhar uma casa. Quem não tem casa vai ganhar uma casa (...). E eu, com uma casa, vou perder [espaço]. Poderia ser um quarto a mais ou até ser maior, [mas] vou diminuir um espaço meu, para aquele agrupado ter uma casa. (Depoimento do Sr. F., durante entrevista com sua esposa, D^a. V., 27/03/03)

(...) minha casa tem dois quartos (...) Mas moramos eu e minha filha; ela tem o quarto dela, tem a privacidade dela, tem as coisinhas dela, que ela é professora, e eu tenho o meu quarto. E tem a minha mãe com 82 anos, ela mora lá com meu cunhado, por que minha irmã morreu; lá tem dois meninos, tem dois adolescentes, mas quando ela está doente, sou eu que tenho que cuidar dela, ela vem para minha casa. Você já imaginou uma casa com um quarto,

como é que eu vou ficar, com minha filha, com minha mãe doente, se minha mãe precisar [vir para a minha casa]? Tem [também] um neto que vem passar o final de semana comigo... É isso que eu não estou gostando. Já vou perder o quintal grande, eu não faço nem questão, porque eu não tenho mais condição de viver cuidando, mas a minha casa, eu quero o que seja do tamanho que está agora, porque a minha vida inteira eu lutei para isso. (...) está certo que meus dois filhos, que [têm] duas casinhas lá no quintal, vão ganhar as casinhas deles. (...) eu não sou contra fazerem casa boa para quem não tem, mas também não acho justo tirar a minha para dar [possibilitar casa] para outro. Eu tenho certeza que eles [os técnicos do Estado] não tiravam a deles para dar para ninguém; só sabe tirar dos pobres, eu não concordo. (Entrevista com I., 20/11/02)

A alocação de apartamentos menores às famílias com poucos membros era necessária para atender a todas as famílias, eliminando a coabitação, prática comum nos assentamentos informais. Ressalte-se que a existência de famílias conviventes não pode ser considerada *a priori* um indicador de más condições habitacionais, a não ser que ocorra uma densidade excessiva no domicílio, ou seja, mais de três pessoas por cômodo (Alves; Cavenaghi, 2005). Na verdade, a coabitação pode resultar de estratégias de sobrevivência que levam descendentes e ascendentes a compartilharem o mesmo domicílio para fins de ajuda mútua ou aumento da renda familiar:

Com o aumento da esperança de vida, a diminuição da fecundidade, o aumento das rupturas familiares e o aumento da incidência de filhos fora do casamento, são cada vez mais comuns as convivências de parentes de duas, três ou até quatro gerações morando no mesmo domicílio. Se o domicílio comporta esse tipo de arranjo multigeracional e se a convivência for uma questão de opção, então não há por que considerá-lo déficit habitacional, a não ser que haja densidade excessiva de moradores. (Alves; Cavenaghi, 2005, s/p)

Não há dados exatos sobre a densidade dos domicílios no Póço da Draga, mas, segundo o levantamento do CDPDH (2002a, p. 4), em mais de 70% dos casos, a média de moradores é menor ou igual a cinco pessoas por moradia, sendo que mais de um terço das casas têm seis cômodos ou mais. A opção pelo remanejamento para um terreno nas proximidades, porém, praticamente exigiu a substituição de casas por apartamentos de, no máximo, três quartos, em razão do alto preço da terra.

Um segundo questionamento do critério de distribuição dos apartamentos relacionava-se às características demográficas das famílias, como constatou outro levantamento realizado pelo CDPDH. Assim, casais que receberiam apartamentos com apenas um quarto, reivindicavam dois quartos, porque tiveram filhos após cadastrados, ou pretendiam tê-los; famílias de quatro pessoas queriam três quartos, um para o casal, um para o filho e outro para a filha; um casal com três filhos homens reivindicou três quartos, porque um dos filhos era homossexual. (CDPDH, 2003)

Havia também reivindicações de mudança de pavimento, sobretudo para o térreo, onde se localizariam apartamentos sem escada interna. Tais reivindicações eram justificadas por dificuldades de locomoção de membros das famílias portadores de necessidades especiais (paraplégicos, pessoas com problemas auditivos e visuais, idosos, obesos e outros). (CDPDH, 2003)

A decisão de manter os mesmos vizinhos, “sempre que possível e desejado pelos interessados” (Ceará, 2002, p. 23), não era tão desejada como supunham os técnicos. Por um

lado, constataram-se reivindicações por nova alocação, para apartamentos situados em blocos ou pavimentos nos quais iriam residir pessoas da família (mãe, filho, irmã, sogra etc.). Por outro lado, houve quem solicitasse troca de apartamento “por problema de vizinhança”. Ainda que restrita explicitamente a quatro casos, essa atitude não deixa de ser significativa, quando combinada à evidência de segregação social e espacial entre os moradores das ruas principais e os residentes no “Poço”. O seguinte trecho de entrevista com uma moradora da rua principal ilustra com clareza a rejeição a vizinhos considerados inconvenientes:

(...) eles [os técnicos do Governo] disseram que não dá o dinheiro [da indenização], tem que querer a casa que eles vão dar, “a caixinha de fósforo” deles lá, aí eu fico triste. Vou [sair da favela] contrariada, e [ficar no apartamento] o mais breve possível, hei de achar quem compre, vendo e saio. (...) Então, eu fico na minha casa. Com todo o “fuzuê” aí, eu fico, mas também eu não quero, quero ressaltar isso bem, não quero ficar aqui sozinha. Só quero ficar se ficar todo mundo, por que eu não vou ficar aqui só, com esse movimento que tem. Apesar de que já está explicado, que já está dito, que essas criaturas do Poço não vão morar com nós, não (...) Vão tirar, primeiro, nós daqui. Eles lá, vão ser indenizado. Eles não vão acompanhar nós. (Entrevista com D^a. G., 02/10/02)

Por certo, as desigualdades sociais constituem um empecilho à solidariedade e a práticas democráticas, como reconhecem, desde Rousseau, os teóricos da democracia participativa. Não poderia ser diferente no que diz respeito à participação da comunidade no Poço da Draga, onde a reprodução da desigualdade em nível micro-social repercutia nas atitudes dos moradores em relação ao projeto habitacional. A postura de desconfiança ou descrença da maioria contrastava com o entusiasmo de dirigentes da Associação de Moradores, que se poderiam classificar como membros de uma “classe média” favelada, fortemente encorajados pelo CDPDH. Este assumia um papel ambíguo, apresentando-se como defensor dos direitos da comunidade, mas atuando também como promotor do projeto governamental. Na verdade, a construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos era considerada pela ONG como “favas contadas”, o que tornaria inviável a alternativa de urbanização da favela, descartada de saída:

(...) em vez de urbanizar lá [o governo do Estado] queria fazer uma troca (...) essa proposta interessou à população [do Poço da Draga]. (...) Interessou porque o governo do Estado não disse qual era a condição da troca. Perguntou: o que é que vocês querem na troca? Então, essa forma de o governo do Estado colocar, para a comunidade inteira foi excelente (...) e a comunidade achava que jamais o governo toparia. (...) Só que, para surpresa nossa, o governo do Estado topou essa proposta caríssima, sem alterar uma vírgula. E não, foi surpreendente para todo mundo. E a partir daí, a comunidade passou a entender que a troca para ela era altamente vantajosa, porque uma das exigências da troca é a de que o terreno que eles querem trocar é em frente. (Entrevista com R., membro do CDPDH, em 29/08/02)

Essa avaliação positiva da proposta, porém, simplifica os termos da questão. Os ganhos decorrentes das melhores condições habitacionais (infraestrutura, título de propriedade, permanência em bairro de “bom padrão” etc.) devem ser confrontados com as perdas imediatas e os novos custos que adviriam dessas melhorias. Em relação às perdas, há que considerar tanto aspectos materiais como simbólicos, associados à mudança do lugar onde se residiu e se estabeleceram vínculos. Nas palavras de Freire (2007, p.10),

(...) as mobilidades espaciais são quase sempre e também mobilidades afetivas. Nesse sentido, demolir uma casa pode significar para o seu morador a demolição de uma parte da sua história, a perda de um bem que não representa apenas um valor material, mas que é imbricado de valores simbólicos e afetivos.

Quanto aos novos custos, vale mencionar o pagamento de taxas e impostos e, sobretudo, a vulnerabilidade a um processo de “expulsão branca”, devido a pressões do mercado imobiliário. A concessão de títulos individuais de propriedade tende a facilitar esse processo, na medida em que elimina qualquer obstáculo jurídico à venda das habitações a pessoas com maior poder aquisitivo. Pressionados pela pobreza, os beneficiários do projeto habitacional poderiam gastar o dinheiro da venda para atender a necessidades mais imediatas ou para iniciar pequenos negócios, cujo retorno, quando existente, poderia tardar. E assim voltariam a ocupar áreas faveladas, retornando à situação daqueles a quem o Estado nega o direito à habitação. Daí por que os especialistas enfatizam a necessidade de cautela quando se trata de programas baseados no reconhecimento de direitos individuais de propriedade:

A verdade é que, no Brasil e internacionalmente, os programas de regularização baseados na legalização através de títulos de propriedade individual plena não têm sido totalmente bem-sucedidos, já que não têm se prestado a garantir a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, deixando, assim, de promover a desejada integração socioespacial. (Fernandes, 2008, p. 198)

O mesmo autor lembra que moradores de assentamentos irregulares consolidados são menos vulneráveis a ameaças de despejo ou remoção do que os beneficiários de programas de regularização urbanística e fundiária que recebem títulos de propriedade. Tal constatação parece aplicar-se ao caso do Pólo da Draga, cujos moradores, malgrado diversas tentativas de remoção, se sentem relativamente seguros quanto ao direito de posse, conforme foi ressaltado anteriormente.

Para além do interesse comum em permanecer no bairro, as experiências e situações diferenciadas vividas pelos favelados explicam, em grande parte, os diferentes graus de aceitação ou rejeição do projeto habitacional. Explicam, também, a relutância de muitos em participar das inúmeras reuniões, oficinas de treinamento, seminários e outros eventos concebidos para dar voz “à comunidade” e “capacitá-la” a residir nas novas habitações. A “participação”, de qualquer forma, teria pouco resultado no que se refere à modificação do projeto habitacional, cuja falta de flexibilidade era determinada por vários motivos. De saída, a ideia prevalecente entre os responsáveis pela implementação do projeto era de que a realocação da favela seria boa para todos, o que ficava evidente na ausência de discussão sobre o valor da indenização que seria paga aos que decidissem não aceitar a mudança para os apartamentos. Aliás, como já foi dito, atribuía-se a resistência a motivos espúrios, como a necessidade de se “esconder” em becos e labirintos para melhor praticar o narcotráfico e outras atividades ilícitas.

Outro fator de rigidez do projeto foi a decisão, tomada sem consulta aos moradores, de construir apartamentos duplex. Obviamente, a verticalização era determinada pelo tamanho limitado do terreno, mas a falta de flexibilidade da solução habitacional proposta para a favela expressava-se também na relutância dos gestores em discutir a alternativa de indenizar aqueles que preferissem não residir nos apartamentos. Nesse contexto, a

“participação” dos moradores era incentivada de modo seletivo, ou seja, para viabilizar propostas que eles não haviam solicitado.

Independentemente da solução habitacional buscada, a identificação da favela como uma “comunidade” não passava de uma representação acionada para camuflar divergências existentes. A atuação da presidente da Associação dos Moradores era criticada mesmo por apoiadores, pelo seu autoritarismo; os adversários mais ferrenhos negavam-lhe legitimidade, acusando-a de apoiar a realocação em troca de “boxes” no futuro centro de convenções. Acusavam-na também de ter usurpado, sem eleições, a presidência da associação, que controlava há vários anos. As divergências culminaram com a inesperada vitória de uma chapa da oposição nas tumultuadas eleições para a diretoria da Associação, ocorridas em 2003 (Oliveira, 2006).

Nem por isso diluíram-se as reservas dos moradores quanto à Associação, da qual pareciam esperar mais doações do que liderança. Não que o Poço da Draga carecesse de gente com iniciativa e disposição para trabalhar em benefício coletivo, como atestam as benfeitorias obtidas ao longo do tempo pelo esforço dos próprios moradores, como visto. E, malgrado auto-acusações de “desunião” ou mesmo “individualismo”, não faltavam ações em prol do interesse coletivo: para citar somente alguns exemplos, uma moradora mantinha, à base de trabalho voluntário seu e de sua filha, um reforço escolar para meninas; várias participavam da Pastoral da Criança, realizando visitas e discussões sobre temas ligados à saúde; um policial-militar, antes mesmo de se tornar presidente da Associação, organizou um time de futebol e obteve doações para a construção de uma quadra de esportes. Mas tratava-se de um protagonismo mais concreto, imediato, que nascia de carências vividas no dia-a-dia – algo diferente da “participação” requerida em um projeto ainda por ser realizado: comparecimento a reuniões sem hora marcada para terminar, exposição pública de críticas e sugestões, enfim, envolvimento em discussões cujo resultado prático escapava a boa parte da comunidade, calejada pela não realização de promessas anteriores do governo e de políticos.

O tempo provou que os céticos tinham razão. A construção do CMFE no local ocupado pelo Poço da Draga não se concretizou durante o mandato do governador eleito para o período de 2003-2006, e foi definitivamente descartada pelo seu sucessor, em 2007. Quanto ao Poço da Draga, o destino de seus moradores permanece incerto: mesmo tendo sido incluída no Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura de Fortaleza, a favela enfrenta nova ameaça de remoção, em decorrência da construção do Aquário do Ceará, outro megaprojeto turístico do governo estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de participação da comunidade no projeto habitacional proposto para o Poço da Draga expressou uma nova relação entre o Estado e os movimentos sociais que, desde meados da década de 1980, começaram a ser reconhecidos como interlocutores ou mesmo “parceiros” na execução de políticas públicas. Entretanto, no caso analisado, tratava-se de uma participação circunscrita à etapa de execução, uma vez que os moradores não foram consultados a propósito da decisão que motivou todo o projeto habitacional, qual seja, construir um centro de feiras e eventos no local.

Procurou-se discutir o projeto habitacional do ponto de vista dos diversos atores envolvidos, sobretudo dos supostos beneficiários. O CPDPH e a Associação dos Moradores

interpretavam como apatia ou individualismo a pequena participação nas discussões sobre as propostas do governo ou nas reuniões de “capacitação” à mudança para uma nova forma de morar. Entretanto, as observações e entrevistas realizadas permitiram compreender “de perto e de dentro” (Magnani, 2002) as atitudes dos moradores, evidenciando sua capacidade de avaliar as propostas apresentadas em relação a seus interesses específicos. Com efeito, dada a sua heterogeneidade social e espacial, os residentes do Poço da Draga, muitas vezes, expressavam necessidades diversificadas, cujo atendimento demandaria soluções habitacionais mais flexíveis, como aquelas proporcionadas por programas de regularização fundiária como o Favela-Bairro, no Rio de Janeiro.

Ao longo do processo participativo, os atores que mais se destacaram foram a Associação de Moradores e a ONG que a assessorou, o CDPDH. A presença deste no Poço da Draga remontava à década de 1990, expressando mudanças ocorridas nas formas de atuação dos movimentos sociais não só em Fortaleza, como em outras cidades brasileiras. Em seus primórdios, nos anos 1970 e na década seguinte, os movimentos sociais se constituíram em oposição ao Estado, na “luta” para conquistar direitos. O próprio vocabulário e as estratégias utilizadas (marchas, abaixo-assinados, ocupações) indicavam uma tendência ao confronto. Tais posturas, pelo menos aparentemente, tornaram-se descabidas no novo contexto democrático-participativo que se delineou a partir da Constituição Federal de 1988, a qual determinava a participação popular na gestão municipal e na implementação de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, assistência social, planejamento urbano e outras. Essa nova relação com o Estado exigiu dos movimentos sociais o aprendizado de diferentes formas de atuação, com ênfase na negociação e na formação de “parcerias”, inclusive para ter acesso a recursos públicos (Albuquerque, 2004). Para lidar com órgãos governamentais de forma propositiva, tornou-se necessário adquirir conhecimentos sobre procedimentos burocráticos e competências para negociar, de modo a melhor atender os interesses das comunidades afetadas. Nesse novo contexto, passam a ganhar espaço as ONGs, muitas das quais integradas por ex-militantes ou intelectuais de esquerda com vínculos históricos com os movimentos sociais, que passam a assessorar e a capacitar tecnicamente as associações de moradores e suas lideranças. Vale lembrar, aqui, a reação da Associação de Moradores do Poço da Draga ao projeto da Prefeitura que ameaçava remover a favela, em 1994: recorreu ao Judiciário, com a assistência do CDPDH. A utilização de meios institucionais para enfrentar ameaças será retomada após o fiasco do projeto do CMFE, agora na vigência do Estatuto da Cidade, quando representantes da comunidade solicitaram a inclusão do Poço da Draga no Programa de Regularização Fundiária em execução pela Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), órgão da PMF.

Ao longo das discussões sobre o projeto habitacional ligado à construção do Centro de Feiras e Eventos, a atuação do CDPDH pautou-se pelo objetivo de convencer a comunidade do Poço da Draga das vantagens que adviriam da mudança para o conjunto residencial. Outras possibilidades, como resistir à remoção e reivindicar a urbanização da favela, não chegaram a ser consideradas, e a opção por sair do local em troca de uma indenização era vista como ilegítima. Na prática, a ONG atuava como parceira do Estado, representado pela Seinfra. Entretanto, essa visão do Estado como um “espaço de disputas” (Albuquerque, 2004, p. 31), se garantiu benefícios a curto prazo – a escolha do terreno onde seriam construídos os apartamentos, por exemplo –, contribuiu para que os moradores tivessem um papel subalterno em outras decisões. E mais, transformou a associação de moradores em legitimadora de decisões tomadas pelos técnicos e gestores res-

ponsáveis pelo projeto. Estes se depararam com uma comunidade bem mais heterogênea do que esperavam – a julgar pelas soluções padronizadas que apresentaram. Essa heterogeneidade expressava-se em demandas que o CPDPH procurava administrar, mas que se revelavam intratáveis face à rigidez do projeto habitacional. Nesse sentido, uma das maiores fontes de insatisfação foi o critério utilizado para a alocação dos apartamentos: o número de pessoas residentes na época do cadastramento, desconsiderando o tamanho das casas ocupadas no Poço da Draga e a própria dinâmica demográfica da população – sem falar de preferências e necessidades pessoais e culturais.

Havia também pressões provocadas por diferentes interesses políticos, as quais se materializavam em ácidas críticas à direção da Associação de Moradores, cuja presidente era acusada de ser favorável ao “projeto de governo” porque este lhe traria vantagens pessoais. Na verdade, os opositores ressentiam-se da postura da Associação e do CPDPH, que apresentavam o projeto habitacional como uma “conquista da comunidade”, mas, por trás dessa retórica, escondiam uma atitude conformista: nas negociações com o governo, não considerando a possibilidade de resistir ao reassentamento e reivindicar a urbanização da favela.

Ainda que o governador eleito em 2006 tenha descartado a construção do Centro de Feiras e Eventos no local, permanece a necessidade de se avaliar a política de reassentamento (ou remoção), a fim de fornecer subsídios para outros programas de regularização fundiária e urbanística, sobretudo no que tange à participação das populações envolvidas.

Linda M. P. Gondim é socióloga, doutora em Planejamento Urbano e Regional; professora associada da Universidade Federal do Ceará (UFC); coordenadora do Laboratório de Estudos da Cidade (Lec).
E-mail: lindagondim@uol.com.br.

Artigo recebido em setembro de 2009 e aprovado para publicação em janeiro de 2010.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004, pp. 13-35.
- ALBUQUERQUE, M. C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANN, K. (org.). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 15-60.
- ALFONSÍN, B. M. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE, 1997.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. In: Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 11., 2005, Salvador. *Anais eletrônicos ...* Salvador, 2005. Disponível em: www.anpur.org.br/XIEnanpur/454.pdf. Acesso em: 24 ago. 2007.
- BARRY, J. *Environment and social theory*. Londres: Routledge, 1999.
- CARDOSO, A. L. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. In: Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém, 2007. CD – Rom.
- Ceará – Secretaria da Infra-Estrutura – Sinfra. Centro Multifuncional de Eventos e Feiras do Ceará – Estágio atual dos estudos e projetos. 2002.
- Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza – CPDPH. *Documento de estudo, sensibilização, pesquisa de indicadores para negociação do projeto proposto pelo Governo do Estado do Ceará*. Fortaleza, 2001.
- _____. *Comunidade Poço da Draga: levantamento sócio-econômico das famílias*. Fortaleza, 2002a.

- _____. *Preocupações e recomendações do CDPDH*. Fortaleza, 2002b.
- _____. *Capacitação, reconhecimento e síntese dos moradores por blocos e apartamentos*. Fortaleza, 2003.
- FERNANDES, E. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: FERNANDES, E.; ALFONSÍN, B. M. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- _____. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade. In: CARVALHO, C. S. *et al.* (coord.). *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- FREIRE, L. Transformando a “favela” em “bairro”: observações antropológicas sobre o processo de implantação de uma política urbana na cidade do Rio de Janeiro (Brasil). In: *ISCTE Conferências*. 2007. Disponível em: <http://conferencias.iscte.pt/viewpaper.php?id=144&print=1&cf=3>. Acesso: 15 ago. 2007.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GASPAR, L. M. *Integração econômica e social de uma favela: estudo sobre o “Poço da Draga”*. Fortaleza, [s.n.], 1970.
- GONDIM, L. M. P. A manipulação do estigma de favelado na política habitacional do Rio de Janeiro. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, vol. 12/13, n. 1/2, p. 27-44, 1981/1982.
- _____. O dragão da cultura contra a cidade partida: o Centro Cultural Dragão do Mar e a problemática do espaço público em Fortaleza. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 9, 2001. Rio de Janeiro. *Anais...* vol. 2, p. 922-935, jun. 2001, CD-Rom.
- _____. *O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade*. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. Estatuto da Cidade, planejamento urbano e a questão da favela: no vas soluções para velhos problemas? Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq, Fortaleza, junho de 2009.
- LENZI, C. L. *Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. Bauru-SP: Edusc, 2006.
- MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, L. L. (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- MAGNANI, J. G. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, jun. 2002.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: _____; ARANTES, O.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MONTEIRO, W. B. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- OLIVEIRA, H. M. A. O Poço da Draga “premiado”: O projeto de realocação e a construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos do Ceará. 2003. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará.
- _____. O Poço da Draga e a Praia de Iracema: convivência, conflitos e sociabilidades. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará.

- SANTOS, C. N. F. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SOUZA, V. B. A cidade e a favela: o Poço da Draga e a requalificação urbana em Fortaleza. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba.
- TASCHNER, S. P. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, P. (org.). *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/Faperj, 2003.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*. Londres: Earthscan, 2003.
- VALLADARES, L. P. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- VARGAS, M. A. R. Construção social da moradia de risco: trajetórias de despossessão e resistência. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ZALUAR, A. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ABSTRACT *This paper discusses state intervention in favelas, focusing on the case of Poço da Draga, a squatter settlement located on Iracema beach, in Fortaleza. A project for building a convention center in this locality included the moving of squatters to apartments to be built in the neighborhood by the state government. The moving is analyzed from the squatters viewpoint, emphasizing popular participation and the role of NGOs. Squatters are considered as concrete social subjects, rather than a part of an idealized "community". Thus, it becomes evident that they are heterogeneous in terms of family situation, income, gender, etc. They also can formulate alternatives that meet their interests.*

KEYWORDS *Urbanization; Poço da Draga; Iracema Beach; low income housing; participation.*