

GRANDE PROBLEMA URBANO: TENTATIVAS DE REMOÇÃO E RESISTÊNCIA NO GRANDE SERVILUZ

Renato Pequeno
Valéria Pinheiro
Vinícius Saraiva Barreto

INTRODUÇÃO

A partir de demanda advinda da pesquisa da rede Observatório das Metrôpoles, o núcleo Fortaleza¹ elaborou um estudo de caso com o objetivo de identificar as coalizões que viabilizaram e sustentam um Grande Projeto Urbano (GPU) e refletir em que medida esse projeto visibiliza uma coalizão política hegemônica, bem como as conseqüentes contraposições ao mesmo.

Nosso percurso de pesquisa foi iniciado em meio à preparação da cidade de Fortaleza para os megaeventos esportivos e a previsão de uma série de intervenções urbanas questionáveis em seu interesse público e modos de efetivação, passando pela observância e atuação pela implementação de instrumentos urbanísticos para democratização do acesso à terra urbanizada, enquanto predominavam/predominam instrumentos previstos no Plano Diretor de 2009 de viés mercadológico, possibilitando negociações entre o poder público e o setor privado.

Essa lógica do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005) levou o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) a dedicar-se no estudo da financeirização do desenvolvimento urbano na cidade, consubstanciada, por exemplo, em grandes projetos. Com a entrada na pesquisa dos Regimes Urbanos, adotamos essa perspectiva multiescalar a fim de conectar GPUs, estudos de caso, PPPs etc., com os temas da agenda urbana, visibilizando seus agentes, estratégias, resultados.

Falamos aqui então do Projeto Aldeia da Praia, suas várias tentativas de implementação, suas conexões com outras iniciativas públicas e privadas no mesmo território e as resistências a esse processo. Partimos do estudo de um GPU que se associa a vários outros de maneira não oficial, que ganham intensidade e relevância por serem próximos territorialmente e por seus escopos, e que são reveladores de um grande problema urbano: o enclave precário que remanesce num tecido urbano com enorme potencial de valorização, objeto de intervenções público-privadas que ameaçam sua permanência e melhorias.

Em comum entre os projetos levantados para a região do Serviluz, constatamos: a desconsideração do diálogo com a comunidade, desde a concepção dos mesmos; a

¹ Este TR vem sendo desenvolvido pela equipe do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB).

dissociação dos projetos com os processos de planejamento; a não utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade presentes no Plano Diretor de Fortaleza que pudessem garantir a permanência dos moradores originários e melhor acesso à infraestrutura; um perfil de ações que claramente levam a um processo de gentrificação da área, bem como a ameaça de remoção de um grande número de famílias do local; e se vislumbra intervenções estatais coadunadas com os interesses de uma junção de agentes notadamente ligados a segmentos economicamente poderosos na cidade, na medida em que pretende promover uma mudança nos usos do solo de uma grande região, bem localizada e infraestruturada da cidade.

Para análise do projeto Aldeia da Praia em suas diversas versões, e das demais intervenções e agentes envolvidos, utilizaram-se documentos oficiais – conseguidos com dificuldade e por vezes recorrendo à Lei de Acesso à Informação, do acompanhamento de discussões públicas e de processos de planejamento que dizem respeito àquele setor do município², coleta e leitura de trabalhos acadêmicos sobre o território/setor, matérias na imprensa, assim como buscou-se construir tabelas, mapas e diagramas que sintetizassem as informações, de forma crítica e propositiva, a partir do roteiro enviado.

As análises referentes ao GPU escolhido presentes neste documento dizem também respeito à atuação do LEHAB naquele território há mais de cinco anos, como integrante do núcleo Observatório das Metrôpoles de Fortaleza e como parte de pesquisas anteriores desenvolvidas. Tudo isto revela nosso comprometimento com a luta e organização dos/as moradores/as por sua segurança da posse, melhorias urbanísticas e controle social sobre seu território.

Dito isso, organizamos este documento em dois blocos, finalizando com os desdobramentos da pesquisa, à guisa de conclusão:

– Parte 1: como se deu a elaboração e implementação do GPU, na qual apresentaremos o setor, e como o GPU se insere na cidade, com uma visão mais ampliada, seguido pelas várias versões do projeto em si – com suas temporalidades e escopos vários –, fechando com uma síntese das demais intervenções previstas ou executadas para o território, numa perspectiva de visibilização das agendas urbanas em jogo.

– Parte 2: levantamento e análise de contestações, conflitos e contradições; damos continuidade a olhar para o entorno expandido do GPU e os agentes ali presentes, chegando enfim na escala da comunidade propriamente dita, onde as coalizões contrárias são ativadas.

² Como exemplos: participação do LEHAB no Comitê e Comissão das ZEIS, reuniões do Fortaleza 2040, Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor, Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, Comissão Titan etc.

1. COMO SE DEU A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO GPU

Ao olhar para Fortaleza com o fito de identificação de Grandes Projetos Urbanos (GPU), utilizamo-nos das reflexões de Ultramari e Rezende (2007), que buscam atualizar esse conceito no Brasil localizando a principal justificativa para tais intervenções urbanas “na recuperação de áreas com grande potencial de uso urbano, porém abandonadas por décadas”. Os mesmos autores enfatizam, como elementos importantes para o debate e caracterização de GPUs, a necessidade de consideração de suas externalidades, a visibilização de um grande número de agentes urbanos envolvidos na defesa de sua implementação, a possibilidade de gentrificação e da conexão do mesmo com um projeto maior de cidade. Consideramos que o projeto Aldeia da Praia dialoga nessa perspectiva, sendo analisado em suas mudanças ao longo do tempo e sua inter-relação com outras iniciativas no território.

Nesta primeira seção apresenta-se o território no qual se insere o GPU, contextualizando sua concepção e sua implementação como intervenção urbanística com potencial para transformar a estrutura urbana de Fortaleza. Tratando-se de um recorte espacial com delimitação restrita a um determinado setor da cidade, faz-se necessário apresentá-lo brevemente, resgatando alguns elementos histórico-espaciais que favoreçam a sua compreensão.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO

O território no qual esse projeto pretende se instalar é denominado Serviluz, que não é reconhecido oficialmente como bairro, mas que tem sua existência marcada claramente na história de Fortaleza, notadamente nos processos de resistência. Como outras comunidades também não reconhecidas como bairro, ele, enquanto unidade territorial de planejamento, não representa qualquer vantagem em termos de gestão urbana, mas tal fato é aqui reportado porque surge recorrentemente na fala dos moradores e é desse local que eles se identificam.

O Serviluz está situado na chamada costa leste, porção do litoral da cidade de Fortaleza que se estende da Praia Mansa à foz do rio Cocó, que oficialmente engloba quatro bairros. Há ainda quem considere que o Serviluz esteja inserido no chamado Grande Mucuripe, formado pelos bairros Mucuripe, Cais do Porto, Vicente Pinzon, Meireles, Varjota e Praia do Futuro I e II. Está precisamente situado dentro dos limites do bairro Cais do Porto, vinculado à Secretaria Executiva Regional II na divisão político-administrativa do município. Contudo, muitos equipamentos que servem à comunidade estão disponíveis nos bairros adjacentes, integrantes de outra regional.

A comunidade formou-se a partir da imigração em busca de oportunidades de emprego proporcionadas pelo porto e pela zona industrial que ele abriga. Além disso, esse setor da cidade foi progressivamente ocupado de forma espontânea ou organizada por famílias provenientes de diversos processos de remoção ocorridos no seu entorno, em grande parte famílias vinculadas à pesca artesanal vitimadas pela especulação imobiliária e a expansão do uso residencial ao longo dos bairros à beira-mar. A presença do porto acarretou a implantação de infraestrutura de mobilidade, por exemplo, para escoamento das mercadorias, e também proporcionou a presença de atividades secundárias a ele relacionadas.

É também um território que concentra diversas precariedades. A ocupação do Serviluz se deu em uma porção da cidade remodelada com a alteração do balanço sedimentar causada pelos molhes do porto que redesenharam a linha de costa. E como é possível constatar a partir do padrão de implantação de várias outras ocupações precárias na cidade, a opção de moradia para a população de baixa renda é normalmente longe do centro urbano ou em áreas de risco e fragilidade ambiental contígua ao antigo sítio ocupado. Este segundo é o caso do Serviluz.

O Serviluz, então, é um bairro, uma favela ou uma comunidade? Essa oscilação da categorização sócio-espacial sobre o Serviluz nos deixa entrever um dos dilemas mais importantes da população local. Uma alternância no modo de representar a natureza da aglomeração humana que afeta os modos de personificação das relações sociais locais. Apesar dessa falta de garantia oficial para a representação do Serviluz como bairro, os moradores da favela preferem se classificar como moradores de um bairro (SÁ, 2011, p. 19).

Em virtude de sua localização privilegiada, entre dois principais pontos turísticos de Fortaleza – a Avenida Beira Mar e a Praia do Futuro (Figura 1), a vizinhança do porto, a proximidade com duas grandes centralidades da cidade –, o Centro e a Aldeota, o Serviluz tem sido alvo, ao longo da história, de algumas tentativas de intervenções públicas e privadas que em sua maioria sinalizaram para a expulsão de grande parte dos seus moradores e moradoras.

Um verdadeiro enclave inserido na cidade do mercado imobiliário.

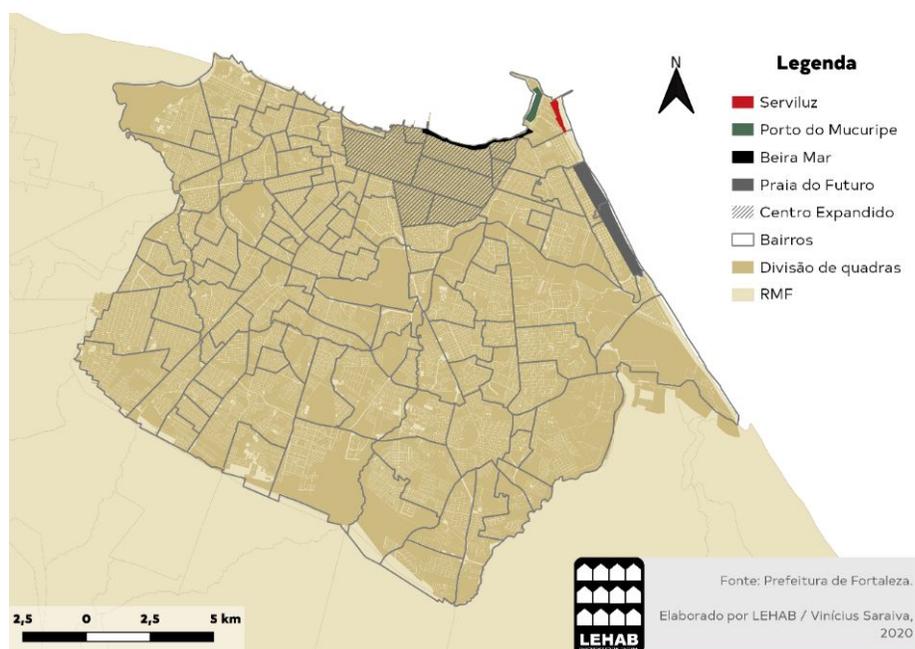


Figura 1: localização do Serviluz na cidade. Fonte: LEHAB.

Ampliando um pouco o olhar, importa registrar que a cidade de Fortaleza se estrutura desde o centro tradicional, que se expande em direção ao leste e ao sudeste, configurando-se num grande eixo de segregação; por outro lado, em direção ao oeste, verifica-se a predominância de bairros populares, onde as bordas periféricas mostram-se conurbadas com os municípios vizinhos através de grandes conjuntos habitacionais construídos desde os anos 1970³.

Ao observar o macrozoneamento do Plano Diretor de 2009⁴, vemos que este dividiu a cidade em uma macrozona urbana – voltada para usos produtivos, residenciais e institucionais – e uma macrozona ambiental, com caráter preservacionista. Esse zoneamento de Fortaleza diferencia as partes oeste (a mais pobre) e leste (frente de segregação dos mais favorecidos) e reforça a centralidade dos bairros verticalizados e dos seus entornos como áreas preferenciais. Além disso, estabeleceu zonas especiais, como de interesse social, de patrimônio histórico, de dinamização urbanística e socioeconômica, dentre outras.

O recorte territorial em que o grande projeto urbano escolhido está inserido encontra-se entre zonas de ocupação consolidada, zonas de ocupação preferencial e zonas de interesse ambiental, ocasionando algumas contradições.

³ Para maior detalhamento sobre a estruturação e o zoneamento do Plano Diretor de 2009, sugerimos a leitura do capítulo “Projetos e Obras da Copa 2014 diante da Política Urbana de Fortaleza” em Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo 2014 / Maria Clélia Lustosa Costa, Renato Pequeno, Valéria Pinheiro [organizadores]. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015, 324p.

⁴ Lei Municipal 062/2009

Primeiramente a área apresenta quatro Zonas de Orla (ZO) e quatro Zonas de Preservação Ambiental (ZPA). A presença desse tipo de zoneamento tem o intuito original de limitar a ocupação intensa de área muito próxima à praia. Entretanto podem ser observados índices generosos previstos nessas áreas, principalmente com relação à Zona de Interesse Ambiental (ZIA) também presente no recorte, que seria responsável por conciliar uma ocupação urbana sustentável sem causar grandes impactos no meio natural. Contudo, a ZIA presente na área, denominada Praia do Futuro, é extremamente permissiva para uma zona ambiental, chegando a ser contraditório, pois seus índices e parâmetros são próximos de zonas urbanas, de ocupação mais intensa. Além disso, as zonas citadas se localizam logo ao lado das zonas mais desenvolvidas e valorizadas da cidade, a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) e a Zona de Ocupação Prioritária (ZOP). Ambas possuem os maiores valores do metro quadrado quanto ao mercado imobiliário de empreendimentos residenciais e é justamente para elas que a maioria das obras de requalificação e de infraestrutura viária é direcionada. Frente a essa condição no zoneamento e à intenção do poder público de induzir o desenvolvimento urbano socialmente excludente em direção ao leste ao longo da faixa costeira, fica evidente o cenário de disputa entre moradores de comunidades tradicionais próximas ao mar e o poder público.

Estamos nos referindo ainda a um território que contempla há dez anos duas Zonas Especiais de Interesse Social Tipo 1 (de Ocupação) – a ZEIS Serviluz e a ZEIS Cais do Porto, pela Lei do Plano Diretor (lei 062/2009) – e é próximo da ZEIS Mucuripe, também Tipo 1. Percebam ainda que a vizinhança possui também grandes ZEIS Tipo 3 (vazios) delimitadas.

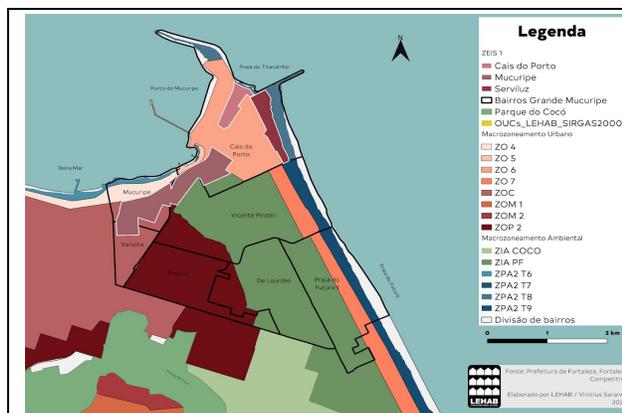


Figura 2: mapa das zonas urbanas e ambientais do PDPFOR 2009.

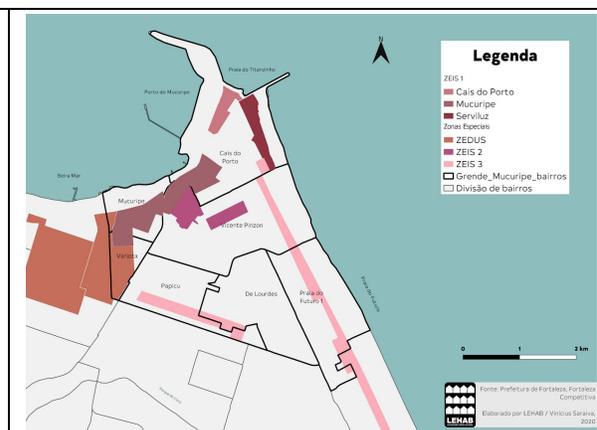


Figura 3: mapa das Zonas Especiais presentes na área de estudo.

1.2 O PROJETO ALDEIA DA PRAIA EM SUAS VÁRIAS VERSÕES

A faixa litorânea de Fortaleza apresenta um conjunto de recortes compostos por usos diversos que refletem numa paisagem das mais diferenciadas, com amplas disparidades socioespaciais. Inicialmente, verifica-se desde o oeste, em direção ao centro, a presença de muitas comunidades de baixa renda, no que se denomina como Grande Pirambu. Em seguida, passa a ser substituído por bairros de renda média-alta (Praia de Iracema, Meireles e Mucuripe), ao qual se mesclam vários equipamentos hoteleiros ao longo da orla turística. Num terceiro trecho, ganha destaque o Porto do Mucuripe juntamente com o setor retroportuário, demarcando um trecho em que predomina o setor produtivo. Nas partes seguintes, ao longo de toda a Praia do Futuro, observa-se a presença de favelas em meio a grandes vazios urbanos, justamente no trecho da orla com maior atratividade ao turismo. Ao final, verifica-se a APA da Sabiaguaba, um trecho sob constante ameaça da especulação imobiliária.

O discurso oficial fala de um turismo diversificado, visando garantir um desenvolvimento integrado e sustentável da zona costeira cearense. A propaganda, no entanto, não consegue esconder a fragilidade em que se encontram os atores locais diante do avanço desenfreado do turismo de proporções globais, pois, ao invés de promover o crescimento econômico das localidades, resulta em degradação ambiental, favelização, desemprego, decadência da pesca artesanal e o desaparecimento das manifestações populares (NOGUEIRA, 2006, p. 55).

Evidencia-se assim a importância do recorte, considerando, por um lado, a continuidade entre a faixa de orla apropriada pelo setor imobiliário e o setor turístico associado ao lazer, e por outro, a perspectiva de substituição de uso no setor retroportuário dada a tendência de deslocamento do setor de tancagem e de parte do transporte marítimo para o Porto de Pecém.

Frente a essa situação, tem sido recorrentes as tentativas de reestruturação desse setor, sendo o projeto Aldeia da Praia a mais recente tentativa de intervenção, que pretende ir além dos limites das comunidades ao estabelecer continuidade viária ao longo da faixa de praia e tentar promover a articulação do terminal portuário de passageiros com o entorno imediato.

Desde que foi lançado, o Projeto Aldeia da Praia sofreu uma série de alterações no sentido de ampliar os recursos financeiros para a sua execução, trazendo para o mesmo características de um GPU, visto que amplia o número de agente envolvidos e estabelece interfaces com outras intervenções em curso ou em planejamento. Posteriormente, diante de resistências locais e dificuldades de outra ordem, também passou por alterações para diminuição do seu escopo. Vejamos suas quatro etapas/versões:

Projeto Aldeia da Praia (2009-2012): a carta-consulta do Projeto Aldeia da Praia foi encaminhada ao Ministério do Planejamento em 1º de outubro de 2009, e, segundo a gestão municipal da época, tal iniciativa seria decorrência direta do Projeto Orla e como contraproposta ao projeto do estaleiro – descrito um pouco mais abaixo deste relatório.

Em palestra apresentada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) em 4 de março de 2010, foi informado que de 15 a 18 de março de 2010 estaria em Fortaleza uma missão da Cooperação Andina de Fomento (CAF)⁵ para homologação do Programa Prodetur Fortaleza, o que permitiria a futura licitação das obras: “Os projetos que fazem parte dos Programas Aldeia da Praia e Prodetur Nacional Fortaleza foram eleitos para fortalecer as ações em desenvolvimento pela Prefeitura, pelo Estado e pela União”.

Nesse mesmo material, registra-se que o Aldeia da Praia teria um investimento de US\$ 155 milhões. Para esse projeto buscou-se financiamento por volta de R\$ 85 milhões junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na linha Urbanização de Assentamentos Precários e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ambos do governo federal. A gestão local envolveu inicialmente a Secretaria de Turismo (SETUFOR) e a Secretaria de Infraestrutura (SEINF) da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O projeto atingiria 1.990 famílias, com previsão de remoção de 403 famílias da área em frente à Praia do Titanzinho para a construção de uma praça chamada Jardins da Praia, projetada com 27.390 m² de área e equipada com bancos, quiosques, quadras poliesportivas e postos policiais. A obra chegou a ser iniciada em 2012, mas foi logo suspensa por dificuldades burocráticas e de execução com a empresa Beta Engenharia, vencedora da licitação.

Projeto Aldeia da Praia/Cidade com Futuro (2013-2018): com a vitória nas eleições municipais de 2012, o prefeito Roberto Cláudio, já no início do seu mandato, em conjunto com a Caixa Econômica Federal e o então Ministério das Cidades, reformulou o projeto, considerando que o recurso obtido junto ao PAC não conseguiria contemplar todas as intervenções previstas. O orçamento anunciado então era de R\$ 104 milhões do PAC 2, a ser executado também pelas Secretarias de Infraestrutura (Seinf) e de Turismo (Setfor).

Também em 2013 foi dada entrada em uma carta-consulta para empréstimo do CAF que veio a ser aprovada; todavia, segundo informações obtidas em entrevista, o recurso ficou parado no Tesouro Nacional desde o fim de 2014 “porque com essa crise econômica, o

⁵ Instituição financeira multilateral, com sede em Caracas.

ministro botou o dedo e suspendeu todos os financiamentos externos no Brasil” (SALMITO, 2015).

Então esse programa originário estava parado e não tinha projeto. E essa carta-consulta, que é o primeiro passo para tentar firmar um contrato de financiamento externo, estava vencida há aproximadamente um ano. Tinha projeto pra parte de contrapartida, mas pra parte do financiamento do banco não tinha projeto nenhum, zero. Então é importante a gente deixar claro isso porque passa uma ideia de que foi algo herdado... que tava tudo feito, e é cômodo esse discurso. Então o que tinha era esse recurso captado para esta parte aqui, pra parte habitacional. Mas pra outra metade, nada. Então construímos os projetos dessa outra parte, que é a parte que vai ser financiada pelo banco, pra pagar em 16 anos, com 4 anos de carência e juros de 0,25% ao ano (SALMITO, 2015. Entrevista concedida ao Lehab em 26 de novembro de 2015).

Para a complementação das ações planejadas, o projeto Aldeia da Praia foi incorporado a um projeto de maior porte chamado Cidades com Futuro⁶, sob a gestão da Coordenadoria de Programas Integrados ligada diretamente ao gabinete do prefeito: “Nós transformamos um programa puramente habitacional em um programa de desenvolvimento social integrado” (SALMITO, 2015. Entrevista concedida ao Lehab em 26 de novembro de 2015).

Na segunda versão do projeto à qual tivemos acesso, constatou-se a sua maior abrangência territorial, incluindo outros trechos do litoral de Fortaleza, passando a contar também com financiamento do Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF).

Como objetivo maior do projeto destacava-se o de integrar a Avenida Beira Mar à Praia do Futuro, favorecendo a atividade turística, criando novas áreas de desenvolvimento econômico na cidade, garantindo a função social da cidade e da propriedade dos que lá habitam. Suas linhas de ação eram muitas e diversas, incluindo infraestrutura, urbanização, moradia e ações de desenvolvimento local, como mostra o escopo da intervenção: pavimentação de vias urbanas (42,2 quilômetros de vias, belvedere da luz, implantação de guia de corrente eólica do Serviluz, implantação de guia de corrente hidráulica da Praia do Futuro); construção de áreas públicas de lazer (Jardim da Praia, urbanização da orla); drenagem de águas pluviais e saneamento e abastecimento de água; desenvolvimento social e econômico; incentivo ao desenvolvimento de potencialidades turísticas (recuperação ambiental da Praia do

⁶ Em 20 de dezembro de 2013 houve a assinatura da Lei nº 10.149 que “autoriza ao poder executivo municipal contratar empréstimo com o Banco de Desenvolvimento da América Latina/Corporação Andina de Fomento (CAF), no valor de US\$ 83.250.000,00, para financiamento de obras e serviços do Programa Fortaleza – Cidade com Futuro”.

Titanzinho e da Praia do Futuro); construção de 1.024 Uhs; construção de centro comunitário; sistema de contenção das dunas.

A Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETUFOR) e a Secretaria de Infraestrutura (SEINF) seriam responsáveis pelo seu gerenciamento, supervisão (inclusive trabalho social) e contratação dos serviços de infraestrutura e equipamentos; e a SEINF e a Secretaria de Habitação de Fortaleza (HABITAFOR) pelas desapropriações, indenizações e reassentamentos.

O senhor Reinaldo Salmito, representante da prefeitura, nos informou ainda que o Aldeia da Praia representaria 30% do Programa Cidades com Futuro, programa este desenvolvido pelo CAF em parceria com a prefeitura, que prevê um desenvolvimento completo de um determinado setor da cidade. Seria o caso de investigar se o próprio agente financeiro estaria contribuindo com a lógica da implementação do grande projeto urbano, independentemente da política urbana local. Segundo Salmito, “nessa área escolhida será desenvolvido um modelo ideal de cidade”.

Em 4 de junho de 2013, ocorreu a assinatura da ordem de serviço da primeira etapa do projeto Aldeia da Praia, etapa que contemplava a reurbanização da Rua Pontamar (que seria denominada Avenida Paisagística) e de dez ruas secundárias. Já a etapa posterior previa instalação de *kit* sanitário, reforço na estrutura e melhorias diversas em algumas unidades habitacionais, a construção de uma praça de 26 mil m² no entorno do Farol do Mucuripe, e ainda o início de um conjunto habitacional do programa Minha Casa, Minha Vida.



Figura 4: etapas do Projeto Aldeia da Praia 2013. Fonte: PMF.

Ao comentar sobre o componente viário previsto, o representante da prefeitura, Reinaldo Salmito informou que o projeto foi iniciado, a construtora quebrou, licitaram pela segunda vez e não apareceu ninguém interessado para fazer a obra. Segundo Salmito, havia inclusive a previsão de CEPAC para a construção do Conjunto Alto da Paz, mas que também não se concretizou por dificuldades junto ao governo federal – Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda. Cabe assim perguntar se esse seria realmente um modelo ideal de cidade?

A construção de áreas públicas de lazer se concentrava totalmente na orla, compondo a via paisagística de 1,7 km que, junto às intervenções viárias internas, previam a remoção de 791 edificações, o que corresponde a 860 famílias, segundo o Plano de Reassentamento da Prefeitura. Das edificações a serem removidas por conta da praça, 377 estavam situadas no Titanzinho, uma das áreas de ocupação mais antigas no Serviluz, na qual se fixaram os antigos moradores da Praia Mansa. Percebe-se a dimensão do possível impacto para os moradores originários por conta da construção da Praça “Jardim da Praia” quando existe um amplo terreno particular vazio dentro da comunidade – o Campo do Paulista –, que já é utilizado como área de lazer e que não recebe qualquer melhoria.

Observa-se que a intenção de proporcionar a continuidade espacial da orla de Fortaleza – um dos objetivos do Cidades com Futuro – para que o uso turístico já predominante na Av. Beira Mar e na Praia do Futuro não seja interrompido, se sobrepunha completamente às demais possibilidades de uso e apropriação desse espaço. Lembremos da implantação do Terminal Marítimo de Passageiros que se encontra atrelada ao empenho do poder público em viabilizar a transformação dessa faixa de orla para que ela corresponda a uma imagem considerada atrativa da cidade. Uma sala de visita para os turistas que chegarem a Fortaleza por via marítima.

Projeto Aldeia da Praia/Projeto Serviluz (2018-2019): apesar de todo esse investimento institucional, o projeto Aldeia da Praia não foi concretizado, mais uma vez, na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio. A partir do Cidades com Futuro, comentado acima, a prefeitura assinou contrato de financiamento de R\$ 280 milhões em 5 de junho de 2018 e conseguiu iniciar a promoção do projeto em 2019 com financiamento proveniente do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), e tendo a Cosampa Projetos e Construções como executora das obras previstas para as vias, calçadões e corredores gastronômicos, em alguns bairros valorizados da cidade. O Aldeia da Praia é parte disso.

O Projeto Aldeia da Praia então voltou a ser movimentado com vistas à sua implementação ao fim de 2018, fato do qual tomamos conhecimento pela presença ostensiva da prefeitura e agentes terceirizados na comunidade, marcando as casas e gerando desinformação e medo⁷.

É o mesmo período em que o Conselho Gestor da ZEIS Serviluz foi eleito, empossado e começou a atuar. Por insistente demanda desse conselho, houve a apresentação do Aldeia da Praia aos moradores no dia 19 de fevereiro de 2019, de forma superficial e sem a gestão apresentar resposta às críticas e dúvidas colocadas⁸.

Ao analisar o diagnóstico do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), elaborado pela equipe da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), encontramos a seguinte informação:

No dia 28 de janeiro de 2019 ocorreu uma reunião de caráter informativo com a Equipe Técnica na UNIFOR com a presença de representantes do IPLANFOR, SEINF e HABITAFOR. Os representantes da SEINF esclareceram que a marcação das casas ocorria devido ao Projeto Aldeia da Praia, agora incorporado ao Programa Fortaleza Cidade com Futuro. Afirmaram ainda que era da SEINF a responsabilidade e autoria da nova proposta urbana que sofreu várias alterações àquela de 2011, e que era da Habitafor a responsabilidade pela proposta habitacional, o trabalho social e a remoção das famílias na faixa de praia da ZEIS Cais do Porto. Durante a apresentação a Equipe Técnica UNIFOR recebeu um arquivo em DWG ainda em fase de anteprojeto de uma intervenção urbanística que pretende remover a faixa de casas, precisamente aquelas que estão mais próximas ao mar na Rua Amâncio Filomeno. A proposta tem continuidade dentro da ZEIS Serviluz com o alargamento da Av. Leite Barbosa, a remoção da praça Tiago Dias e a construção de um calçadão com equipamentos de lazer. Foi informado ainda pelos representantes da SEINF que o projeto já estava finalizado, passando apenas por ajustes de detalhamento (Diagnóstico do PIRF Serviluz – versão preliminar, p. 229).

Logo em seguida, no mesmo documento, a equipe da UNIFOR afirma, fazendo referência à reunião de apresentação do projeto aos Conselho da ZEIS que

Nessa ocasião, foi apresentado novamente o projeto Aldeia da Praia, porém com algumas alterações que divergiam do projeto apresentado na Unifor. Não foi possível identificar o que havia sido alterado, tendo em vista a conformação da reunião, entretanto percebeu-se que a Praça Tiago Dias não era mais removida para o alargamento da Av.

⁷ Nesse período, LEHAB já promovia/participava há quase um ano de rodas de conversas com os moradores sobre grandes projetos urbanos com tendência a se instalarem por lá e ameaçarem sua permanência.

⁸ Dois dias após essa apresentação, o LEHAB obteve, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), informações sobre o projeto que deveriam ser de fácil acesso e ampla repercussão. Essas informações foram cruciais para a elaboração de nossa argumentação na mesa da Audiência Pública no Ministério Público Estadual, em maio de 2019, pois tornaram nítidas as incongruências do projeto, a intenções da prefeitura, as exigências legais e as demandas comunitárias.

Persiste então a dificuldade de acesso a informações precisas sobre uma obra pública, mesmo por parte de um conselho eleito e cujas atribuições previstas legalmente contemplam a análise e aprovação de tais obras, bem como por parte de uma equipe técnica contratada pela mesma prefeitura para apresentação de um diagnóstico sobre o território sobre o qual a obra prevista incide.

Sobre essa versão se observa que os projetos se diferenciam quanto à intervenção na área próxima e no entorno do Farol do Mucuripe, da qual as habitações deveriam ser removidas para a construção da continuação do calçadão. Trouxe como orçamento 10,8 milhões com cronograma de execução de 18 meses e contrato de repasse válido até 30 de junho de 2019.

Desde o início de 2019 o processo de organização e resistência popular foi acelerado e incorporado (sobre o qual tratamos no terceiro bloco deste relatório), culminando essa fase com o anúncio do prefeito, no fim de 2019, de que o projeto seria modificado mais uma vez, afastando as possibilidades de remoção forçada, o que foi uma enorme vitória da luta popular.

Programa Aldeia da Praia (2020): após o anúncio, em evento com moradores, de que as mudanças no projeto foram aprovadas na Caixa Econômica Federal (CEF), em outubro de 2019, passamos a solicitar, nas reuniões do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, que a nova versão do mesmo fosse repassada e apresentada aos/às conselheiros/as, solicitação esta sempre acompanhada da denúncia de que a mudança em si deveria ter passado pelo Conselho Gestor da ZEIS Serviluz antes de ir para aprovação na CEF. Em dezembro de 2019, e novamente através de pedido do LEHAB à SEINF utilizando-se da LAI, obtivemos algo mais atualizado.

Recebemos a informação de que estava em andamento um processo de licitação na modalidade Regime Diferenciado de Contratação (RDC) nº 39/2019 para a contratação de empresa para execução das obras de infraestrutura e urbanismo de parte da orla do litoral de Fortaleza, no trecho localizado no Serviluz, previsto no Programa⁹ Aldeia da Praia, com data prevista para abertura da sessão pública para o dia 30 de dezembro de 2019, com orçamento previsto de R\$ 7.629.074,37.

⁹ Perceba-se que o edital trata o projeto como programa.

A resposta à LAI da SEINF consistia em um edital com mais de 200 páginas com regras gerais para a licitação e, apenas nas suas últimas páginas, onde se encontravam as pranchas com as intervenções previstas, a baixa resolução impossibilitava a leitura das legendas, localização, prazos etc.¹⁰.

Pelo que está apresentado nas pranchas obtidas no fim de janeiro de 2020, o projeto atual consistiria somente em intervenções à beira-mar com a criação de um calçadão na Rua Pontamar entre a Av. Ismael Pordeus e Av. Leite Barbosa. As obras apresentam um projeto urbanístico com desenho urbano da via, do calçadão e dos canteiros, praças e outros ambientes criados ao longo do calçadão. Além disso, apresenta projeto de drenagem, de terraplanagem, de paisagismo e de instalações hidráulicas e elétricas referentes aos equipamentos instalados. Ressaltamos a precariedade do detalhamento do projeto executivo e a falta de transparência no acesso às informações, a partir do recebido nesse documento.

O edital foi lançado no dia 30 de dezembro de 2019, e a empresa vencedora foi ATHOS CONSTRUÇÕES LTDA¹¹. Pelo que se pode observar pelos documentos disponibilizados na chamada da licitação, a atual versão do Projeto Aldeia da Praia causaria menos impactos na comunidade comparado com o anterior, devido a não apresentar remoção de habitações. Mas o início de execução das obras, já este ano, ocasionou dúvidas e insatisfações da comunidade, inclusive com provocação junto ao MPE, a serem comentadas ao fim deste relatório.

Assim, o Projeto Aldeia da Praia, em suas tantas versões, somado a diversas outras iniciativas do tipo – associadas ao setor produtivo, de turismo, de reassentamento, entre outras –, evidencia sérios conflitos territoriais, incompatibilidades de uso do solo, potencialmente agravados por esse mesmo GPU. É importante que a intervenção urbanística escolhida para esse estudo de caso seja observada também com relação a outros projetos previstos ou executados no território do Serviluz e seu entorno, para melhor análise sobre o grande problema urbano que vem sendo historicamente conformado a partir da

¹⁰ Entramos com recurso alegando que não fomos respondidos, pois não era possível a leitura da informação solicitada; a gestão indeferiu o pedido, mas disse que era possível a obtenção dos arquivos em mídia digital com comparecimento à SEINF.

¹¹ Essa empresa, fundada em 2006, apresenta praticamente todos os seus projetos executados em parceria e associados à prefeitura ou ao governo do estado, visto que foi responsável pela construção de areninhas em Fortaleza, uma escola profissionalizante em Tabuleiro do Norte (município no interior do Ceará), manutenção de prédios da Companhia de Integração Portuária do Ceará (Cearáportos), nova sede do Raio (polícia de choque) em Fortaleza.

sobreposição/justaposição e somatório desses projetos no território estudado. É do que trataremos no próximo tópico.

1.3 SÍNTESE DAS DEMAIS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS EFETIVADAS E/OU PREVISTAS NO TERRITÓRIO E SEU ENTORNO

Neste tópico compilamos alguns processos de planejamento, instrumentos urbanísticos e intervenções – efetivadas ou apenas projetadas – na área nos últimos 20 anos. Mesmo as não executadas visibilizam, de alguma forma, as intenções público-privadas para aquele território cuja junção pode colaborar para a identificação dos agentes e das dinâmicas territoriais presentes nessa região, e com isso evidenciar o Grande Problema Urbano encontrado na área, frente ao qual o Grande Projeto Urbano em tela busca se contrapor. No caso, o quadro conflituoso presente em um enclave na cidade onde os setores hegemônicos associados ao estado buscam, através do Projeto Aldeia da Praia, implementar estratégias de valorização imobiliária por meio da exclusão espacial de comunidades situadas em assentamentos urbanos precários; estas, por sua vez, buscam se fortalecer por meio de processos de planejamento popular com o intuito de permanecerem e melhorarem seus territórios.

Os processos e projetos abordados nesta sessão foram identificados segundo o critério da forte relação entre o estado e o setor privado para sua idealização e execução, assim como sua relação com o(s) setor(es) nos quais atua, a que agenda correspondem – desenvolvimento econômico, infraestrutura, desenvolvimento social etc.

A forma fragmentada com que as intervenções foram planejadas/executadas evidenciam desequilíbrios que decorrem tanto em fragilidades das comunidades como influenciam negativamente a constituição de resistências. Na tabela abaixo trazemos as principais informações destes processos e projetos, listando também o seu escopo, os principais agentes conectados a eles e se ensejam remoções.

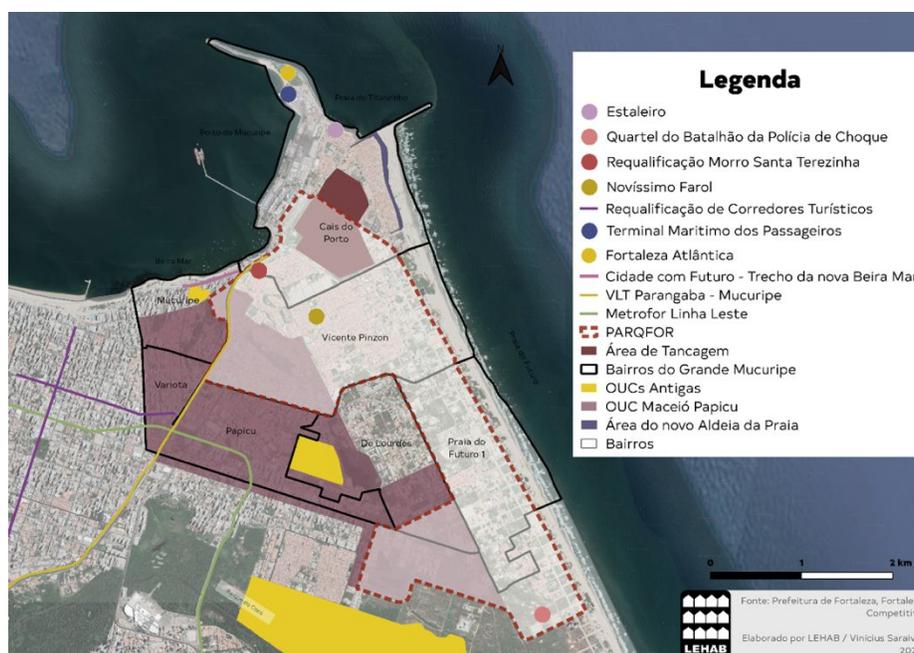


Figura 5: localização das intervenções urbanas citadas neste estudo de caso. Fonte: LEHAB.

Alguns dos projetos contaram ainda com a contratação de consultorias, sendo a Quanta Consultoria a mais recorrente. Dado o conjunto a seguir, é possível listar algumas constatações:

- Há uma concentração de programas de desenvolvimento urbano na faixa litorânea indicando as disparidades históricas entre as áreas valorizadas e as periferias.
- As OUCs estão ao redor dos setores precários, indicando a indisponibilidade do setor privado em contribuir com a recuperação deles, optando por aguardar os investimentos públicos.
- Inexistência e/ou ineficácia das ações de desenvolvimento social: quase nada foi feito, a não ser o conjunto destinado para as famílias removidas. Mesmo as Zeis – áreas prioritárias com garantias legais – até hoje não vieram a ser implementadas, assim como nenhuma Zeis vazia foi minimamente utilizada para reassentar famílias ou atender ao déficit habitacional.
- Investimento na construção de um batalhão de choque em parceria com um dos grupos empresariais de uma das famílias mais ricas do país, nas proximidades dos condomínios fechados de classe média, cuja manutenção fica a cargo do estado, ao mesmo tempo em que nenhuma das dezenas de favelas ao redor veio a ser urbanizada.
- As intervenções urbanísticas previstas e/ou executadas estão sempre conectadas a setores produtivos, ao turismo e ao imobiliário, como o estaleiro, o terminal turístico de passageiros, o VLT, o novíssimo farol, o Morro Santa Terezinha, a nova Beira Mar.

– Não se observa a aplicação de nenhuma medida de controle ou de recuperação ambiental, apesar de o setor se encontrar como zona de orla e como zona de interesse ambiental no Plano Diretor de 2009 e dos impactos trazidos com o uso intensivo pelas atividades econômicas.

– Nenhum processo ou projeto partiu de proposição da sociedade/dos movimentos, os quais na verdade passaram a se organizar e se fortalecer com vistas às ações de resistência que foram promovidas diante dos impactos causados pelos projetos.

PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, LEIS, PROGRAMAS E PROJETOS	STATUS	AGENTES	PAPEL	Objetivos	Demanda remoção
OUC Riacho Maceló (2000)	Processo de planejamento e/ou lei implementado	Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEUMA)	INTERVENIENTE	Revitalização da área ambiental, urbanização e construção de empreendimentos imobiliários	Sim
		Construtora Colmeia	FINANCIADOR		
		Nordeste Participações Ltda (NORPAR), atual Terra Brasilis	FINANCIADOR		
OUC Dunas do Cocó (2004)	Processo de planejamento e/ou lei não implementado	Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEINF)	INTERVENIENTE	Relotear as glebas com loteamentos já aprovados, redefinir o sistema viário, propiciar alternativas de acesso ao litoral leste, diminuir o adensamento populacional em áreas contíguas à APA, urbanização e proteção das áreas públicas na APA	Sim
		M. Dias Branco	FINANCIADOR		
Projeto Orla (2006)	Processo de planejamento e/ou lei implementado em parte	Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEUMA)	INTERVENIENTE	Promover a articulação dos diferentes atores, a compatibilização das políticas nos três âmbitos de governo e a descentralização da gestão da orla	Sim
		Técnicos do Governo do Estado e Governo Federal e entidades da sociedade civil	INTERVENIENTE		
		Prefeitura Municipal de Fortaleza	EXECUTOR		
Estaleiro (2009)	Projeto não executado	Transpetro	INTERVENIENTE	Instalação de um estaleiro para a construção de navios para a Petrobrás.	Sim
		STX Brazil Offshore S.A (Promar Ceará); BNDES, ADECE	FINANCIADOR		
		PJMR (Promar Ceará)	EXECUTOR		
PRODETUR Fortaleza (2009)	Processo de planejamento e/ou lei implementado	CAF e Prefeitura Municipal de Fortaleza	FINANCIADOR	Promover a integração, urbanização e o reordenamento da faixa litorânea por meio da execução de obras de drenagem, pavimentação, construção de quadras poliesportivas, padronização de calçadas, sinalização turística e paisagismo nos atrativos turísticos.	S-I
		Prefeitura Municipal de Fortaleza	EXECUTOR		
Projeto Fortaleza Atlântica (2009)	Processo de planejamento e/ou lei não implementado	Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE	Urbanização de 23 km do litoral de Fortaleza	Sim
		Fundação Fortaleza Atlântica	INTERVENIENTE		
		CAF	FINANCIADOR		
VLT Parangaba-Mucuripe (2010)	Projeto em execução	Governo do Estado	INTERVENIENTE	13,2 Km de extensão com 10 estações no total e se integra ao sistema de ônibus da Prefeitura de Fortaleza e às linhas Sul e (futura) Leste do metrô de Fortaleza	Sim
		Governo Federal (CEF, PAC COPA)	FINANCIADOR		
		Governo do Estado do Ceará (SEINFRA e METROFOR)	EXECUTOR		
		Consórcio CPE/VLT Fortaleza (Consbem, Passarelli e Engexata) e Consórcio VLT Fortaleza (Azvi do Brasil e Construtora e Incorporadora Squadro)	EXECUTOR		
OUC Lagoa do Papicu (2011)	Processo de planejamento e/ou lei implementado	Moura Dubeux CE Nova Aldeota Empreendimentos Ltda	FINANCIADOR	Execução de obras viárias, construção de equipamento comercial de grande porte e habitações	Sim
		Grupo João Carlos Paes Mendonça	EXECUTOR		
		Riomar Shopping Fortaleza S.A.	FINANCIADOR		
Programa Fortaleza - Cidade com Futuro (2013)	Projeto em execução	Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE	Requalificação urbana da Avenida Beira Mar, de corredores turísticos, consolidação de corredores gastronômicos na região da Varjota. Aterro hidráulico da Beira-mar e ações para geração de emprego e renda no Titanzinho e Serviluz.	Sim
		CAF	FINANCIADOR		
		Cosampa Projetos e Construções	EXECUTOR		
Terminal Turístico de Passageiros (2013)	Projeto executado - a ser privatizado	Companhia Docas do Ceará (administradora)	INTERVENIENTE	O terminal irá a leilão em março/2020. A empresa vencedora o terá responsabilidade sobre as cadeiras, balcões, estacionamento e scanner. O local onde os navios atracam continuará pertencendo à CDC.	Não
		Governo Federal	FINANCIADOR		
Aldeia da Praia	Projeto em execução	Governo Federal	INTERVENIENTE	Melhoria de infraestrutura viária e do espaço urbano, bem como construções de HIS do MCMV e regularização fundiária	Sim
		Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE		
		Governo Federal (PAC2)	FINANCIADOR		
		Beta Engenharia (2013)	EXECUTOR		
		ATHOS Construções LTDA (2019)	EXECUTOR		
Prefeitura Municipal de Fortaleza	FINANCIADOR				

PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, LEIS, PROGRAMAS E PROJETOS	STATUS	AGENTES	PAPEL	Objetivos	Demanda remoção
Conjunto Alto da Paz I (2014)	Projeto em execução	Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE	Habituação de Interesse Social para removidos por projetos urbanos atendendo a 1120 famílias na sua primeira etapa através do PMCMV	Sim
		Caixa Econômica Federal	FINANCIADOR		
		ISR Construções (2014)	EXECUTOR		
		CR Duarte Engenharia (2017)	EXECUTOR		
		Engeplan Engenharia	EXECUTOR		
PARQFOR - Programa de Apoio a Parques Tecnológicos e Criativos de Fortaleza (2015)	Processo de planejamento e /ou lei implementado	Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE	Incentivar o desenvolvimento sustentável econômico e tecnológico do Município, por meio de apoio a empreendimentos produtivos que desenvolvam atividades econômicas de base tecnológica e criativa, instaladas nas áreas de incentivo do Programa, tais como as Áreas Parques, Zonas Especiais de Dinamismo Urbano Social (Zedus) e as Instituições de Ensino Superior conveniadas.	Não
		Angola Cables	FINANCIADOR		
		Angola Cables	EXECUTOR		
Novíssimo Farol do Mucuripe (2017)	Projeto executado	Marinha do Brasil	INTERVENIENTE	Construção de um novo farol para a região do Porto do Mucuripe para possibilitar maior segurança para a navegação marítima na costa cearense e a ampliação da altura na construção de prédios no entorno.	Não
		Grupo J. Macedo	EXECUTOR		
Remoção da área de tançagem de combustível para o Pecém (2017)	Projeto em execução	Governo do Estado	INTERVENIENTE	Transferência do parque atualmente no Porto do Mucuripe, que repassará o recebimento, armazenamento e expedição de combustíveis líquidos claros e de gás liquefeito (GNL) pro Complexo Industrial e Portuário do Pecém (Cipp)	Não
		Sociedade de Propósito Específico a definir	EXECUTOR		
Metró de Fortaleza - Linha Leste (2018)	Projeto em execução	Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR	EXECUTOR	Ligação do centro da cidade à sua região leste	Sim
Revitalização Morro Santa Terezinha (2018)	Projeto executado	Grupo M. Dias Branco	FINANCIADOR	Implantação de 30.000m² de um extenso gramado que conta com sistema de irrigação, guarda-corpo por toda extensão do muro de contenção, escadarias novas com corrimãos, praças com equipamentos de esporte e lazer, e calçamento atendendo todas às normas de acessibilidade.	Sim
		Governo do Estado	FINANCIADOR		
		Prefeitura Municipal de Fortaleza	FINANCIADOR		
Projeto Orla (2018)	Processo de planejamento e /ou lei implementado em parte	Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEUMA)	INTERVENIENTE	Plano que traça diretrizes de políticas públicas para o desenvolvimento da orla, buscando o ordenamento dos espaços litorâneos, com ações voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais. Fortaleza foi a primeira capital a atualizar o projeto Orla.	Sim
		Comissão Técnica Estadual: SPU, SETUR, SEINFRA, FIEC, SEBRAE, PGE, ABIH, dentre outros.	INTERVENIENTE		
		Instituições Públicas: CDC, CEARÁPORTOS, AGEFIS, GMF, SEINF, HABITAFOR, IPLANFOR, PGM, SECULTFOR, dentre outros.	INTERVENIENTE		
		Instituições Privadas: UNIFOR, UNICHRISTUS e FIEC	INTERVENIENTE		
Projeto de requalificação com acessibilidade dos corredores turísticos (2019)	Projeto em execução	Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE	Melhorias de mobilidade urbana em três avenidas da cidade, uma delas no Serviluz	S-1
		Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEINF)	FINANCIADOR		
		Santander	FINANCIADOR		
		CAF	FINANCIADOR		
		Cosampa Projetos e Construções	EXECUTOR		
Quartel do Batalhão de Choque (2019)	Projeto executado	Prefeitura Municipal de Fortaleza	INTERVENIENTE	Construção da nova sede do BPChoque através de Parceria Público Privada.	Não
		Governo do Estado do Ceará	INTERVENIENTE		
		Dias Branco Administração e Participações Ltda	FINANCIADOR		
		Idibra Participações S.A	EXECUTOR		

Figura 6: tabela síntese das intervenções no Grande Serviluz e entorno. Fonte: LEHAB.

2. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DE CONTESTAÇÕES, CONFLITOS E CONTRADIÇÕES

Conforme se visibiliza neste trabalho, o território do Grande Serviluz é um alvo preferencial para intervenções públicas e privadas que ameaçam a permanência da sua população originária e visam interesses diversos ao saneamento dos seus problemas urbanos prioritários. Mas quais agentes operam essas movimentações, seja propondo, financiando, executando ou resistindo a elas? É o que veremos no panorama a seguir.

2.1 QUEM SÃO OS AGENTES ENVOLVIDOS NO GPU E QUAIS AS SUAS AGENDAS: A COALIZÃO PRÓ-CRESCIMENTO

Quando você requalifica uma área, ela fica mais atraente para os investidores, a gente tá falando de uma região que está permeada de vazios... de grandes proprietários... deve ter uns 5 ou 6 que tem esses terrenos da Praia do Futuro ali todinha... e que sofre esse impacto de uma área degradada perto. Isso pode fomentar outras realizações... Eu acho por exemplo que a Praia do Futuro ali, ela pode ter uma super operação urbana consorciada com PPP, para uma região turística à la Cancun. Eu vejo isso muito claro. Não vejo dificuldade pra isso, tirando o Ministério Público, que sempre é um entrave pra qualquer desenvolvimento no Estado do Ceará [...] (SALMITO, 2015. Entrevista ao Lehab em 26.11.2015).

A opção pela lógica rentista financeira se consubstancia também na recorrência, em diferentes esferas do estado, de mudanças significativas na estrutura regulatória dos municípios, tornando estes mais atraentes aos diferentes negócios urbanos, realizando assim o empresariamento das cidades, mesmo que nas periferias nacionais, ao capitalismo global. Desse modo, as posturas dos municípios passam a dividir-se em duas: “(1) políticas distributivas e de produção de serviços, voltadas às demandas da população, tais como investimentos em saúde ou educação; ou (2) políticas pró-crescimento, que se propõem a gerar recursos locais que viabilizem os investimentos (DE MENESES; DE BRITO, 2018).

Para essa segunda opção, mais recorrente, torna-se importante a formação de regimes urbanos, na medida em que o poder público fica fortemente predisposto às determinações do setor empresarial. Isso sem deixar de existir – pelo menos legalmente – instâncias de controle social. Para tanto, observamos a formação da coalizão pró-crescimento, com múltiplas combinações e estratégias, com vistas à facilitação de trocas de interesses entre seus componentes.

Essa coalizão, em geral informal, potencializa o agenciamento de interesses em prol de uma agenda, mesmo que fragmentada e sem uma diretriz de longo prazo. No caso em estudo, a agenda desenvolvimentista agrega parceiros em torno de projetos – alguns sequer concretizados –, cujo discurso contempla o interesse público, mas cuja prática – observados os impactos territoriais e a forma de fazer – corresponde à consolidação de interesses privatistas, segregadores e predatórios.

As intenções para a área do litoral do Mucuripe passam a ser vistas com maior clareza a partir do momento em que as administrações estadual e municipal propõem a transferência das atividades de tancagem e refinaria do Porto do Mucuripe para o Porto do Pecém (BARBOSA, 2016). Inclusive, o governador do estado, Camilo Santana, já foi diversas vezes à

Holanda para estabelecer parceria com o Porto de Rotterdam no que diz respeito, inclusive, à saída da área de tancagem do Serviluz, liberando uma quantidade enorme de terras para o mercado imobiliário.

A atividade no Mucuripe seria direcionada à recepção de embarcações turísticas, confirmando a necessidade de tornar a área interessante ao turismo. Nesse sentido, podemos entender o bloco formado pelos governos estadual e municipal como uma articulação que vem empregando esforços para colocar Fortaleza – e em modo expansivo o estado do Ceará – no mapa das grandes movimentações financeiras de capital nacional e internacional vinculadas ao que Rolnik et al. (2018) denominam como o Complexo financeiro-imobiliário (CFI)¹².

Constata-se o espraiamento da atividade turística ao longo do litoral desde a capital, nas direções leste e oeste, trazendo fortes impactos sobre comunidades tradicionais. Via de regra, os empreendimentos turísticos têm se apropriado de maneira indevida dos elementos naturais, privatizando o seu acesso e reforçando padrões de segregação. Realce para as obras de infraestrutura e os equipamentos construídos pelo estado, atuando tanto como indutores dessa atividade, via de regra com recursos obtidos junto aos organismos internacionais, sendo que alguns desses equipamentos já se encontram em processo de concessão.

Projetos como Fortaleza 2040 e Ceará 2050 vendem a visão de um ambiente urbano de investimento seguro, próspero em sua inteireza, frutífero para todo e qualquer investimento que possa aqui ser iniciado. Tal dinâmica interfere no modo como os territórios periféricos são vistos pelo poder público, que passa a tratá-los como verdadeiros lotes a céu aberto, prontos para tomarem lugar na disputa do capital. Diante disso, buscou-se identificar a presença de um Grande Projeto Urbano (GPU) no recorte territorial escolhido para o presente estudo de caso: “Seria esse talvez o aspecto melhor definidor dos GPUs: mais caracterizados pelo impacto relativo gerado que pela grandeza da obra analisada de forma descontextualizada” (ULTRAMARI; REZENDE, 2007, p. 13).

Observa-se a associação da prefeitura¹³ com grupos e entes privados para a execução de projetos urbanos e elaboração de processos de planejamento. Isso ocorre, nos casos observados, por meio de Parcerias Público Privadas (PPPs) do tipo Operações Urbanas Consorciadas e Concessões Administrativas, obras de infraestrutura urbana realizadas por

¹² A pesquisa anterior realizada pelo LEHAB, sobre a financeirização do desenvolvimento urbano, coordenada pela professora Raquel Rolnik e outros, gerou uma publicação que possui alguns artigos referentes a Fortaleza, referenciada ao fim deste artigo.

¹³ A atuação da prefeitura não é uníssona, tendo algumas divergências – até contradições – entre algumas secretarias/órgãos. Vale refletirmos isso posteriormente no decorrer da pesquisa ao desenhar-se melhor a coalizão e possível estabelecimento de regime urbano.

meio de financiamentos dos bancos internacionais de desenvolvimento – que se associam aos programas de desenvolvimento urbano desses mesmos bancos – e assinatura de termos de compromisso e ordem de serviço de obras. Assim, os agentes do setor privado podem se comportar como *financiadores, executores, consultores* ou até *público-alvo*, a depender do contexto e das particularidades de cada projeto. Essa relação constante no cenário da cidade de Fortaleza mostra a política urbana sendo pautada e sustentada em grande parte pela esfera privada, apresentando essa enorme influência sobre as decisões no planejamento urbano.

Identifica-se nesse campo a presença dos grandes grupos econômicos da cidade provenientes de famílias tradicionais oriundas da agroindústria, como as famílias Dias Branco, Macedo e Jereissati. As três sendo donas de moinhos de trigo, com destaque para a família Dias Branco, que concentra cerca de um terço da produção de trigo nacional (ELIAS, 2020), e além disso, é uma das principais detentoras de terras da cidade, atuando tanto como proprietária fundiária como incorporadora e construtora na produção do espaço urbano da área leste de Fortaleza. A atuação do grupo M. Dias Branco e de suas empresas na área do Grande Serviluz e arredores é marcante, como ente privado na OUC Dunas do Cocó, na adoção do espaço gerado pela Revitalização do Morro Santa Terezinha, por meio do Programa de Adoção de Praças, e na PPP executada para a construção no novo Quartel do Batalhão de Choque da Polícia Militar, na qual sua empresa incorporadora (Idibra Participações S.A) e a Dias Branco Administração e Participações Ltda. encaminharam e executaram as obras em parceria com a prefeitura e o governo do estado. Todos esses projetos mencionados se localizam nas proximidades ou nas próprias áreas cujos terrenos são de posse da família Dias Branco.

A parceria por meio de PPP do grupo J. Macedo com a Marinha do Brasil, para a construção do Novíssimo Farol do Mucuripe, integra o grupo das coalizões observadas com os grandes agentes locais. O farol representa uma intervenção urbana que permite o aumento da altura máxima a ser construída no seu entorno, o que traz vantagens para imobiliárias e construtoras que desejam construir na área leste da cidade próxima à Praia Mansa. Além disso, outra relação observada entre um grande grupo local e entidades e aparatos públicos é a venda da Liquigás, fechada entre a Petrobras e as empresas Copagaz e Natural Gás Butano, por 3,7 bilhões de reais, esta última sendo uma das empresas de um dos maiores grupos da cidade – Grupo Edson Queiroz –, proprietário da maior universidade particular da cidade, de veículos de imprensa e de uma grande área de terras no leste da cidade, e também proprietário da área onde o Conjunto Alto da Paz está sendo construído.

Dessa forma, fica perceptível até agora a complexidade dessa coalizão formada pelo município e estado com construtoras e agentes financiadores regionais, nacionais e internacionais na área, que assumem papéis diversos. A sobreposição e justaposição de projetos nessa mesma área evidencia o que podemos chamar do Grande Problema Urbano encontrado no setor leste de Fortaleza. A proximidade e constante parceria entre o público e o privado, que se mostra presente em todo o desenvolvimento urbano das cidades do Brasil, no caso de Fortaleza se torna cada vez mais presente no setor leste da cidade, onde se concentra maior parte da dinâmica econômica e, como consequência, onde muitos conflitos urbanos, como o apresentado neste estudo referente à uma área de assentamentos precários, são identificados.

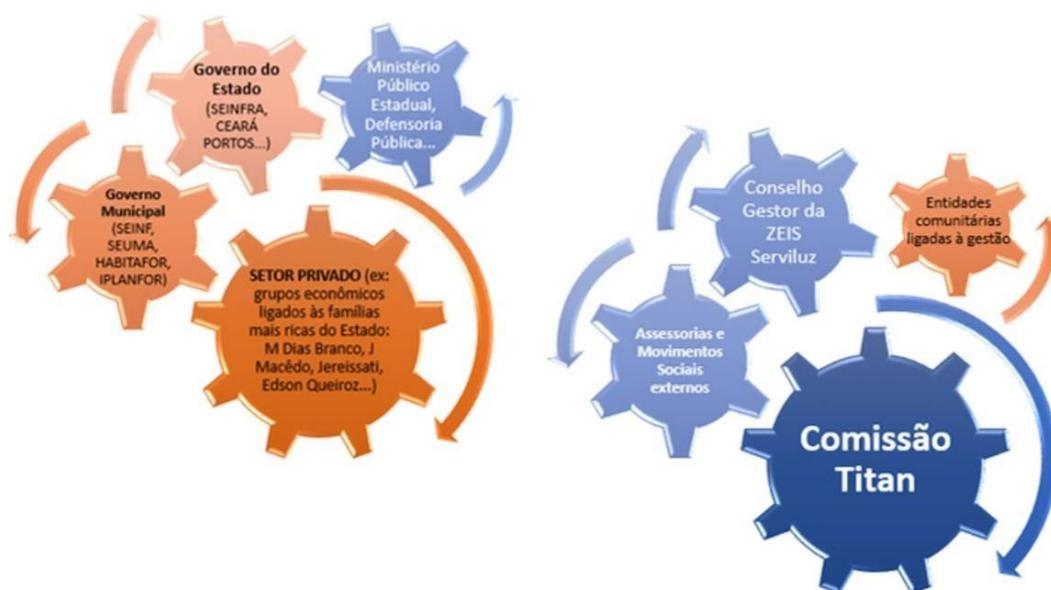


Figura 7: alguns agentes atuantes nas coalizões no território do Serviluz. Fonte: LEHAB.

2.2 COMO O TERRITÓRIO SE ORGANIZA PARA CONTESTAR, RESISTIR E PROPOR ALTERNATIVAS

Neste tópico tem-se o registro das contestações e conflitos conectados à implementação do Projeto Aldeia da Praia, notadamente no último ano. Diante de décadas de ameaças desse tipo, a população se divide entre os que vivem na descrença de que serão algum dia efetivamente removidos e, portanto, não se mobilizam, e outros que estão em constante estado de alerta e – em alguns momentos – mais organizados e articulados perante algum projeto que se apresenta.

Na assessoria à comunidade do Serviluz nos deparamos com a constituição de redes comunitárias e o estabelecimento de articulações com a cidade na perspectiva de se contrapor à ação violenta do estado e do setor privado. Nosso processo de pesquisa tem sido bastante agitado, considerando a concomitância das reações da comunidade alvo de impactos desse GPU e das atividades associadas à elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS do Serviluz, da qual o Lehab integra o seu conselho gestor.

Fez-se uso de linhas do tempo diferenciadas quanto às ações comandadas pelo estado em parceria com o setor privado e as reações por parte das comunidades que buscam resistir frente às pressões com o intuito de sistematizar o acúmulo de informações obtidas via nossas práticas no território. No caso, além de visibilizar uma síntese de alguns acontecimentos, a localização temporal e o intercruzamento dos processos, as linhas do tempo, ao serem segmentadas, revelam três recortes temporais que explicitam fases da implementação desse GPU e projetos correlatos *versus* organização e resistências locais: 2009 a 2015; 2016 a 2018; 2019.

Conforme explicitado, o Aldeia da Praia é um projeto que passou por várias reformulações, mas sempre pensado unilateralmente pelas gestões, sem consideração de seu impacto em duas ZEIS então recentemente reconhecidas no Plano Diretor de 2009, que deveriam ser prioritárias para urbanização e regularização fundiária.

Linha do Tempo do Projeto Aldeia da Praia, resistências e ações da Prefeitura (2009 - 2015)

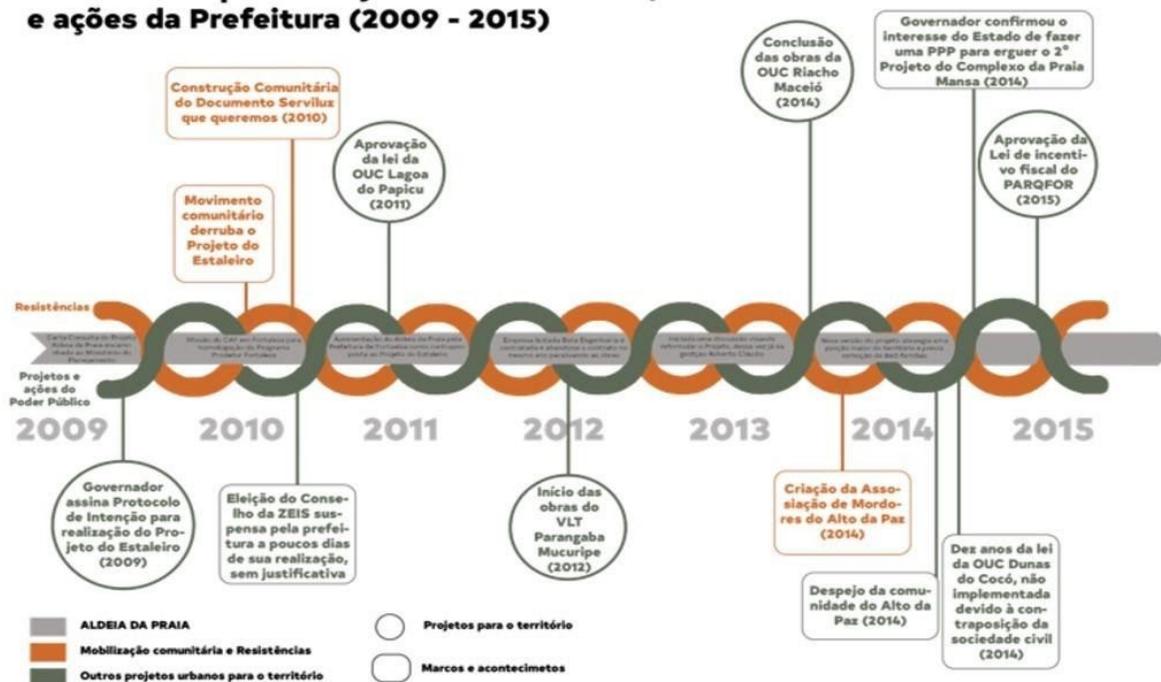


Figura 8: linha do tempo síntese de marcos dos projetos urbanos e resistências de 2009-2015. Fonte: LEHAB.

O investimento na defesa das ZEIS como uma estratégia central para a resistência local foi aumentando gradativamente. Lembremos que esse instrumento só foi reconhecido legalmente no Plano Diretor de 2009, completando-se agora 10 anos de pouca efetividade institucional, mas que na luta concreta dos movimentos conseguiu ser acionado de forma determinante quando da ameaça de remoção. Não nos cabe aqui dissertar sobre o difícil processo local de efetivação das ZEIS (HOLANDA; PINHEIRO, 2018), mas apontar que as ações de movimentos e assessorias para a implementação do instrumento ao longo dos últimos anos trouxeram repercussões no Serviluz.

A construção do conjunto Alto da Paz – alternativa habitacional oferecida – se inicia em 2016, no fim da primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio, e este, em campanha para reeleição, se compromete pela concretização do Projeto Aldeia da Praia. Iniciam-se também as movimentações de revisão do Projeto Orla e, no dia 27 de dezembro de 2017, houve a assinatura de um Termo de Adesão do Município de Fortaleza junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para a transferência da gestão das praias marítimas urbanas, que passam a ser de responsabilidade municipal. Com a assinatura do Termo de Cessão, a orla de Fortaleza passa a ser gerida por um Conselho Municipal que será coordenado pela Secretaria de

Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) e composto por membros de vários órgãos do Executivo municipal.

Linha do Tempo do Projeto Aldeia da Praia, resistências e ações da Prefeitura (2016 - 2018)

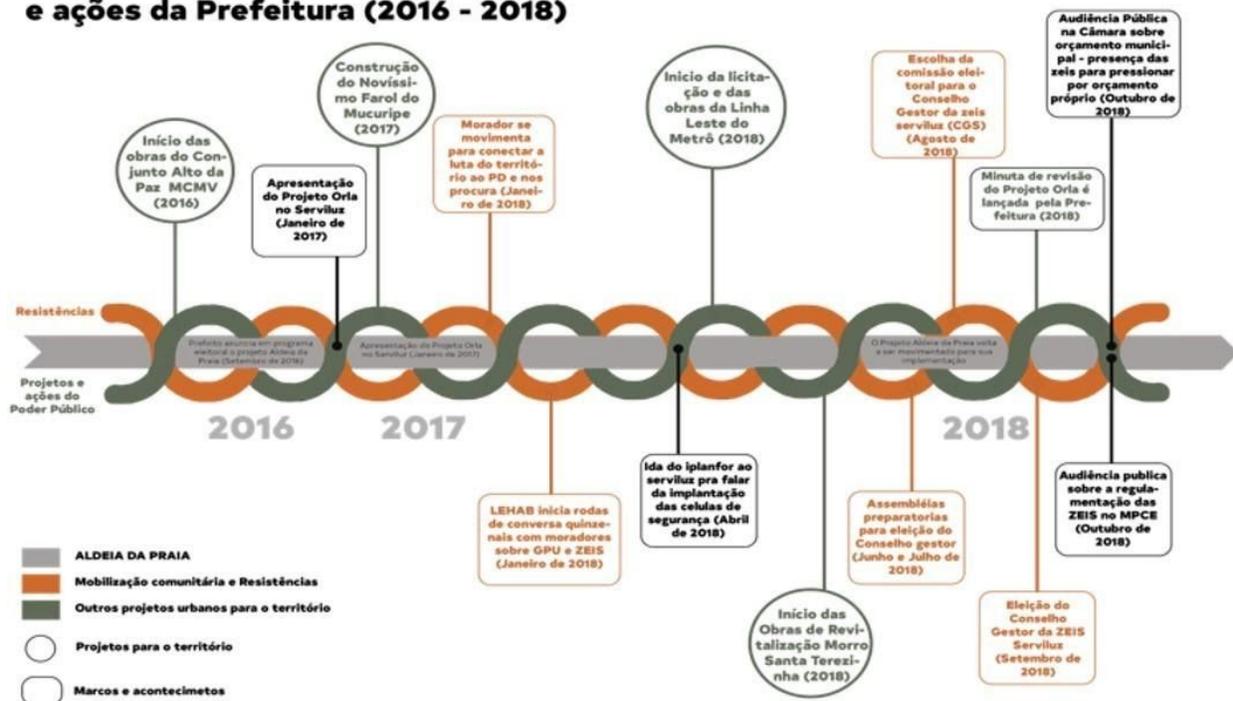


Figura 9: linha do tempo síntese de marcos dos projetos urbanos e resistências de 2016-2018. Fonte: LEHAB.

No processo de pesquisa, tomando conhecimento dessas e outras movimentações do poder público em parceria com o setor privado, o LEHAB passou a promover no começo de 2018, em parceria com organizações locais¹⁴, rodas de conversa quinzenais em alguns pontos dentro do território, levando as informações coletadas nos processos de pesquisa sobre Grandes Projetos Urbanos, sobre o que significa ser ZEIS, e potencialidades da mobilização comunitária perante o que os agentes do poder público e do mercado pareciam vislumbrar para o Grande Serviluz.

A ZEIS Serviluz, junto com outras nove comunidades ZEIS, foi definida pela prefeitura como prioritária para regulamentação, após quase uma década de pressão dos movimentos de moradia. A ZEIS Cais do Porto, imediatamente vizinha, e diretamente ameaçada pelo Projeto Aldeia da Praia, ficou de fora dessa priorização.

¹⁴ Principalmente o Servilost, a Associação de Moradores do Titanzinho, Coletivo Audiovisual do Titanzinho e o Laboratório de Artes e Micropolíticas Urbanas (LAMUR-UFC).

O processo de eleição dos conselhos das ZEIS foi bastante conturbado, reflexo também da maneira pouco transparente como a prefeitura encaminhou os produtos elaborados pela Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social. Pequeno e Pinheiro (2019) discorrem sobre os documentos elaborados e aprovados, posteriormente modificados pela administração municipal, unilateralmente, que cerceavam aspectos estruturais acordados anteriormente.

O LEHAB é eleito – enquanto Frente de Luta por Moradia Digna – para a vaga da Sociedade Civil no Conselho Gestor da ZEIS Serviluz em setembro de 2018, mas apenas em janeiro de 2019 ocorreu a primeira reunião deste. Também nesse mês se iniciaram os trabalhos da equipe da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) contratada para a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Serviluz, a ser debatido e aprovado pelo conselho¹⁵.

As pautas e embates ocorridos nas mais de 15 reuniões do conselho no ano de 2019 orbitaram em torno da concretude da ameaça de remoção advinda do Projeto Aldeia da Praia e a dificuldade de obtenção de informações detalhadas, bem como da construção do PIRF, com ausência significativa dos representantes da gestão¹⁶ e um esforço constante dos moradores em conectar os processos ocorrendo concomitantemente na vizinha ZEIS Cais do Porto.

¹⁵ Também sobre o período de atuação da UNIFOR junto ao conselho, há muitos problemas a serem registrados, em sua maioria ocasionados por parte da prefeitura, como: tempo de contrato absolutamente impossível de se realizar o trabalho pedido, mesmo com aditivo; não instalação do escritório de campo; não fornecimento, pela gestão, de informações estruturais para a elaboração do diagnóstico e propostas etc.

¹⁶ Dos seis membros do Poder Executivo no Conselho, registra-se a presença constante do Iplanfor, e em menor frequência, do Habitafor, CEPS e Seuma. Ausência dos demais órgãos: gabinete do prefeito, Secretaria Executiva Regional II. O vereador titular, doutor Porto, também nunca compareceu, com exceção da primeira reunião.

Linha do Tempo do Projeto Aldeia da Praia, resistências e ações da Prefeitura (2019)

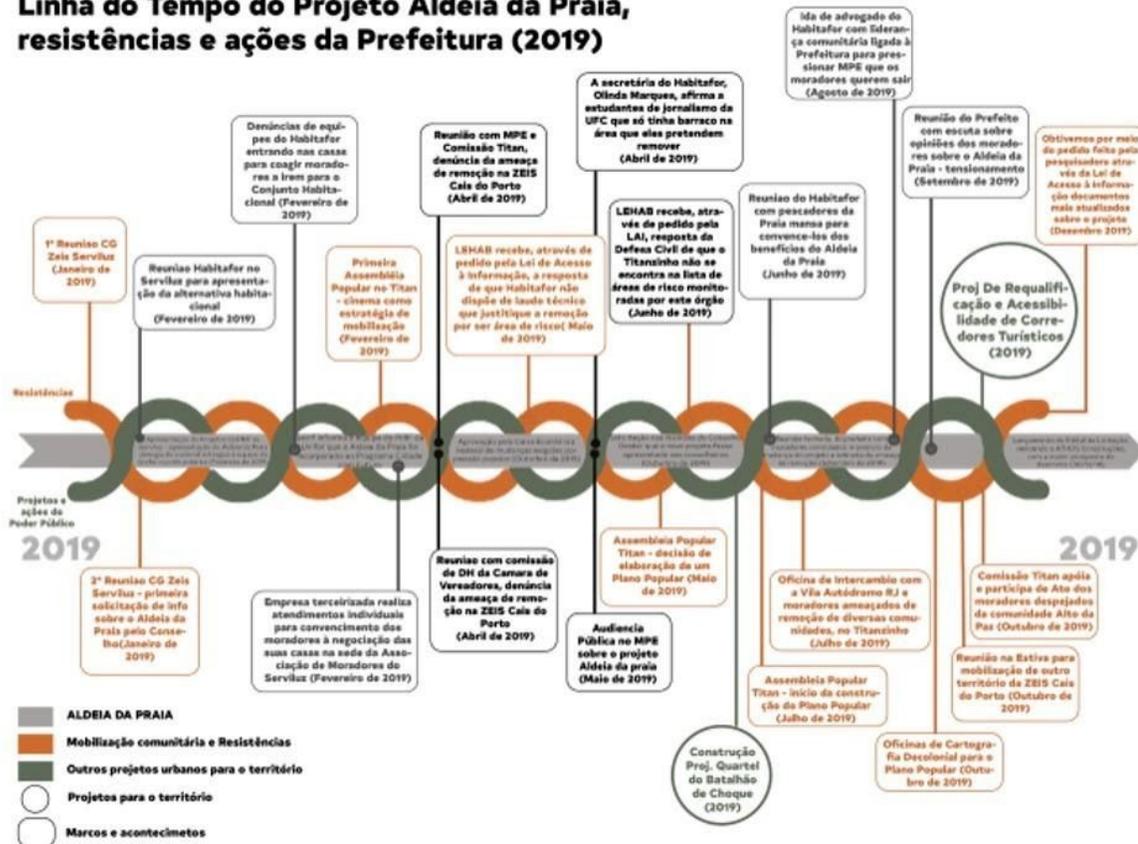


Figura 10: linha do tempo síntese de marcos dos projetos urbanos e resistências de 2019. Fonte: LEHAB.

No decorrer de 2019, por iniciativa da Associação de Moradores do Titanzinho, iniciou-se uma articulação dos moradores da área mais diretamente ameaçada de remoção, que primeiro denominou-se Assembleia Popular e, posteriormente, Comissão Titan¹⁷. A primeira reunião aconteceu no dia 28 de fevereiro de 2019 e daí seguiram-se dezenas de encontros quinzenais¹⁸.

¹⁷ Importa também registrar nessa coalizão a existência do Conselho Popular do Serviluz, sem muita organicidade nesse momento, por conta do acirramento das outras agendas. Mas é ainda uma articulação acionada na fala dos moradores. O Conselho Popular do Serviluz é um grupo autônomo, autogestionado, não institucionalizado, formado por moradores da comunidade do Titanzinho e do Serviluz (Grande Serviluz: Titanzinho, Farol, Estiva, Ponta Mar, Praça São Francisco, Raízes da Praia etc.), em sua maioria jovens, integrantes de diversos movimentos e associações do bairro e apoiadores externos. Passou a existir a partir dos encontros na comunidade realizados pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP) nos anos 2000, com o objetivo de debater propostas que partam da própria comunidade sobre como atuar na garantia da permanência no local, que é constantemente alvo de projetos que partem de cima para baixo e envolvem a remoção de centenas de famílias e foi rearticulado em 2010, pós luta contra o estaleiro.

¹⁸ Para maior detalhamento da atuação da Comissão Titan bem como do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, recomendamos a leitura do artigo “Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Serviluz/Titanzinho em Fortaleza”, parte do relatório bianual 2019-2020 da rede Observatório de Remoções, intitulado “Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios

O LEHAB – enquanto integrante do núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles e da Frente de Luta por Moradia Digna – participou desses espaços – o Conselho Gestor da ZEIS Serviluz e a Comissão Titan. Cada um deles com suas agendas, estratégias, tempos, parceiros e opositores – algumas vezes imbricados, outras dissociados – contribuíram e culminaram, em outubro de 2019, com o anúncio, pelo prefeito, da mudança do Projeto Aldeia da Praia e o recuo na ameaça de remoção de 300 famílias do território. Registramos a seguir uma síntese das dinâmicas percebidas nesse processo que dialogam com a nossa pesquisa, pois trata-se da constituição do que nos parece uma coalizão de agentes locais, frente ao GPU em voga¹⁹.

– Perceber-se enquanto parte da cidade, com seus problemas atrelados aos demais territórios alvos de ameaças e potenciais parceiros fortaleceu a luta local. Isso ocorreu através de ações de formação, participação em eventos na universidade²⁰, participação dos moradores nas plenárias do Campo Popular do Plano Diretor e Frente de Luta por Moradia Digna etc.

– O cuidado com a aproximação de “estranhos” ao espaço da comissão, cuja participação se dava através da indicação de alguém de confiança, resguardou o espaço de “proveitadores”, cabos eleitorais, e pessoas próximas à gestão, potenciais informadores do que ocorria ali.

– A manutenção dos encontros quinzenais ajudou na inserção desse espaço no cotidiano das pessoas; houvesse o que houvesse, as reuniões eram mantidas, mesmo com poucas pessoas, garantindo o momento, o diálogo, a criatividade no encontro, o avanço no aprendizado.

– A maior frequência da presença da equipe do Habitafor na comunidade tornou esse órgão o principal agente opositor para os moradores. Alguns momentos de tensão foram vivenciados, principalmente quando aconteciam denúncias de assédios a idosos, ou quando seus técnicos e terceirizados ameaçavam e espalhavam informações falsas, com vistas à aceitação rápida dos moradores mais vulneráveis de ida para o conjunto habitacional e entrega da casa, criminalização da organização popular e deslegitimação dos seus apoios.

– A articulação da gestão e de vereadores da situação com lideranças locais é nítida e aumenta a tensão na comunidade, com a utilização, inclusive, do espaço da Associação de

populares, 2020”, / Fernanda Aciolly Moreira, Raquel Rolnik e Paula Freire Santoro [organizadoras]. – São Paulo: Raquel Rolnik, 2020, Disponível em: <http://www.lehab.ufc.br/wordpress/publicacoes/livros/>

¹⁹ Temos clareza que a articulação constituída na comunidade é fruto de um acúmulo político de várias iniciativas anteriores, de muitos anos antes, até. Outras pessoas/instituições ligados à universidade contribuíram com esse acúmulo de forças, alguns produzindo trabalhos acadêmicos sobre o território e/ou desenvolvendo ações junto aos/as moradores/as. Citamos aqui, apenas a título de exemplo, o professor Leonardo Sá, Igor Moreira, a professora Deisimer Gorczewski (LAMUR/UFC), André Nogueira (morador da área), Luana Castelo dentre outros/as.

²⁰ Como exemplo, quatro pessoas da Comissão Titan se inscreveram e participaram assiduamente nos cursos promovidos pelo LEHAB (2018 e 2019), como ação na linha de formação do Observatório das Metrôpoles.

Moradores do Serviluz para ações de cadastramento de moradores e reuniões a portas fechadas.

– Já há uma clareza do papel desempenhado pela universidade junto aos moradores, enquanto assessoria. Além do LEHAB/Núcleo Observatório de Fortaleza, outros grupos – alguns mais recentes, outros mais antigos – são parceiros das resistências empreendidas e desenvolvem uma atuação horizontal e de construção coletiva do conhecimento. Sobre o papel da academia nesse processo de planejamento da ZEIS, também vale a ponderação sobre a decisão da gestão em contratar as universidades para a elaboração dos PIRFs a serem submetidos aos Conselhos Gestores. Apesar de haver, em parte das equipes contratadas, pessoas comprometidas com as pautas das comunidades e movimentos sociais e elas tentarem, com suas limitações institucionais, entregar produtos que atendam a demandas históricas dos territórios, é uma estratégia que pode se voltar contra a própria academia. É confortável para a prefeitura quando os técnicos terceirizados ficam como mediadores desses processos nos territórios. Isso tira o contato direto com os moradores nessa dimensão e exime a prefeitura do conflito direto.

– A diversidade de estratégias acionadas pela Comissão Titan também contribuiu para o seu sucesso e fortalecimento. Enquanto as ações mais autônomas e localizadas eram priorizadas – usando inclusive o cinema assim como muitas outras atividades socioculturais com apelo local e comunitário –, a agenda junto aos poderes constituídos não era descartada.

– A audiência pública ocorrida no MPE²¹ em maio de 2019 desdobrou-se em encaminhamentos que diziam respeito à demanda de inclusão da ZEIS Cais do Porto como 11ª ZEIS prioritária, dada a iminente ameaça de remoção e necessidade de cumprimento da lei do Plano Diretor e a mudança do projeto, de modo que se afastasse a necessidade de remoção. Este último ponto foi cumprido, conforme se discorre abaixo, caracterizando uma enorme vitória popular.

– A decisão pela elaboração de um Plano Popular e a consequente eleição do seu conselho e elaboração do seu PIRF catalisou a energia do grupo, notadamente a partir de uma oficina de intercâmbio com Sandra Carvalho, da Vila Autódromo²². Esse processo, construído horizontalmente, com o compartilhamento de decisões quanto ao conteúdo, metodologia, parcerias e prazos para que o plano seja elaborado, foi suspenso com a pandemia, mas está sendo retomado agora. Com o apoio de assessorias, foi feito um mapeamento das principais

²¹ Puxada pela Promotoria de Conflitos Fundiários – Ministério Público Estadual.

²² Essa oficina foi possível por conta de um recurso obtido pelo LEHAB em um projeto escrito em nome da Frente de Luta por Moradia Digna para a Plataforma do Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.

demandas, lugares afetivos e potencialidades; elaboração participativa de cartografia social; levantamento casa a casa de um setor apoiado por moradores e estudantes, dentre outras ações.

– Registramos ainda o apoio da Comissão Titan às ameaças ocorridas a outras comunidades, como no Alto da Paz, indicando uma possível ampliação dessa coalizão territorial tão potente.

A vitória – parcial – com a mudança do Projeto Aldeia da Praia

Outubro de 2019: em cima da hora fomos informados que haveria uma reunião com o prefeito para uma "consulta" sobre possível mudança no Projeto Aldeia da Praia, conforme solicitado na audiência pública em maio de 2019. Nesse momento, o prefeito Roberto Cláudio registrou sua ciência da mobilização local contra o projeto. Não foi permitida a fala a quem não comprovasse residência no local, e houve um tensionamento entre os moradores que queriam ir para o conjunto e reclamavam da demora na entrega e os que não queriam sair. Foi feita a lembrança de que ali era uma ZEIS, não tendo o prefeito feito referência a isso em nenhum momento. O encaminhamento do prefeito foi então remeter a decisão para uma reunião na semana posterior.

No dia desse segundo evento, foi cerceada a entrada até de conselheiros da ZEIS Serviluz, tendo a fala da assistente social Alexandrina, do Habitafor, afirmando que o Aldeia da Praia não tinha nada a ver com o território do Serviluz, demonstrando má fé e/ou ignorância quanto ao projeto e seus impactos. O prefeito ainda afirmou que lá não era ZEIS – sendo rapidamente desmentido por moradores da Comissão Titan presentes – e tentou desqualificar a atuação da universidade junto aos moradores, creditando nossa ação a interesses vários que não a melhoria da comunidade. Então anunciou, registrando a presença e concordância de representante da CEF, de que foi aprovada a mudança do projeto, e que não haverá mais a necessidade de remoção, e que só irá para o conjunto habitacional “quem quiser”.

Esse anúncio ocorreu numa quarta-feira e, na noite seguinte, manteve-se a reunião da Comissão Titan, num clima festivo, mas com uma disposição clara dos presentes que havia ainda muito a fazer, que a mobilização continuaria, demonstrando consciência da relevância de todo o processo em que estão imersos. Desde então deu-se continuidade às ações de fortalecimento comunitário, monitoramento do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz e construção do plano popular.

Apesar da vitória, o Projeto Aldeia da Praia teve sua execução iniciada em 2020 e permanecem os embates no território. Em denúncia feita ao Ministério Público Estadual em agosto de 2020, moradores e cerca de 30 entidades denunciam que o que está sendo feito difere das poucas informações recebidas, além de não ter sido aprovado no Conselho Gestor da ZEIS do Serviluz, bem como o fato de a obra estar sendo realizada em uma Área de Proteção Permanente (APP) e Zona de Preservação Ambiental (ZPA) do Tipo 2 (ZPA 2 - Faixa de Praia).

3. DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA/À GUIA DE CONCLUSÃO

O esforço de síntese feito neste artigo tem o Projeto Aldeia da Praia como cerne, que para além de um grande projeto urbano é um grande problema urbano, por suas mudanças ao longo do tempo, sua fragmentação no território, sua conexão/similaridade com outras iniciativas públicas e privadas e sua desconsideração da enorme desigualdade socioterritorial ali presente, no cumprimento de uma agenda pró-crescimento. Tais iniciativas governamentais, em articulação constante com o setor privado, oportunizam mudanças na estrutura regulatória e de gestão urbanas, tais como processos de desregulamentação regulamentada (AALBERS, 2016), que ameaçam centenas de comunidades historicamente constituídas como o Serviluz.

Num território com alto nível de informalidade habitacional, num cenário de aprofundamento das dificuldades de acesso à renda no país, governo e mercado não envidam esforços para tais prioridades e ainda apresentam uma alternativa habitacional que mantém as pessoas na precariedade. Mas, nessa cidade em que a política habitacional mais executada é a remoção, em que projetos de melhorias são executados para esses territórios apenas após a retirada dos moradores originários, nos deparamos também com a organização que faz frente a esse modelo predatório.

Como avaliação-síntese desse processo de resistência frente aos grandes projetos urbanos – que está em plena atividade – nos referenciamos à Miraftab (2012), que nos fala de espaços convidados e espaços inventados. É exatamente assim que vislumbramos o Conselho da Zeis Serviluz e a Comissão Titan, respectivamente. Suas agendas e agentes em muito dialogam, mas as estratégias diferiram substancialmente.

Avaliamos que, nesse processo, a atuação mais institucional, demandando informações e mudanças via conselho gestor, pouco influenciou na mudança do projeto. A ausência da prefeitura, ou pelo menos a ausência de representantes que efetivamente tivessem poder na

gestão, geravam apenas silêncio ou informações superficiais. As legítimas demandas colocadas pelos conselheiros passam meses sem resposta. É um espaço no qual o setor privado nem busca disputar. Lembremos que um dos cinco planos em elaboração no PIRF diz respeito à participação social e fortalecimento comunitário, outro de geração de emprego e renda, e ações cotidianas da gestão atropelam esses temas e sua deliberação pelo Conselho Gestor. Registre-se ainda a desconsideração do tema das ZEIS de Vazios situadas no seu entorno e proximidades.

Diante disso tudo, não temos ilusões quanto às ZEIS como instrumento revolucionário e definitivo na resolução das problemáticas urbanas estruturais da cidade. Porém, mesmo considerando as críticas à sua efetividade, o seu possível desvirtuamento, sua subsidiariedade nos processos de planejamento, a luta por esse instrumento tem funcionado como um horizonte para a organização das comunidades diante dos processos de acirramento das contradições urbanas. Além disso, acionar esse instrumento, mesmo com toda sua incipiência em Fortaleza, tem funcionado concretamente para evitar despejos – casos já ocorridos na Zeis Vila Vicentina, na Zeis Lagamar e agora na ZEIS Cais do Porto.

A movimentação insurgente via Comissão Titan reverberou em pressão junto à gestão. Talvez se o Titanzinho – ao invés de ter se fechado/blindado de certa forma, se fortalecendo internamente e garantindo sua agenda –, tivesse ido para uma arena de debate que o estado criou, não teria sido tão incisivo, sem obter êxito nas suas ações. Acreditamos que esse é o *modus operandi* histórico dos setores hegemônicos, que realizam seus processos de planejamento fora das arenas públicas e seguindo suas próprias regras, tempos, estratégias. Na audiência pública do Aldeia da Praia, por exemplo, o convite para a mesa foi para o presidente do Conselho Gestor da Zeis Serviluz, enquanto a plateia da audiência pública foi mobilizada pela Comissão Titan, que lá chegou mobilizada, consciente de seus posicionamentos.

E a enorme vitória advinda nesse percurso ocorre quase que completamente por fora do debate de um plano convencional e tecnocrático, permeado de burocracias e atendimento de estruturas, agentes, tempos estatais, como a construção do PIRF do Serviluz.

O processo de planejamento conflitual (VAINER et al., 2013) que acompanhamos nesse território faz frente significativa ao modo de fazer cidade advindo da gestão, em que projetos que atendem a interesses hegemônicos conseguem se sobressair diante dos processos de

planejamento legalmente assegurados. O planejamento conflitual expõe essas contradições e falsas promessas do planejamento urbano e cria instâncias diversas do pensar e fazer a cidade, que incorpora essencialmente uma visão mais criativa, ousada, integrada e sustentável dos territórios, com respeito às especificidades locais, o tempo político e a urgente descolonização do pensamento urbano. A dimensão do conflito, aqui expressa pela ameaça advinda do GPU, catalisa a organização do território e orienta os processos de planejamento.

Nas condições de metrópole desigual e incompleta é essa a situação que nos apresenta, proporcionando um profícuo campo de pesquisa na percepção da constituição de coalizões conectadas aos regimes urbanos em Fortaleza, notadamente nesse setor da cidade.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds.) *Handbook of Neoliberalism*. Routledge, London, 2016.
- BARBOSA, A. E. M. Reestruturação socioespacial em Fortaleza e suas implicações na habitação. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.
- DE MENESES, B. F.; DE BRITO, J. C. A. Financeirização do desenvolvimento urbano: um estudo de caso a partir do Complexo Industrial e Portuário do Pecém. In: ENANPARQ, 5., Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2018, p. 9.197-9.223.
- ELIAS, D. Agroindústria alimentar: epicentro do agronegócio no Ceará. *Confins*, 45, 2020.
- FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Lei nº 062 de 2009. Plano Diretor Participativo.
- _____. Plano Local de Habitação de Interesse Social. Fortaleza: HABITAFOR, 2010.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HOLANDA, B.; PINHEIRO, V. Do princípio da gestão democrática à prática da gestão privatista e segregadora: a experiência de Fortaleza na implementação das ZEIS e PPPs. In: ENANPARQ, V, 2018, Salvador. *Anais...* 2018.
- MIRAFTAB, F. Planning and Citizenship. In: WEBER, Rachel; CRANE, Randall (Eds.) *Oxford Handbook of Urban Planning*. Oxford University Press. 2012. Chapter 38, p. 1.180-1.204.
- NOGUEIRA, A. A. Fogo, vento, terra e mar: migrações, natureza e cultura popular no bairro Serviluz em Fortaleza (1960-2006). Dissertação (mestra em História Social), São Paulo: PUC-SP, 2006.
- PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. Práticas de pesquisa-ação do LEHAB em Fortaleza: desafios na luta pelo direito à cidade. In: *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas* / Instituto Pólis [et al.], organização KLINTOWITZ, D.; MOREIRA, F.; NISIDA, V. São Paulo: Instituto Pólis, 2019.
- MARTIN, I; MENDONÇA, P.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo* / Organização de Raquel Rolnik et al. São Paulo: FAU/USP, 2018, 360 p.
- SÁ, L. D. de; BARREIRA, C. *Favela, comunidade ou bairro? A espacialização das relações sociais na perspectiva de jovens surfistas do Titanzinho*. Anpocs. 35º Encontro da Anpocs, 2011.
- VAINER, C.; TANAKA, G.; OLIVEIRA, F. L.; LOBINO, C.; BIENENSTEIN, R.; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. *Anais do XV ENANPUR*. Recife: ANPUR, 2013.
- ULTRAMARI, C. e Rezende, D. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 7-14, abr./jun. 2007.