

## Habitando o Inabitável: Geração de Renda e Desenvolvimento Local no Conjunto Palmeiras

### *Inhabiting the uninhabitable: income generation and local development in Conjunto Palmeiras*

Martin Jayo<sup>1</sup>, Eduardo de Lima Caldas<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Rua Arlindo Bettio, 1000 Ermelino Matarazzo, São Paulo-SP, 03828000, Brasil

**Resumo:** O caso se passa no Conjunto Palmeiras, um bairro da periferia de Fortaleza-CE, e é narrado a partir da ótica de Joaquim, um líder local atuante na Associação de Moradores. Em janeiro de 1997 Joaquim reflete sobre um intrincado problema: se de um lado a Associação conseguiu, à custa de muito trabalho e graças a um histórico de mobilização e lutas, a instalação de equipamentos públicos e serviços urbanos essenciais de que a comunidade era carente, de outro lado uma grande parte da população começa a encontrar dificuldades para fazer frente aos custos que esses mesmos serviços trouxeram, incompatíveis com sua renda. Como resolver o problema? É possível criar mecanismos para aumentar a renda local e manter esses moradores no bairro? O que pode fazer a Associação de Moradores? A aplicação do caso é sugerida em cursos com conteúdos relacionados a gestão social e desenvolvimento local.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento local, geração de renda, gestão social.

**Abstract:** The case takes place in Conjunto Palmeiras, a low-income neighborhood located on the outskirts of Fortaleza (capital of the North-eastern Brazilian state of Ceará), and is told from the viewpoint of Joaquim, a local leader active in the Neighborhood Association. In January 1997, Joaquim reflects on an intricate problem. On one side, thanks to a history of mobilization and struggles, the Association managed to bring to the neighborhood a number of public facilities and essential services that had been lacked for many years. On the other, many residents were finding it difficult to cope with the costs of this new infrastructure. How can the problem be solved? Is it possible to create income generating mechanisms and avoid these residents from being expelled from the neighborhood? What can the Neighborhood Association do about it? The case is suggested to be applied in courses related to social management and local development.

**Key-Words:** Local development, income generation, social management.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

*“Muita gente está indo embora, e isso é preocupante. A história se repete quase sempre do mesmo jeito: o marido desempregado, as crianças doentes, as contas atrasadas, a mulher faz o que pode mas não ganha para as despesas, as dívidas se acumulam. A casinha é o único bem que a família possui, e o jeito é vender a casa para alguém de fora, fazer um dinheirinho e se mandar daqui. É preciso fazer algo para reverter isso...”*

Estamos numa manhã de janeiro de 1997. Quem faz a reflexão acima, enquanto caminha pelo Conjunto Palmeiras, é João Joaquim de Melo Neto Segundo. Apesar do nome comprido e elegante, o bairro inteiro conhece simplesmente por Joaquim. Ex-seminarista e educador popular, ligado desde muito jovem a setores progressistas da Igreja Católica e a movimentos sociais, ele participa ativamente da vida do bairro há mais de 15 anos e, com o tempo, se tornou uma das mais respeitadas lideranças locais. Joaquim milita na Associação de Moradores, que ajudou a criar no início dos anos 80, e é em seu trajeto diário para a Associação que o encontramos pensativo, andando pelo asfalto, debaixo de sol forte.

Com 30 mil habitantes, o Conjunto Palmeiras fica no extremo sul de Fortaleza, capital do Ceará, e apesar da boa infraestrutura urbana é um dos bairros mais pobres da cidade. O caso se passa em 1997, mas para entendermos o problema que aflige Joaquim

vale a pena voltar no tempo. A sofrida história do bairro começa em 1973.

#### 1973-81: mato e lama

Fortaleza é um dos principais destinos turísticos do Brasil, com belíssimas praias e uma moderna infraestrutura hoteleira, e recebe visitantes de diferentes regiões do mundo. Ao mesmo tempo, é uma cidade de graves disparidades sociais.

Até a década de 70, parte da faixa litorânea da cidade, hoje integralmente preenchida por hotéis e condomínios, era ocupada em alguns pontos por favelas. Em 1973, em meio a um processo de valorização imobiliária e crescimento da indústria turística, a Prefeitura iniciou uma política de “desfavelamento” dessas áreas nobres da cidade.

Executada por intermédio da Fundação do Serviço Social de Fortaleza, um órgão ligado à prefeitura, a política consistia basicamente na transferência de moradores de baixa renda, de bairros centrais para áreas periféricas e pouco desenvolvidas da cidade. O governo local queria preparar a cidade para o turismo e isso significava, na sua concepção, afastar os pobres. Politicamente, o país vivia o auge do período ditatorial iniciado com o golpe militar de 1964. O município de Fortaleza era

Correspondência/Correspondence: Martin Jayo, Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Rua Arlindo Bettio, 1000, Ermelino Matarazzo, São Paulo, SP, 03828000, Brasil  
[martin.jayo@usp.br](mailto:martin.jayo@usp.br)



Avaliado pelo / Evaluated by double blind review system - Editor Científico / Scientific Editor: Magnus Luiz Emmendoerfer  
Recebido em 27 de agosto, 2013; aceito em 09 de outubro, 2013, publicação online em 01 de janeiro, 2014.  
Received on august 27, 2013; accepted on october 09, 2013, published online on january 01, 2014.

governado por um prefeito biônico (Vicente Fialho), indicado por um governador também biônico (César Cals), por sua vez indicado pelo então presidente da República, general Emílio Garrastazu Médici. Nesse panorama político e com esse perfil de gestores públicos, o processo de “assepsia” das áreas centrais da cidade foi conduzido de forma violenta e desumana.

Foi nesse contexto, inegavelmente hostil, que o Conjunto Palmeiras foi criado, com o deslocamento forçado de 1500 famílias retiradas da orla. Cada família recebeu um lote demarcado pela Prefeitura, a ser pago em prestações, em uma vasta área descampada a 22 quilômetros do mar. Inóspita e longe de tudo, a região não contava com infraestrutura básica como água encanada, esgoto, asfalto ou eletricidade. Também não havia empregos nem escolas, nem tampouco linhas de ônibus que permitissem chegar até eles. Era “só lama e mato”, na expressão até hoje usada pelos moradores mais antigos que relembram, sem nenhuma saudade, a transferência forçada.

Com a chegada de novas famílias – sobretudo de migrantes do interior do Nordeste –, os primeiros anos seriam marcados pelo crescimento populacional. Em pouco tempo, o Conjunto Palmeiras, nascido de uma política de “desfavelização”, se transformou em uma enorme favela, com 30 mil habitantes vivendo em condições bastante mais precárias do que aquelas experimentadas antes da remoção.

#### **1981-1996: mobilização e luta**

Joaquim costuma dividir a história do bairro em dois períodos. Se os primeiros anos são marcados pelo desalento, a chegada dos anos 80 inaugura um período de mobilização, grandes lutas e muitas conquistas para o bairro.

O final dos anos 70 e o início dos anos 80 são um período de redemocratização e fortalecimento dos movimentos sociais, populares e comunitários em todo o país. Em 1982 foram eleitos os primeiros governadores após o golpe militar de 1964, mas enquanto São Paulo elegia Franco Montoro (PMDB) e o Rio de Janeiro elegia Leonel Brizola (PDT), no Ceará foi eleito Gonzaga Mota, um antigo coronel oriundo da Arena, partido de sustentação da ditadura, que governará até 1986. Na primeira eleição municipal, em compensação, é eleita Maria Luiza Fontenele (PT), com quem os movimentos sociais mantinham diálogo. Esse contexto de redemocratização foi importante para que se fortalecessem as ações e reivindicações populares do Conjunto Palmeiras.

Neste período aparecem também as primeiras organizações populares do Conjunto Palmeiras. Em 1979 chegam as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e em 1981, com apoio das CEB, é criada a Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp).

Os resultados das ações foram notáveis, embora à custa de muito esforço. Em 1988 o bairro recebeu água encanada, feito que é considerado pelos moradores um dos mais memoráveis da história local: para consegui-lo foi necessário nada menos do que ameaçar explodir a tubulação adutora que passava pela área do

Conjunto Palmeiras para abastecer a cidade de Fortaleza. Iluminação pública e eletrificação domiciliar foram outras conquistas dos anos 80.

Pavimentação e saneamento, contudo, só chegariam depois, já nos anos 90, e somente graças ao apoio internacional. Uma parceria entre a Asmoconp e a GTZ, uma instituição governamental alemã voltada a projetos de desenvolvimento sustentável, forneceu recursos e assistência técnica para a construção do sistema de esgoto e para outras melhorias como pavimentação e drenagem.

Em 1990, já havia no Conjunto Palmeiras nada menos do que 26 organizações populares. Nessa mesma época as lideranças comunitárias do bairro criam a União das Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmeiras (Uagoconp). Em janeiro de 1991, realizou-se um grande seminário, sugestivamente batizado de “Habitando o Inabitável”, em que as diferentes lideranças e a população local se reuniram para pensar e debater o desenvolvimento do bairro. As conclusões do seminário foram no sentido de reafirmar a linha a ser seguida pela Asmoconp e pelas demais organizações locais: continuar pressionando o poder público, reivindicando melhorias de infraestrutura e serviços básicos. Isto orientou as ações das entidades locais daí por diante.

E graças a essas ações, no final dos anos 90, após quase duas décadas de esforço contínuo, o Conjunto Palmeiras está finalmente urbanizado. O local não se parece mais com uma favela, e o mato, lama e desolação que dominavam nos primeiros anos só existem agora na memória, ainda que recente, de muitos moradores.

No entanto, é aqui que encontramos Joaquim, caminhando pelo asfalto, e aflito com o futuro do bairro.

#### **1997: o outro lado das conquistas**

Joaquim perdeu a conta de quantos moradores antigos viu tendo que ir embora, logo agora que o bairro melhorou.

“O problema não é difícil de entender”, pondera ele. “O bairro evoluiu muito, mas as condições econômicas das pessoas não acompanharam essa melhora”. Um censo informal, recém-realizado pela Asmoconp, revelava que a maioria dos moradores estava desempregada, ou tinha empregos extremamente precários. Noventa por cento das famílias viviam com menos de dois salários mínimos por mês. Setenta por cento da população adulta era analfabeta, e mais de 1.200 crianças em idade escolar estavam fora da escola. Ao mesmo tempo, a chegada do asfalto, iluminação, água encanada e demais progressos, tão comemorados pela Asmoconp, tinha trazido novas despesas: contas de água e de luz, taxas de serviços e contribuições de melhoria. Para pessoas vivendo em condições tão críticas, essas novas taxas resultavam proibitivas – e isso criava um grande problema.

Completando o quadro, outro efeito das melhorias ocorridas no bairro se fazia sentir: a valorização imobiliária. Por mais simples e pobres que fossem, as casas do Conjunto Palmeiras agora estavam em um bairro dotado de boa infraestrutura urbana,

o que fazia com que ganhassem valor de mercado e houvesse compradores interessados, vindos de fora. Cada vez mais moradores cediam à tentação de vender a casa para sair, ainda que temporariamente, do apuro financeiro. Mas isso significava também sair do bairro, retornando a locais com infraestrutura precária. Em outro contexto e por outros mecanismos, a população do Conjunto Palmeiras corre o risco de uma segunda expulsão.

### **É preciso corrigir o rumo**

Está marcado para daqui a poucos dias, ainda no mês de janeiro, o Segundo Seminário Habitando o Inabitável, repetindo a experiência do primeiro, ocorrido em janeiro de 1991. Como daquela vez, diferentes lideranças locais irão se reunir na sede da Asmoconp, para debater e combinar ações para o bairro.

Está claro para Joaquim que a linha de ação da Associação precisa ser redefinida. “*A necessidade do bairro não é mais infraestrutura, a prioridade agora tem que ser aumentar a renda local, para que as pessoas consigam se manter aqui*”, ele pensa.

Mas ainda não está claro como. Só uma coisa é certa para Joaquim: além de água, luz, esgoto e asfalto, outra coisa que o bairro conquistou nos seus anos de luta foi um alto grau de compromisso mútuo capacidade de organização.

O Seminário será o fórum ideal para debater propostas concretas e achar uma solução. Joaquim acaba de chegar à sede da Asmoconp, no coração do bairro. A Associação está apinhada de gente, como sempre. Gente compromissada, querendo trabalhar em prol da comunidade. A caminhada terminou, mas o raciocínio ainda não. Joaquim bebe um copo de água e procura um canto fresco e quieto para continuar pensando.

### **Discussão**

Colocando-se no lugar de Joaquim, procure fazer um balanço geral da situação do Conjunto Palmeiras em 1997. Na sua opinião, qual pode ser a linha de ação da Associação de Moradores daqui por diante? Que recursos podem ser mobilizados para tanto? Que estratégias e instrumentos podem ser utilizados?