



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

HISTÓRICO DA REPRESENTAÇÃO CARTOGRÁFICA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA: O CASO DO PIRAMBU E DA BARRA DO CEARÁ

Maria Cristiellen Rodrigues Ribeiro (Centro Universitário Christus) - cristiellen.rodrigues1703@gmail.com
Graduanda em Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário Christus, em Fortaleza.

Carolainy Venancio de Souza (Centro Universitário Christus) - carolainyvenancioarq97@gmail.com
Graduanda em Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário Christus, em Fortaleza.

Mariana Quezado Costa Lima (Centro Universitário Christus) - marianaqcl@gmail.com
Arquiteta e Urbanista, graduada pela Universidade Federal do Ceará e Mestra em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU+D UFC. Professora do Centro Universitário Christus e do Centro Universitário 7 de Setembro, em Fortaleza.

Histórico da representação cartográfica de assentamentos precários em Fortaleza:

O caso do Pirambu e da Barra do Ceará

INTRODUÇÃO

Ainda que ocupe boa parte das grandes metrópoles brasileiras, a cidade informal não é historicamente retratada pelos mapas e planos oficiais, enquanto a cidade formal está detalhadamente representada nesses documentos. Conforme Maricato (2013, p. 122), para a cidade informal “não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias”. Quando muito, os assentamentos informais são representados como manchas a serem “retiradas” do mapa. Essa questão tem sido apontada pela literatura contemporânea para falar da informalidade no Sul Global (ROY, 2005) e nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2013; ROLNIK, 2015). Em Fortaleza, a quinta maior cidade do Brasil, não é diferente.

Desde a constituição dos Estados nacionais, passando pela definição de propriedades dentro de um território e pela criação de jurisdições administrativas, até os mapas de zoneamento das cidades, os mapas nasceram e se desenvolveram sob a perspectiva dominadora de facilitar e legitimar a conquista de territórios. Em sua essência está a linguagem e a representação do poder (ACSELRAD, 2008). Historicamente, portanto, mapas foram desenhados pelos grupos dominantes e para os grupos dominantes, mostrando e escondendo aspectos da realidade conforme os interesses envolvidos.

Ainda hoje ausentes dos mapas, cadastros e estatísticas, a cidade informal é invisibilizada e deixada à sombra da cidade formal, ainda que, paradoxalmente, ela ocupe grande parte das nossas cidades, enquanto “a estruturação do espaço das elites inscreve-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística” (ROLNIK, 2015, p.186). Esse paradoxo está embutido nas discussões de Milton Santos sobre os espaços opacos, os quais revelam “o enigma da invisibilidade do muitíssimo visível”.

Milton Santos (2008) afirma que a informatização ou a “informatização” do espaço – dentro do contexto de globalização – não é uniforme e traz consigo um novo tipo de exclusão, a desigualdade da ciência, da tecnologia e da informação, que é reflexo e condicionante da exclusão socioespacial. Tendo em vista essa desigualdade, o autor diferencia “espaços luminosos” – áreas com grande densidade de informação – de “espaços opacos” – áreas praticamente vazias – afirmando ainda a existência de “uma infinidade de situações intermediárias” (SANTOS, 2008, p. 48). Analisando a teoria de Santos, Ana Clara Ribeiro discorre:

A luz também escolhe, seleciona e oculta, engrandecendo espaços, transformados em espaços luminosos, e esmaecendo ou esquecendo outros, abandonados em sua opacidade. Uma opacidade que se aproxima da falta de importância, do desinteresse, do literal apagamento e do radicalmente negativo. Os espaços opacos seriam espaços da sobrevivência, enquanto os espaços luminosos seriam espaços de reconhecimento, da valorização. (RIBEIRO, 2012, p. 66).

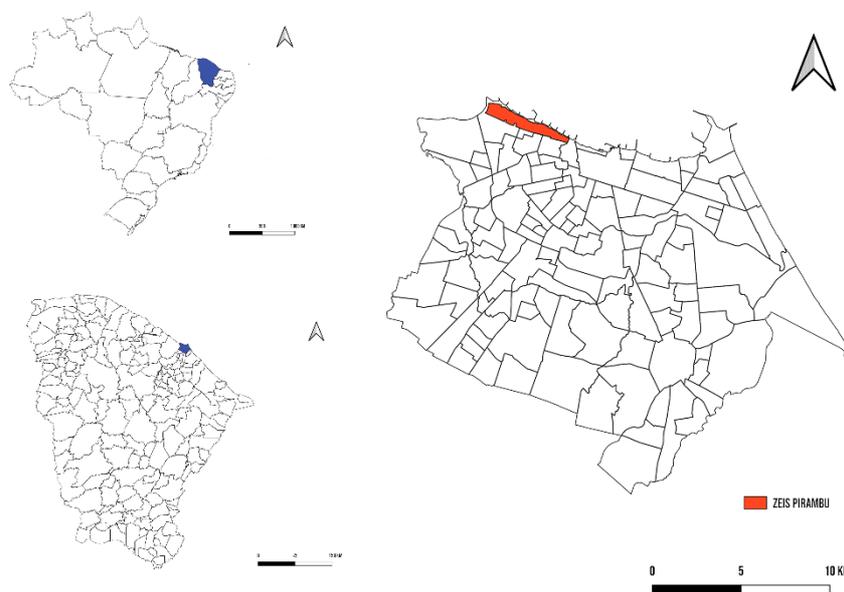
Que áreas na cidade são esses espaços do esquecimento, do apagamento? Que áreas são os espaços valorizados e que estão sob os holofotes? Qualquer pessoa é capaz de imaginar que espaços são esses em sua cidade. Nesse sentido, a cidade informal é opaca, visto que são áreas praticamente sem informações, enquanto reflexo e condicionante da exclusão.

Ainda que se verifiquem movimentos de “iluminação” destes espaços opacos, os assentamentos precários continuam a aparecer em mapas oficiais sob a forma de grandes “manchas” no mapa, o que vai de encontro à sua diversidade e à sua complexidade [omitido – revisão às cegas].

Ademais, esses movimentos de “iluminação” dos “espaços opacos” ocorrem notadamente naqueles espaços opacos que interessam, em geral, pela proximidade física dos “espaços luminosos”. Um exemplo disso são as favelas no Rio de Janeiro (FERRAZ; LEME; MAIA, 2018) que tiveram sua malha viária mapeada (o que dificilmente acontece), justamente aquelas próximas aos locais de interesse dos megaeventos que ocorreram na cidade entre 2007 e 2014 (Panamericano, Olimpíadas e Copa do Mundo).

Segundo Roy (2005) e Maricato (2013), a invisibilidade da cidade informal não ocorre por acaso ou por uma incompetência do poder público. Muito pelo contrário, essa falta de visibilidade é funcional e consiste em uma ferramenta, chamada por Roy (2009) de *unmapping*, que permite ao Estado “[...] determinar que formas de informalidade irão prosperar e quais desaparecerão” (ROY, 2005, p. 149).

Figura 1 - Localização do recorte espacial



Fonte: elaborado pelos autores.

Diante desse contexto mais amplo, este artigo tem como objetivo compreender como os assentamentos precários são historicamente representados pelos mapas oficiais em Fortaleza, tendo como recorte espacial

(Figura 1), principalmente, mas não exclusivamente, a área correspondente à ZEIS Pirambu, situada nos bairros Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu, localizados na região noroeste da cidade. Nesses bairros, formaram-se alguns dos primeiros assentamentos da cidade, os quais sofrem com o apagamento da sua história dentro da narrativa oficial que olha apenas para a cidade formal. O recorte foi escolhido, para além da sua importância histórica, pela vivência das autoras, moradoras do recorte de estudo.

Metodologicamente, a análise histórica se fez por meio de: leitura e sistematização de artigos e teses que contam a história do planejamento urbano de Fortaleza, em especial, aquelas com foco na cidade informal, de modo a identificar uma linha do tempo dos planos e do processo de favelização da cidade; e análise documental de levantamentos aerofotogramétricos, de mapeamentos de diagnósticos e de planos urbanos da cidade, de modo a comparar a história da cidade informal com sua representação ao longo dos anos, seja cartograficamente, seja no discurso oficial.

A partir da construção de uma linha do tempo da representação cartográfica em Fortaleza, levando em conta o contexto histórico/político Federal e Municipal, foram identificadas três fases de representação do assentamentos informais em mapas, às quais correspondem às três partes deste artigo: (1) Descaso de informações, entre 1818 e 1959, período do surgimento dos primeiros assentamentos, cuja existência era ignorada ou descontinuada ao longo dos mapas; (2) Informações com intenção de desfavelamento, entre 1960 e 1987, em que os mapas passam a apresentar informações mais detalhadas quanto à delimitação dos assentamentos, geralmente associados a uma posterior iniciativa de desfavelamento; e (3) Pós-constituição e a mudança de discurso, iniciada como o nome já diz em 1988 e seguindo até os dias atuais, em que se verifica uma abundância maior de informações, com vistas à urbanização dos assentamentos, mas ainda com importantes lacunas.

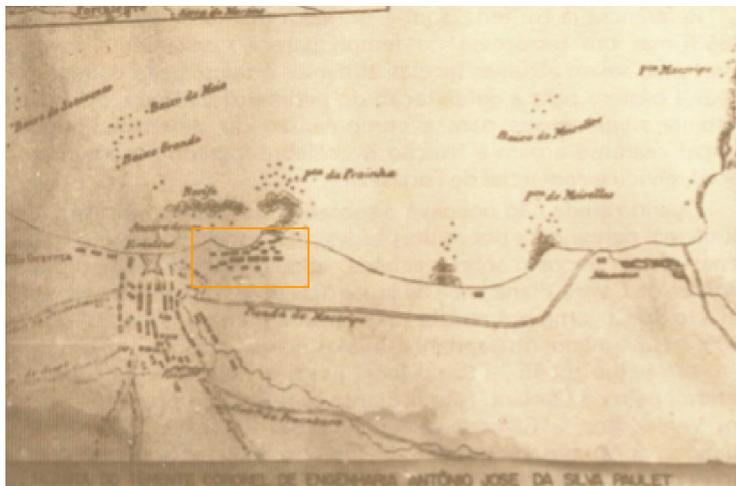
AS PRIMEIRAS OCUPAÇÕES E O DESCASO DE INFORMAÇÕES (1818-1959)

A representação cartográfica em Fortaleza se inicia com a Planta de Silva Paulet em 1818 (Figura 2). Nela é retratada a ocupação formal da cidade, porém a leste é possível observar a presença de um assentamento próximo à área portuária com outras características, sugerindo que este seja uma ocupação irregular (PONTE, 2019). A partir de 1823, as terras úmidas que os sertanejos ocupavam durante o período de seca são dedicadas à expansão algodoeira, assim, esses tornam-se retirantes na cidade, segundo relatos, em casebres formados nas zonas de praia (ALDIGUERI, 2017).

O próximo mapa oficial é encomendado ao Padre Manoel do Rego Monteiro pela Câmara Municipal em 1856 com a intenção da representação exata da cidade (Figura 3). Nele não é identificada nenhuma ocupação além das regulares, porém, na Planta Exacta da Cidade de Hebstler (Figura 4), produzida em 1859, o mesmo assentamento próximo a área portuária, identificado em 1812, reaparece um pouco maior. Em 1863, a Planta Topographica da Cidade de Fortaleza (Figura 5) não apresenta os alojamentos, mas sugere a formação e prolongamento de quadras e avenidas, podendo ser indício de um possível

processo de remoção (PONTE, 2019). Neste mapa, se observa a demarcação de uma área chamada Curral Matadouro, onde atualmente se localiza o assentamento Arraial Moura Brasil.

Figura 2 - Planta de Fortaleza, elaborada por Silva Paulet (1818)



Fonte: Acervo Cartográfico da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Licenciado sob domínio público. (modificado pelos autores).

Figura 3 - Planta Exacta da Cidade (1859)

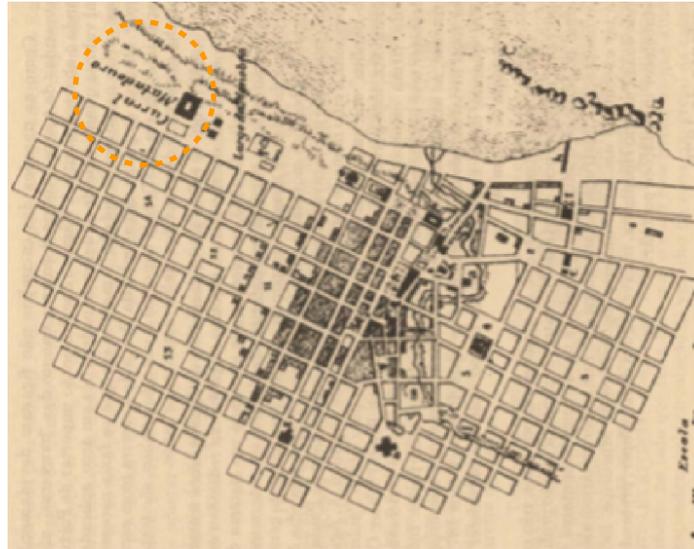


Fonte: Acervo Cartográfico da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Licenciado sob domínio público. (modificado pelos autores).

Na Planta Exacta da Cidade de Adolpho Heibster (Figura 3), produzida em 1859, o mesmo assentamento próximo a área portuária, identificado em 1818,

aparece um pouco maior. Em 1863, a “planta reformada”, entregue por Herbster à Câmara Municipal (Figura 4), não apresenta os alojamentos, mas sugere a formação e prolongamento de quadras e avenidas, podendo ser indício de um possível processo de remoção (PONTE, 2019). Neste mapa, que é um plano de expansão urbana, se observa a demarcação de uma área chamada Curral Matadouro, onde atualmente se localiza o assentamento Arraial Moura Brasil.

Figura 4 – “Planta Reformada” da Cidade de Fortaleza (1863)



Fonte: Castro, 1994 (modificado pelos autores).

Figura 5 - Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, de 1875

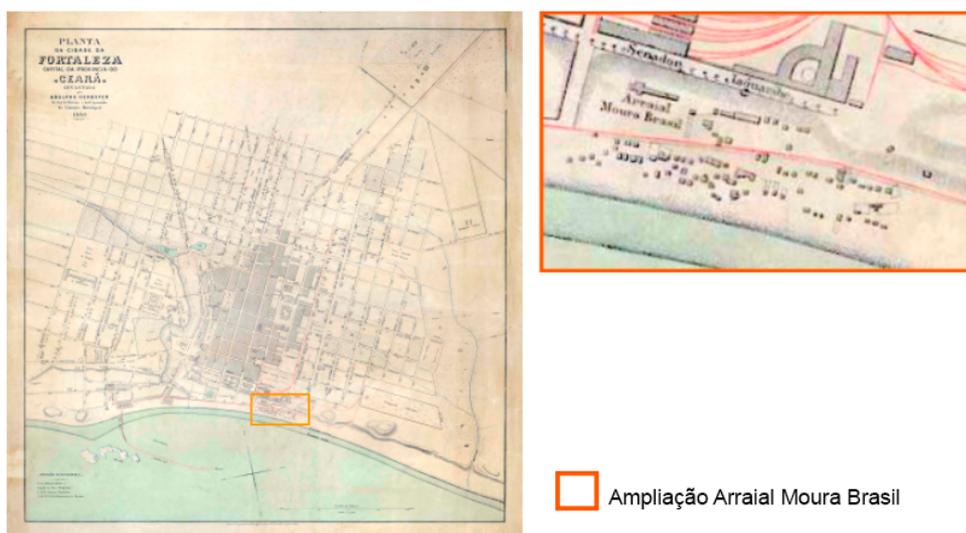


Fonte: Acervo Cartográfico da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Licenciado sob domínio público. (modificado pelos autores).

Herbster, em 1875, elabora a Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios (Figura 5), onde aparecem duas aglomerações de casas, um ao lado do porto e outro à esquerda do Forte. Baseado nessa localização, é possível supor que houve um processo de migração do antigo assentamento, identificado em 1812, para esses dois novos, os quais podemos identificar como os atuais Arraial Moura Brasil e Poço da Draga, ainda que não estejam nomeados no mapa.

Entre 1877 e 1879, devido a uma grande seca, existe uma massiva migração de sertanejos para Fortaleza (CAVALCANTE, 2017). Esses tornam-se retirantes na cidade, cuja solução encontrada é cercá-los em “abarracamentos” às margens do centro, lugar que era visto como centro da modernização da cidade (OLIVEIRA, 2016). Em 1888, a atualização do mapa de 1875 é feita na Planta da Cidade de Fortaleza (Figura 6), adicionando a expansão e urbanização programada da cidade (PONTE, 2019). Até esse momento, é sabida a existência do Arraial Moura Brasil e da comunidade do Poço da Draga, porém, só o primeiro consta no mapa, com indicação nominal e demarcação de algumas habitações (ALDIGUERI, 2017).

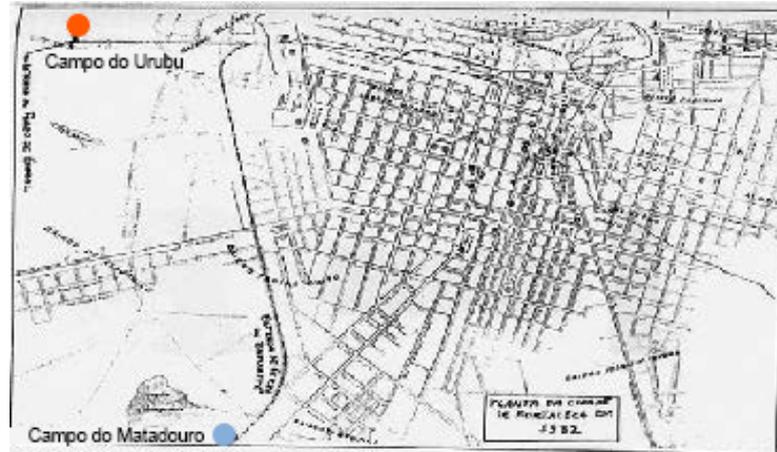
Figura 6 - Planta da Cidade de Fortaleza em 1888



Fonte: Acervo Cartográfico da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Licenciado sob domínio público. (modificado pelos autores).

Em uma nova Grande Seca, em 1915, ocorreu outro processo migratório, desta vez em maior escala devido a ampliação das ferrovias. Os retirantes eram despejados em área de praia, onde construíam seus casebres e viviam de forma miserável. Para evitar sua presença como mendigos no Centro, foram criados “currais” ou campos de concentração, onde eram mantidos presos, podendo sair apenas para o trabalho em obras de melhorias na cidade (ALDIGUERI, 2017). Segundo Rios (2014), a localização dos campos era estratégica, próximos a ferrovias existentes, o Campo do Urubu ficou às margens da Estrada de Ferro de Baturité e o Campo do Matadouro à Estrada de Ferro de Sobral (Figura 7).

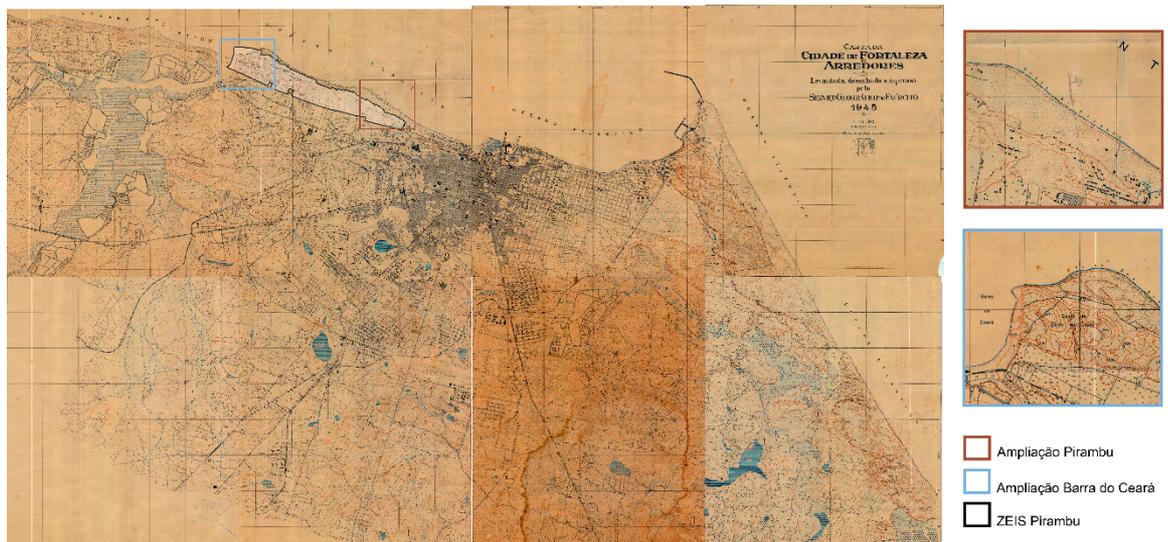
Figura 7 - Mapa da cidade de Fortaleza no ano de 1932 indicando a localização das concentrações de Matadouro e Urubu



Fonte: Rios, 2014 (modificado pelos autores).

O início dos anos 30 marca o fechamento dos currais e o surgimento das favelas. Sem ter como voltar ao sertão, os retirantes ocupam as áreas ao redor dos campos e constroem seus casebres. Esse processo dá origem aos assentamentos que usaremos como área de estudo neste artigo, Barra do Ceará e Pirambu. Em 1933, o jornal O Povo utiliza pela primeira vez o termo “favela”, referente a algo negativo, bestial, amedrontando o resto da cidade sobre os que ali viviam (ALDIGUERI, 2017).

Figura 8 - Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores de 1945



Fonte: Pereira, 2018 (modificado pelos autores).

É realizado em 1945 um levantamento aerofotogramétrico pelo Serviço Geográfico do Exército, que resulta na Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores (Figura 8). Até esse momento é sabida a existência e consolidação tanto da

Barra do Ceará quanto do Pirambu, porém seus territórios são demarcados como Dunas da Barra do Ceará e Praia do Pirambu, respectivamente, sendo este último o único que apresenta escassas representações de habitações (PONTE, 2019).

Em 1947, temos o último mapeamento desse recorte, no Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza de José Otacílio de Saboya Ribeiro, cuja intenção seria condicionar o traçado urbano a um sistema de transporte geral (PONTE, 2019). Nesse, conforme destacado na figura 9, há menção ao Poço da Draga (não necessariamente referindo-se ao assentamento, mas possivelmente à estrutura do Porto) e há uma proposta de “urbanização” do Arraial Moura Brasil com uma proposta de substituição das casas por prédios.

Figura 9 - Proposta para a zona central do Plano Diretor de Remodelação e Expansão da Cidade de Fortaleza (1947)



Fonte: Farias, 2008 (modificado pelos autores).

MAPEAR PARA DESFAVELAR (1960-1987)

O primeiro levantamento dos assentamentos precários se deu nos anos 1960, com o Plano Diretor de Hélio Modesto. O plano se destaca por deixar de lado as medidas sanitárias abordadas por seus antecessores. Desta vez as favelas são levantadas e são coletados os seguintes dados: data de formação, número de moradores, ocupação dos moradores, presença ou não de escolas ou assistência, tipo de culto/religião, tipo de material construtivo e qual necessidade principal de cada favela (ALDIGUERI, 2017).

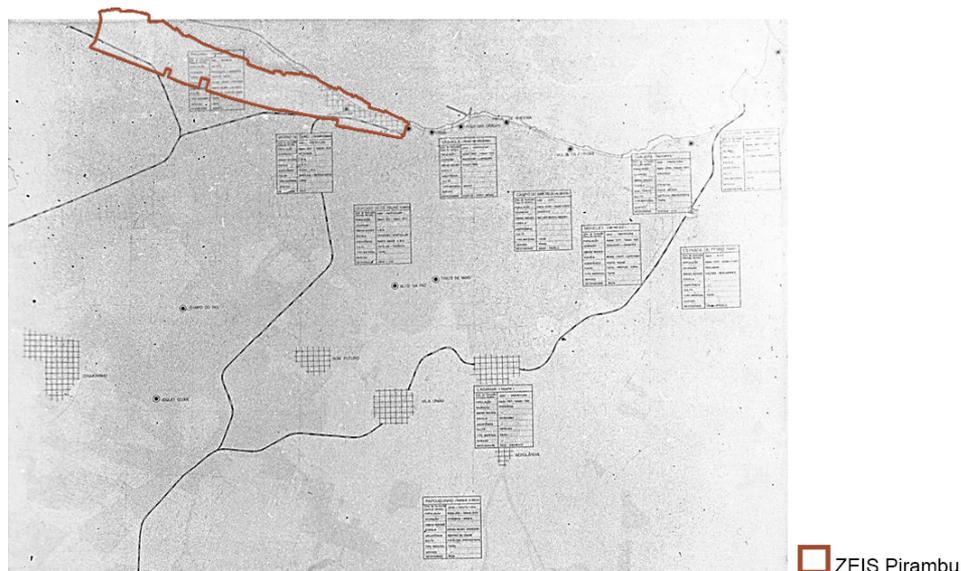
Em 1963, com o lançamento do plano, temos o primeiro mapeamento oficial com dados referentes a 12 favelas (Figura 10): Pirambu, Morro do Ouro,

Cercado do Zé Padre, Moura Brasil, Poço da Draga, Campo do América, Meireles, Varjota, Estrada De Ferro, Lagamar, Papouquinho e Coqueirinho (ALDIGUERI, 2017). Apesar do caráter “progressista” no pioneirismo ao destacar o “uso residencial favela”, sua descrição sobre tal tipologia habitacional e seus moradores é intrinsecamente relacionada a problemas sociais:

“Tratam-se de pessoas dotadas de poucas aptidões, criadas geralmente na lavoura, numa lavoura de tipo rotineiro que exige pouco conhecimento técnico e, por isso mesmo, têm dificuldades de melhorar a vida, pois lhes faltam as novas aptidões e especialidades que são exigidas pela estrutura urbana, a começar pela mais importante de todas, a alfabetização. A adaptação dessas populações à vida urbana torna-se, portanto, difícil, daí criarem para a cidade graves problemas sociais de mendicância, prostituição, infância abandonada, delinquência e “favelização”. (FORTALEZA, 1963, p.34).

Nesse momento, era exigida uma demanda por habitação devido ao crescimento da população e do número de favelas na cidade. Essa demanda fica evidente quando em 1960 ocorre a Marcha do Pirambu, primeira manifestação a reivindicar moradia para a população carente. Porém, apesar de explorar os problemas das moradias precárias, as propostas do plano Hélio Modesto não são implementadas (PONTE, 2019). Tratava-se de um Plano-Discurso (VILLAÇA, 1999), que trazia muitas ideias 'progressistas', mas não se preocupava com a sua operacionalização e sua exequibilidade, o que contribuiu para que não "saia do papel".

Figura 10 - Plano Diretor de Hélio Modesto (1963)



Fonte: Aldigueri, 2017 (modificado pelos autores)

Figura 11 - Levantamento de “Vilas Marginais” (1971)

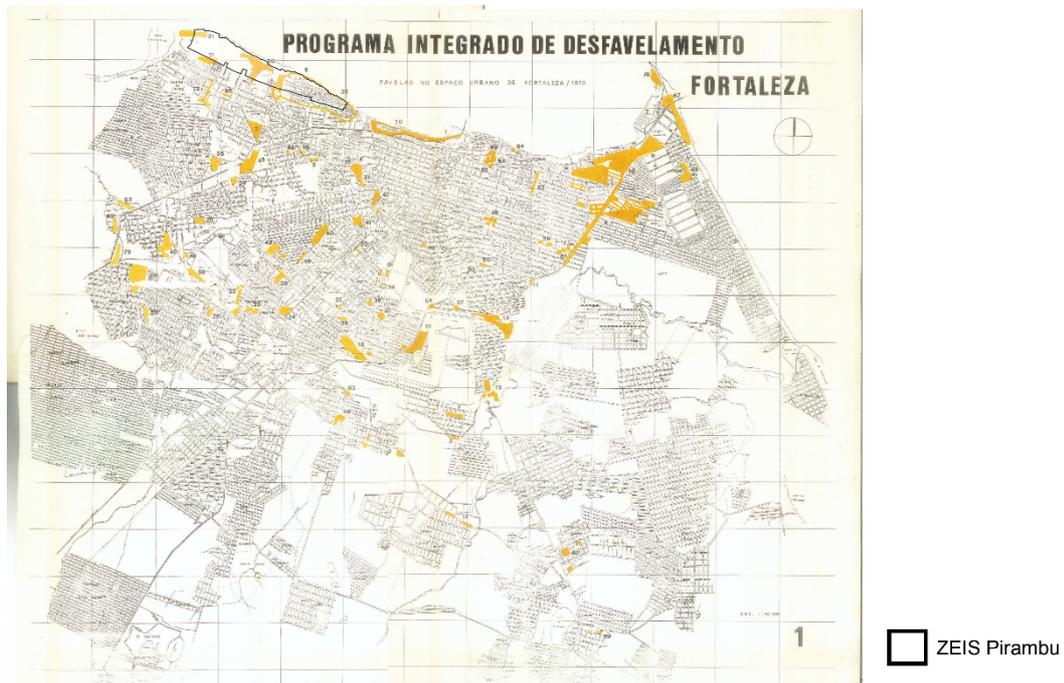


Em 1964, o golpe militar reduz a autonomia estadual e municipal, fazendo com que o poder se centralizasse na escala federal. No mesmo ano é criado o Plano Nacional de Habitação, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o antecessor da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) (ALDIGUERI, 2017). O primeiro levantamento desse período foi realizado em 1971, numa parceria entre a Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará (SUDEC) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). No documento gerado (Figura 11), foi criada uma tipologia habitacional chamada “zonas e vilas marginais de Fortaleza”, no qual foram identificados 73 assentamentos (ALDIGUERI, 2017).

No mapeamento, as vilas surgem pela primeira vez com demarcação mais precisa de território. A área de estudo aparece fragmentada em 5 vilas: Arpoadores (30), Rampa (71), Rua Francisco Sá (72), Pirambu (6) e Barra do Ceará (31). As informações apresentadas neste documento são quantitativas, resumindo-se a número de domicílios e habitantes.

Em 1973, é lançado o “Programa Integrado de Desfavelamento” (Figura 12), cuja base é o levantamento de 1971, porém, atualizado, contabilizando 83 favelas. O documento busca definir favela como uma tipologia habitacional caracterizada por estar em terreno público ou de terceiros e pela “deficiência de recursos básicos e equipamentos de natureza social e cultural”, continuando a visão estigmatizada apresentada no plano de 1963 (ALDIGUERI, 2017). As informações sobre os territórios da Barra do Ceará e Pirambu continuam as mesmas, fragmentados em 5 territórios alternados entre vazios urbanos, com quantidade de habitação e moradores.

Figura 12 - Levantamento de favelas existentes no espaço urbano de Fortaleza, pelo Programa Integrado de Desfavelamento (1973)



Fonte: Aldigueri, 2017 (modificado pelos autores)

Apesar de existir esse documento, a grande maioria das favelas não eram contempladas com a política habitacional proposta com o BNH, incluindo as aqui destacadas. As ações nesses lugares se resumiam a um processo de remoção e/ou realocação em conjuntos habitacionais distantes. A partir disso, o programa recebeu diversas críticas, levando à criação do Programa de Erradicação de Sub habitações (PROMORAR) em 1979, onde se iniciou a mudança de pensamento sobre as intervenções, desta vez direcionada a urbanizações (ALDIGUERI, 2017).

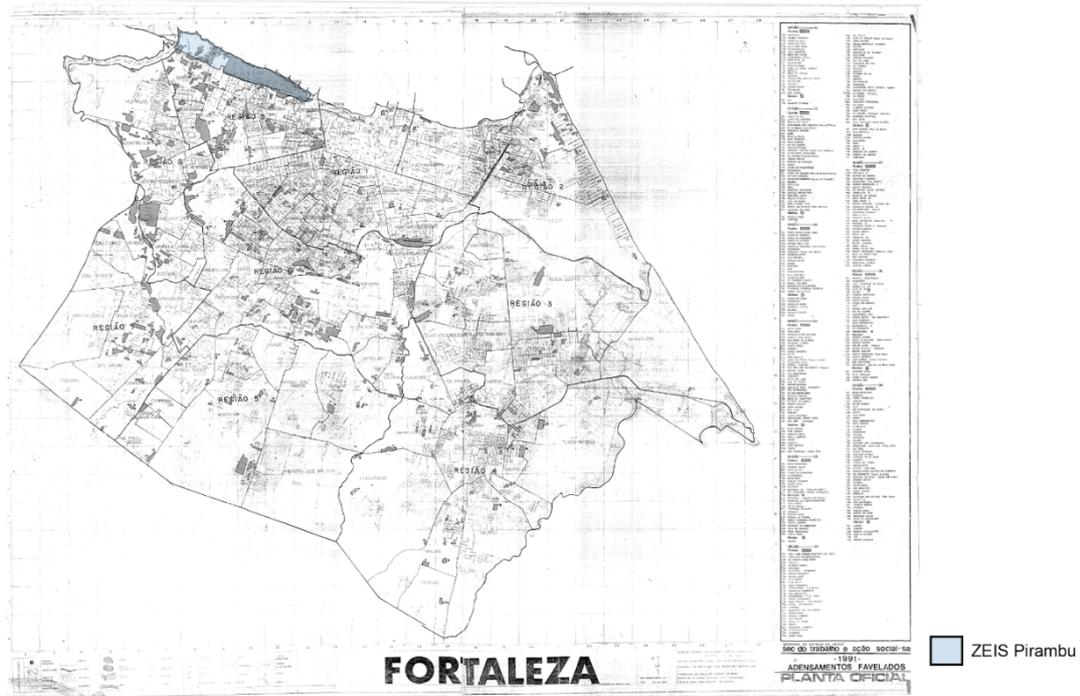
Para a implementação do programa, foi criado no mesmo ano o órgão estadual Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região de Fortaleza (PROAFA), responsável pelo último mapeamento deste recorte temporal, o Levantamento das Favelas e Núcleos da Região Metropolitana de Fortaleza, em 1985. Neste documento, em relação ao de 1973, existe um aumento de 151 novas favelas, totalizando 234 assentamentos (ALDIGUERI, 2017).

PÓS-CONSTITUIÇÃO E A MUDANÇA DE DISCURSO (1988 - 2020)

Com o fim da ditadura e a elaboração da Constituição de 1988, os estados e municípios voltam a ter autonomia, inclusive sobre a política urbana na sua região de atuação. Após a Constituição, o discurso oficial de planejamento sobre assentamentos informais mudou, tirando-os, pelo menos na teoria, da ilegalidade.

O primeiro levantamento em Fortaleza desse período se deu em 1991, com uma parceria entre a Secretaria do Trabalho e Ação Social (SAS) e a Diretoria Técnica da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB). Esse mapeamento contabiliza 355 favelas e busca informações nunca trazidas (Figura 13). Os resultados além de quantitativos aparecem como qualitativos ao criar fichas cadastrais por favela, podendo caracterizá-las individualmente (ALDIGUERI, 2017).

Figura 13 – Mapa de Adensamentos Favelados (1991)



Fonte: Aldigueri, 2017 (modificado pelos autores).

Com essa nova qualidade de informação, os dois bairros presentes no recorte espacial estudado são representados de maneiras distintas. O Pirambu é marcado por uma mancha em quase toda sua extensão e denominado como Pirambu (33). Enquanto a Barra do Ceará é composta por 16 assentamentos menores: Terra Prometida (3), Tapajós (4), 20 de Janeiro (5), Boa Esperança da Barra (7), Olical (8) Vila Ivone (9), Dunas (10), Sete Prédio (12), Cimpelco (13), 4 Varas (14), Goiabeiras (15), Grafisa (16), Arpoador (17), Colibri (18), Entrada das Goiabeiras (19), Comunidade Novo Lar (20).

Em 1992, é implementado um novo Plano Diretor de Fortaleza, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), onde ocorre a primeira menção à favela como um local fora dos padrões urbanísticos exigidos legalmente pelas normas de uso e ocupação do solo, o que era à época inovador. A desordem estaria enquadrada como um problema jurídico, a ser resolvido mediante processos de regularização fundiária e urbanística (ALDIGUERI, 2017). O PDDU propõe, entre outras coisas, a elaboração de um plano específico de urbanização dos assentamentos, o qual deve definir regras especiais para o uso e construção da terra, com participação popular. Entretanto, esse plano tinha um caráter

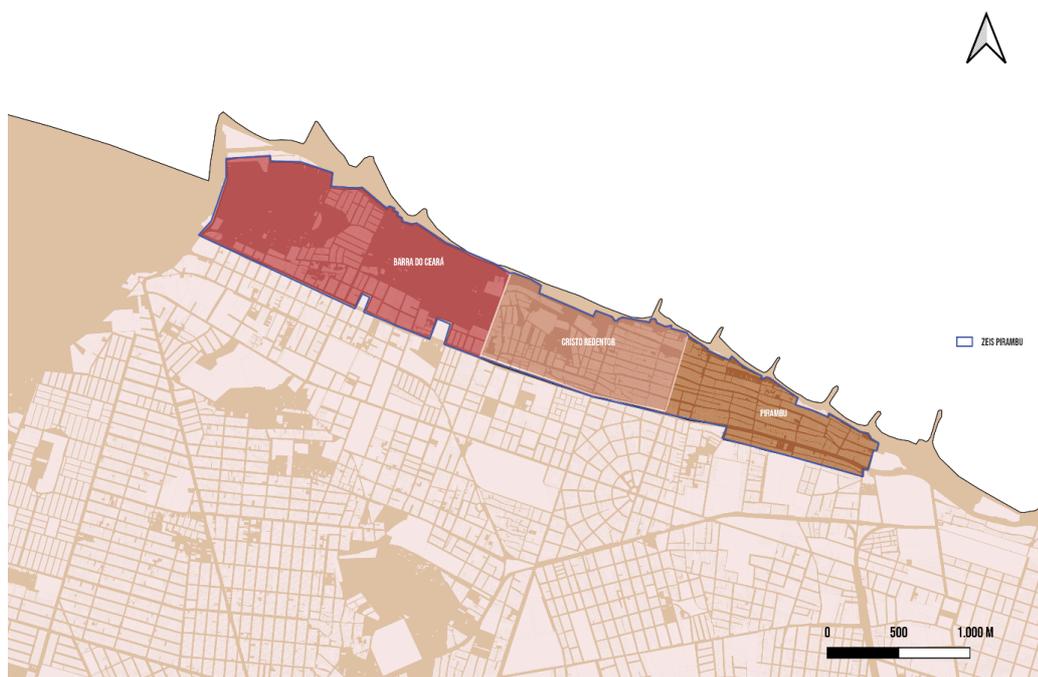
reformista que se provou inviável, “visto que nem os meios foram viabilizados, nem os procedimentos para implementação dos instrumentos foram elaborados” (PEQUENO; FREITAS, 2012, p. 490).

A regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição de 1988 pela Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) vem suprir, nacionalmente, essa lacuna de instrumentos a serem implementados, respeitadas as particularidades de cada município em seus respectivos planos diretores. O Estatuto das Cidades (EC), assim como a Constituição, destaca a função social da cidade e da propriedade como um foco da política urbana. É a partir do Estatuto que são difundidas nacionalmente as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), já aplicadas anteriormente em alguns municípios precursores (Belo Horizonte, Recife e Diadema). Dois anos após a implementação do EC, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, fruto de diversas lutas sociais que vêm desde a década de 70, sendo um instrumento estatal para dialogar sobre o desenvolvimento das cidades. A ideia era coordenar a descentralização da política urbana. Ainda dentro das ações por parte do governo federal para desenvolvimento das ações relacionadas à melhoria da situação das cidades, em 2005, é sancionada a lei nº 11.124 que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que visa o acesso das populações mais carentes à habitação digna.

Nesse contexto, a partir dos anos 2000, em Fortaleza, é realizado uma série de levantamentos para se entender a realidade da situação habitacional a partir de um “problema nacional”. São eles (cf. ALDIGUERI, 2017): Diagnóstico da Situação Habitacional para Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza (2003); Diagnóstico do Plano Diretor Habitacional do Estado do Ceará – PDH (2003); Plano Diretor do Estado do Ceará (2005); Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHISFOR (2013). Além do PLHISFOR (2013), será destacado aqui o processo de regulamentação das ZEIS em Fortaleza, haja vista a grande produção de dados sobre assentamentos em ZEIS nesse processo, inclusive do recorte espacial abordado.

Em 2009, foi publicado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), já elaborado conforme as diretrizes do EC. Embora objeto de muitas críticas, por atender diversas exigências do setor imobiliário formal, foi elaborado com mais participação popular do que qualquer outro processo de planejamento prévio, incorporou importantes mecanismos do EC e adotou uma linguagem progressiva em relação à legitimidade de assentamentos informais precários (FREITAS, 2015). No PDPFOR, foram delimitadas 45 ZEIS de Ocupação (referentes à regularização de assentamentos precários do tipo favela), 56 ZEIS de Conjunto (para regularização de conjuntos habitacionais) e 34 ZEIS de vazio (para produção de habitações de interesse social). Essa delimitação foi resultado de intensas pressões e da articulação dos movimentos sociais locais, mas esse foi apenas o início da luta pela implementação desse instrumento, cujos desafios são elencados por Freitas e Pequeno (2012). A maior das 45 ZEIS de Ocupação demarcadas é a ZEIS Pirambu (Figura 14), que abrange o recorte espacial adotado, com mais de 280 hectares de área e abrange 3 bairros: Barra do Ceará, Pirambu e Cristo Redentor.

Figura 14 - Bairros da ZEIS Pirambu



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2016).

Publicado em 2013, o PLHISFOR foi elaborado dentro de um contexto federal em que o Plano era um requisito para acessar o FNHIS. Embora as ações propositivas desse plano nunca tenham sido implementadas, até hoje consiste no diagnóstico mais abrangente sobre todos os assentamentos precários de Fortaleza. Ainda assim, conforme abordado a seguir, as informações disponíveis não contemplam a complexidade das diversas comunidades da cidade. O Plano traz ainda, uma das primeiras definições operacionais (e não carregada de estigmas) de assentamento precário, a saber:

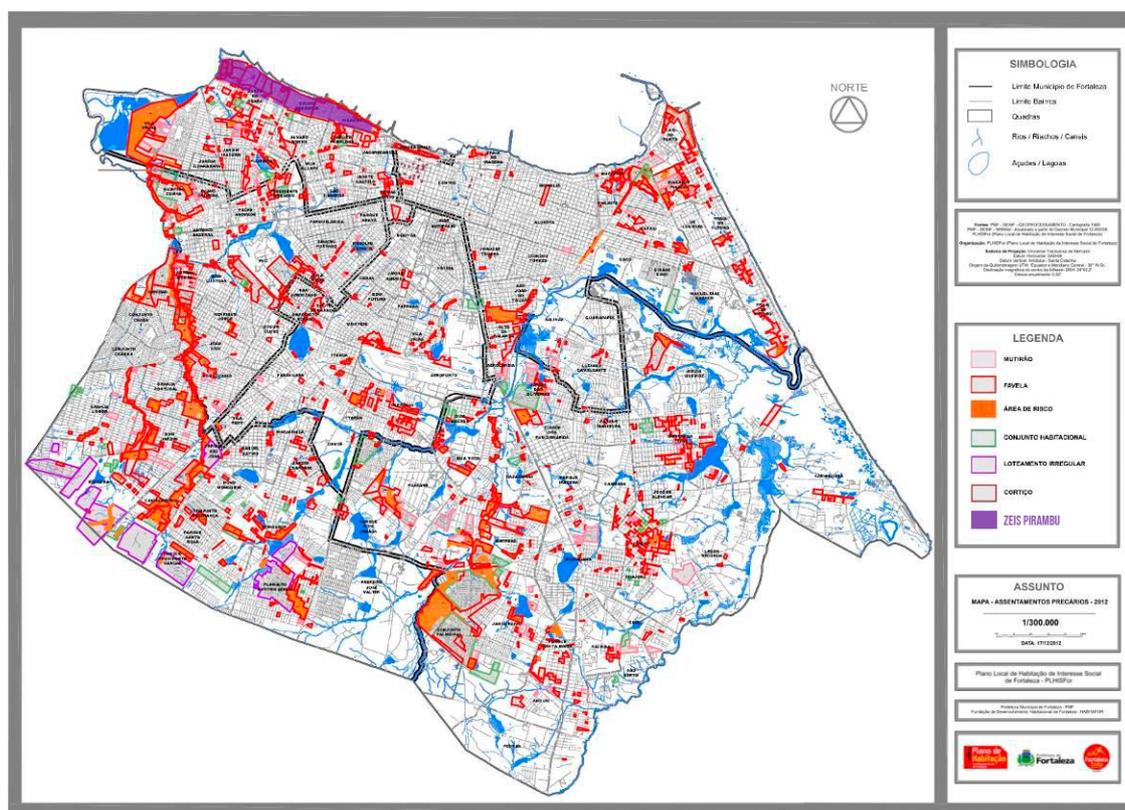
“[...] áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico ou urbanístico, e que apresentam deficiências de infraestrutura e de acessibilidade, [...] que demandam a ação do poder público quanto ao atendimento de necessidades habitacionais (quantitativa ou qualitativa), e que apresentem todas as seguintes características:

- Morfologia urbana que o distinga do entorno quanto às suas características físicas;
- Ocupados por população de baixa renda;
- Ausência de regularidade urbanística e/ou fundiária.

A informação produzida para o PLHISFOR destacou a dimensão do problema para os tomadores de decisão. De acordo com o diagnóstico deste plano, existem 1.077.059 moradores vivendo em 843 assentamentos precários. Trata-se de um diagnóstico extenso e cuja relevância na direção da visibilidade dos assentamentos não pode ser negada, porém os dados trazidos pelo PLHISFOR são muito generalistas, e nele existe pouco espaço para as especificidades que se fazem presentes nesses assentamentos, já que os levantamentos são puramente quantitativos. Não se pode negar que o

documento é inédito na cidade, abordando informações socioeconômicas relevantes para o planejamento, como quantidade de famílias e imóveis, acesso à infraestrutura, além da sua caracterização tipológica (favela, loteamento, conjunto habitacional, mutirão e cortiço) e possibilidade de consolidação (de acordo com a existência ou não de risco ou outro fator para reassentamento). Entretanto, o diagnóstico não abrange nem as características da forma urbana desses assentamentos, como tamanho dos lotes, gabarito, taxa de ocupação ([omitido – revisão às cegas]), nem aspectos qualitativos como a história dos locais, ou mesmo características gerais da população, como cor, gênero, idade (as palavras mulher, jovem ou negra(o) nem sequer são citadas dentro do documento). Assim, é perceptível que o levantamento foca apenas nos problemas (e de forma superficial), sem considerar as potencialidades e oportunidades das comunidades, como seus aspectos históricos e culturais.

Figura 15 - Assentamentos precários por tipologia



Fonte: Fortaleza, 2013 (modificado pelos autores).

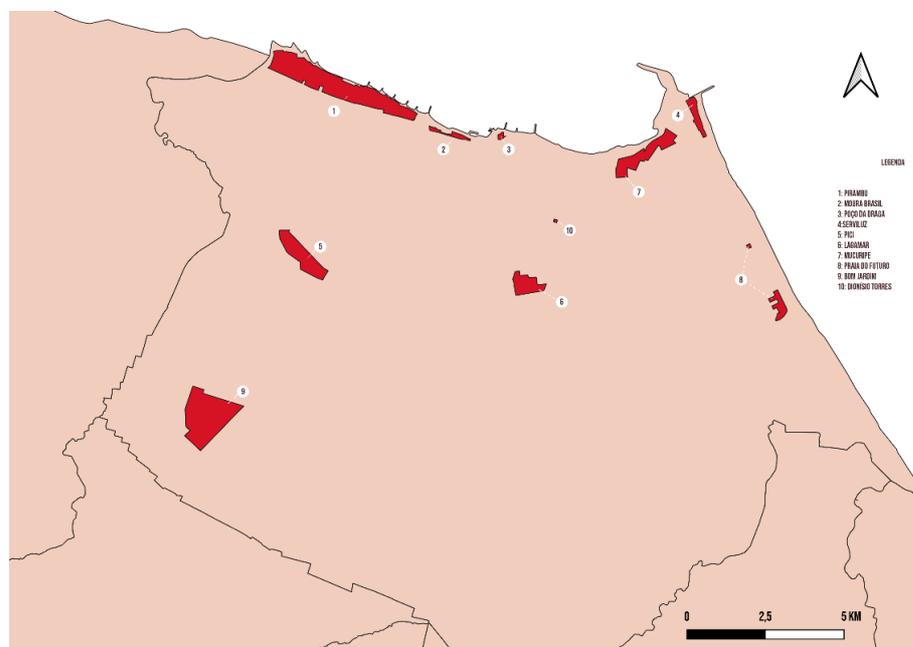
Considerando os assentamentos levantados pelo PLHISFOR, apenas 21% deles estão inseridos em ZEIS demarcadas pelo PDPFOR. Na ZEIS Pirambu, encontram-se 28 assentamentos: Travessa José Vilar, Ceci, Morro do Santiago, Dunas II/Goiaberais, conjunto Goiabeiras/ Entrada/ Goiabeiras/ Vila Nova, Sonho Meu, Brisa da Praia, Comunidade Goiabeiras, Dunas I, Jardim Petrópolis, Planalto das goiabeiras, Planalto Barra, Comunidade Novo Iar, Cimpelco, 4 varas, Terra Prometida, Zenaide Magalhaes, Seis Companheiros/Costa Oeste, Santa Inês/Pirambu, Colônia Lagoa do Mel, Santa Elisa/Pirambu, Comunidade Arpoador, Comunidade Álvaro de Alencar,

Comunidade Rio Nilo, Comunidade Areia grossa, Comunidade Beco do Biscoito, Comunidade Cacimba dos Pombos.

Também em 2013, os movimentos sociais, após novas ações de pressão, conseguiram que se criasse um Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário para tratar da regulamentação das ZEIS em Fortaleza, instituído pelo Decreto no 13.241, de 21 de outubro de 2013. Representantes de nove ZEIS (dentre as quais a ZEIS Pirambu), compunham esse comitê, o qual produziu o chamado Relatório das ZEIS (FORTALEZA, 2015), composto, entre outras coisas, por um diagnóstico situacional de cada uma das ZEIS demarcadas pelo PDPFOR, incluindo um histórico de lutas pela ZEIS em Fortaleza [omitido – revisão às cegas].

A primeira proposta do “Relatório das ZEIS” foi a constituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, a qual só teve início em 2016, mais uma vez via bastante pressão popular. Dentre os resultados da comissão, estava o termo de referência para elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das 10 ZEIS prioritárias, inclusive a ZEIS Pirambu (Figura 16) Os PIRF consistem na primeira iniciativa de planejamento integrado voltada para áreas precárias em Fortaleza, que devem ter (conforme PDPFOR) como conteúdo mínimo: Diagnóstico da realidade local; Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; Plano de urbanização; Plano de regularização fundiária; Plano de geração de trabalho e renda; e Plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Figura 16 - ZEIS Prioritárias



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2019 (modificados pelos autores).

O PIRF da ZEIS Pirambu foi iniciado em 2019, com elaboração por parte da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e publicado em 2020, após

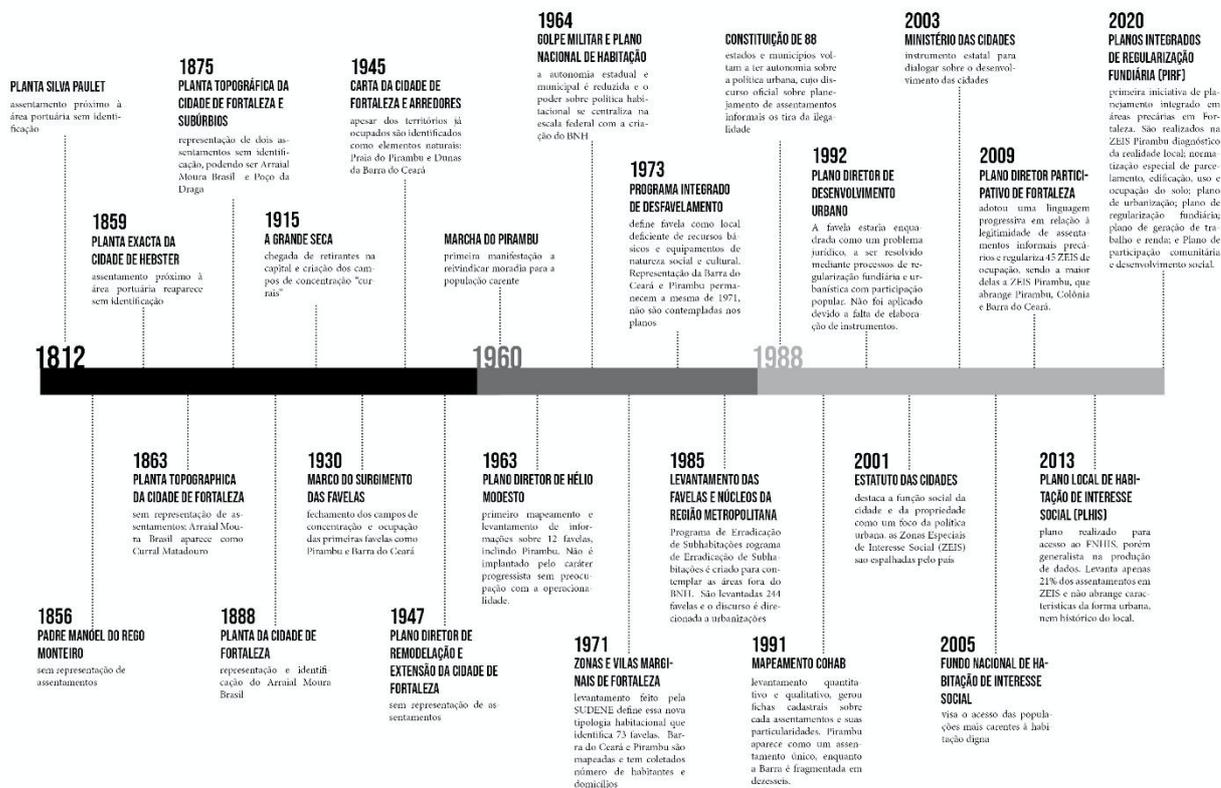
aprovação do conselho gestor. A partir do conteúdo mínimo acima descrito, Uece optou por, além do diagnóstico geral, incorporar em cada plano um diagnóstico específico. Em seus diversos diagnósticos, o PIRF da ZEIS Pirambu (Uece, 2020) reúne diversas informações obtidas a partir de 3 etapas principais de estudo: compilação, correlação e semântica.

A primeira fase é um momento de levantamento de temáticas e estudos dos objetivos. A segunda etapa se trata do aprofundamento das informações, e é nessa etapa onde o estudo se direciona para a comunidade, por meio de visitas, oficinas e outras ferramentas de comunicação. Os pesquisadores chegam principalmente através das lideranças comunitárias, que no caso da ZEIS Pirambu são bastante ativas e já possuem um histórico de participação em lutas sociais e representação na construção de políticas. Essas informações obtidas dos moradores são então conectadas aos tópicos decididos na etapa 1, para articular certas questões levantadas na compilação, ou complementar informações anteriores. Na última etapa (semântica ou interpretativa), é a fase de consolidação do diagnóstico onde essas informações são agrupadas e cruzadas, fase essa indispensável para a construção do plano. Cada uma das áreas específicas do diagnóstico possui essa mesma base de etapas, com claras adaptações para melhorar a adequabilidade ao tema debatido, de modo a construir um planejamento de regulação fundiária com informações mais abrangentes.

A profundidade das informações do PIRF foi possível por ser um plano/diagnóstico mais próximo às áreas de estudo, sendo um dos pilares de construção da pesquisa levar os próprios moradores para que colaborem com a realização do plano. Sendo assim, acaba por tipificar aspectos anteriormente deixados de lado por outros planos como o PLHISFOR. Esses aspectos constroem de maneira bem mais eficiente o mapa das desigualdades e demonstra tanto a atual situação da ZEIS, através do levantamento de grupos de esporte, cultura e coletivos de diversas áreas de atuação, como também mostra no horizonte possíveis desenvolvimentos do engajamento comunitário daquela população, sendo inovador nesse aspecto. Aliada com planos mais quantitativos, a informação se complementa e é possível de se ter uma ideia de características e aspectos particulares desses locais anteriormente bem mais invisibilizados.

Para se ter uma visão geral, a análise histórica aqui apresentada resultou ainda em uma linha do tempo (Figura 17), a qual destaca os três períodos identificados nesta pesquisa.

Figura 17 - Linha do tempo da representação cartográfica de assentamentos informais em Fortaleza



Fonte: Elaborada pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história, os assentamentos precários de Fortaleza vêm passando por um processo de "iluminação" gradativa. No começo temos a opacidade completa das favelas, fazendo com que não sejam sequer citadas nos planos de expansão urbana. Quando surgem as primeiras informações, fazem parte de uma política nacional de habitação, que não as contemplam, cuja intenção é levar à erradicação. Porém, mesmo atualmente, essa luminosidade ainda é muito generalista, não colocando em pauta as especificidades de cada uma.

A luta pelo direito à cidade e a moradia das pessoas periféricas e invisibilizadas de Fortaleza pode ser notada desde a já citada marcha do Pirambu de 1960. Até hoje a pressão popular ainda é muito necessária para que os moradores sejam ouvidos e vistos pelo poder público. Informação é poder e, por isso, é importante compreender como as informações sobre os assentamentos eram/são disponibilizadas e por quê.

Mais do que a representação em si, a invisibilidade/opacidade de assentamentos informais é um reflexo da (falta de) legitimidade desses assentamentos para a visão oficial. Porém, essa relação é dialética, essa invisibilidade também causa diversos problemas aos moradores da cidade informal, colocando-os muitas vezes em uma situação de sub-cidadania. Sem

visibilidade, verificam-se, entre outras coisas, diversos problemas espaciais resultantes de um planejamento que não vê – ou finge que não vê – os “espaços opacos”.

REFERÊNCIAS

ACSELHAD, Henri (org.). *Cartografias Sociais e Território*. Rio de Janeiro: UFRJ: IPPUR, 2008.

ALDIGUERI, Camila Rodrigues. *Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CAVALCANTE, Eider de Olivindo. *Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Fortaleza, 2017.

CASTRO, José Liberal de. Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza. In: *Revista do Instituto do Ceará*, ano 1994.

FERRAZ, Nicole S.; LEME, Fernando B. P.; MAIA, Flavia N. Histórico da representação das favelas cariocas em mapas. *Arquiteturarevista*, v. 14, n. 1, jan/jun 2018. p. 59-72.

FORTALEZA. Lei no 2128, de 20 de março de 1963. Aprova o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <<http://acervo.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar 2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Fundação de Desenvolvimento Habitacional. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza*. Fortaleza, 2013. Produto V: proposta final.

FREITAS, Clarissa F. S. Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil. *Progressive Planning*, Ithaca-NY, n. 204, p. 11-14, summer 2015.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 121-192.

OLIVEIRA, Raimundo Nonato Nogueira de. O processo de modernização de Fortaleza. In: XII Semana de História da FECLESC, 2016, Quixadá. *Anais...* Quixadá: FECLESC, 2016.

PEQUENO, Luis Renato B.; FREITAS, Clarissa F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485- 505, jul/dez 2012.

PONTE, Thaís Oliveira. A construção institucional do direito à moradia em Fortaleza de 1812 a 1972. IN: XVII Encontro da Enanpur, 2019, Natal. *Anais...* Natal: Enanpur, 2019.

PEREIRA, Rafael. C. F. *A Favela como paisagem cultural da cidade: O caso do Conjunto São Vicente de Paulo (Comunidade das Quadras) em Fortaleza*.

Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Centro Universitário Sete de Setembro, Fortaleza, 2018.

RIBEIRO, Ana Clara. Homens Lentos, Opacidades e Rugosidades. *Redobra*, Salvador, ano 3, n. 9, 2012. Disponível em: <http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2012/04/revista_redobra_num9_ano3_2012.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

RIOS, Kênia Sousa. *Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932*. Imprensa Universitária, Fortaleza, 2014.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, Chicago, v. 71, n. 2, 2005. p. 147-158.

ROY, Ananya. Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgency and the Idiom of Urbanization. *Planning Theory*, Sage Journals, v. 8, 2009. p. 76-87.

SANTOS, Milton. *Técnica espaço tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Edusp, 2008. 5.ed.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE). *Planos Integrados de Regularização Fundiária*. Fortaleza, 2020. Produto VI: Diagnóstico e plano de participação Comunitária ZEIS Pirambu.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.