



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

DIVERSIDADE TERRITORIAL EM ZEIS FORTALEZENSES: UM PARALELO ENTRE LAGAMAR E BOM JARDIM

Marcela Monteiro dos Santos (Universidade Federal do Ceará) - marcelamonteirodossantos@gmail.com
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design

Diversidade territorial em ZEIS Fortalezaenses

Um paralelo entre Lagamar e Bom Jardim

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (EC), lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, aparece como um marco na agenda urbana brasileira. Ele regulamenta o Capítulo II, “Da Política Urbana”, do Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal de 1988. Nos artigos deste capítulo, é importante destacar que além de atribuir ao poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, eles também evidenciam a função social da cidade e da propriedade, balizando então os elementos fundamentais na construção do EC.

O desenvolvimento do EC acontece em meio a um conturbado contexto político, marcado pela transição de um regime ditatorial e pela mobilização de movimentos sociais. Em meados da década de 1970, o “Movimento Social pela Reforma Urbana” recupera a construção já iniciada no começo de 1960, retomando propostas de mudanças políticas e sociais, com incidências nas lutas por moradia e pela cidade. A partir da convergência de diferentes grupos, como profissionais, entidades sindicais, ONGs, movimentos sociais e pesquisadores, o movimento conseguiu atuar na aprovação dos artigos 182 e 183, relativos ao Capítulo “Da Política Urbana”, da Constituição de 1988, e, 11 anos depois, na aprovação do Estatuto da Cidade. (MARICATO, FERREIRA, 2001; MARICATO, 2015).

Dentre os aspectos mais importantes do Estatuto, está a gestão democrática das cidades, oficializando, por exemplo, a obrigatoriedade do orçamento participativo. Mas o aspecto mais esperado talvez esteja na regulamentação de instrumentos legislativos que permitem garantir a função social da propriedade, dando ao Poder Público a possibilidade de resgatar para o benefício da sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de frear a retenção especulativa de imóveis vazios em áreas urbanas. (MARICATO; FERREIRA, 2001, p.02).

Dessa forma, o EC reúne importantes instrumentos na tentativa de garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, como o “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, o “IPTU progressivo no tempo” e o “direito de preempção”. Ainda integrante dessa construção, cabe destacar a importância dada à participação e ao acesso à terra urbanizada, uma vez que o EC inclui a necessidade de envolvimento da população “(...) na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art.2 II), e indica instrumentos de regularização fundiária e urbanística em áreas de habitação de interesse social, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Contudo, apesar da significativa relevância dada à aprovação do EC, e dos importantes avanços realizados, após 20 anos, esta lei ainda enfrenta

várias barreiras para tornar-se um instrumento efetivo de viabilização da Reforma Urbana. Além de questões relativas à aplicabilidade direta dos instrumentos, à prioridade dada aos que possibilitam maior associação com o mercado e ao questionamento quanto à efetiva participação, Edésio Fernandes (2021, p.19) acredita que há uma falta de entendimento em relação a proposta do EC, que o mantém como um tradicional planejamento regulatório no lugar de interferir na estrutura da propriedade imobiliária, a partir de uma verdadeira “articulação entre política urbana e política fundiária”.

Nesse contexto, o Plano Diretor, já anunciado na Constituição de 1988, é ainda mais delineado em seus objetivos, obrigatoriedades e conteúdos no EC, tornando-se uma das leis mais importantes no planejamento urbano. Segundo estabelecido no EC, sua construção partiria de um trabalho participativo, a ser revisado a cada 10 anos, em que, a partir da elaboração multidisciplinar e análise de um diagnóstico local, seriam traçadas propostas de intervenções múltiplas no território. Após a aprovação do EC, verifica-se a ampla produção de Planos Diretores e incorporação de diversos instrumentos propostos na lei (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011). Contudo, ressalta-se em muitos deles a incongruência com a realidade local e a incompreensão de sua aplicação no território, tornando-os inoperantes.

Um dos instrumentos mais incorporados nos Planos Diretores, segundo a publicação de suas avaliações qualitativas (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), foram as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), adotados por cerca de 81% dos municípios brasileiros. Moraes (2017) afirma que além do reconhecimento formal da conquista desses territórios pelos moradores as ZEIS também procuram viabilizar as urbanizações, em especial, com a flexibilização de parâmetros urbanísticos.

Esta zona é um instrumento urbanístico-regulatório, incluído no zoneamento da cidade, que incide sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, com parâmetros urbanísticos específicos que deveriam, por um lado, facilitar a implementação de projetos de regularização urbanística e fundiária e de habitação de interesse social, e, por outro lado, inviabilizar os empreendimentos de grande porte voltados para outros segmentos de renda. (MORAES, 2017, p.07)

Logo, as ZEIS apresentam-se como um zoneamento especial, com importante papel de conter o mercado imobiliário, dificultando a produção de empreendimentos voltados para as classes médias e altas nessas áreas, e de reduzir as vulnerabilidades socioespaciais da população de baixa renda que moram nesses territórios (MORAES, 2017). É importante destacar que as ZEIS também podem incidir no provimento habitacional, pois a partir deste instrumento é possível demarcar áreas vazias ou subutilizadas no território municipal, acessíveis e dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, para a construção habitacional de interesse social.

Em relação ao seu processo de instituição das ZEIS, Santos Jr. e Montandon (2011, p.35) afirmam que para isso “(...) presume-se o diagnóstico da situação real de ocupação e a respectiva demarcação do instrumento no território, assim como, no caso das ZEIS vazias, a reserva de áreas para uso

habitacional de interesse social.” Dessa forma, eles alertam para o perigo do instrumento perder sua finalidade quando não é realizada a conceituação adequada, demarcação e/ou definição dos parâmetros urbanísticos específicos.

Dentro do registro das experiências, destaca-se que as ZEIS têm seu início bem antes da aprovação do EC, e em diferentes contextos. Na década de 1980 as ZEIS já estavam instituídas em cidades como Recife e Belo Horizonte, e posteriormente em Diadema. Desde o início do processo de instituição das ZEIS, Moraes (2017) ressalta a dificuldade de garantir a urbanização dos assentamentos em face ao descompasso entre as regulações do instrumento e as políticas urbanas mais amplas. Contudo, afirma a sua potencialidade de inserção urbana dos moradores.

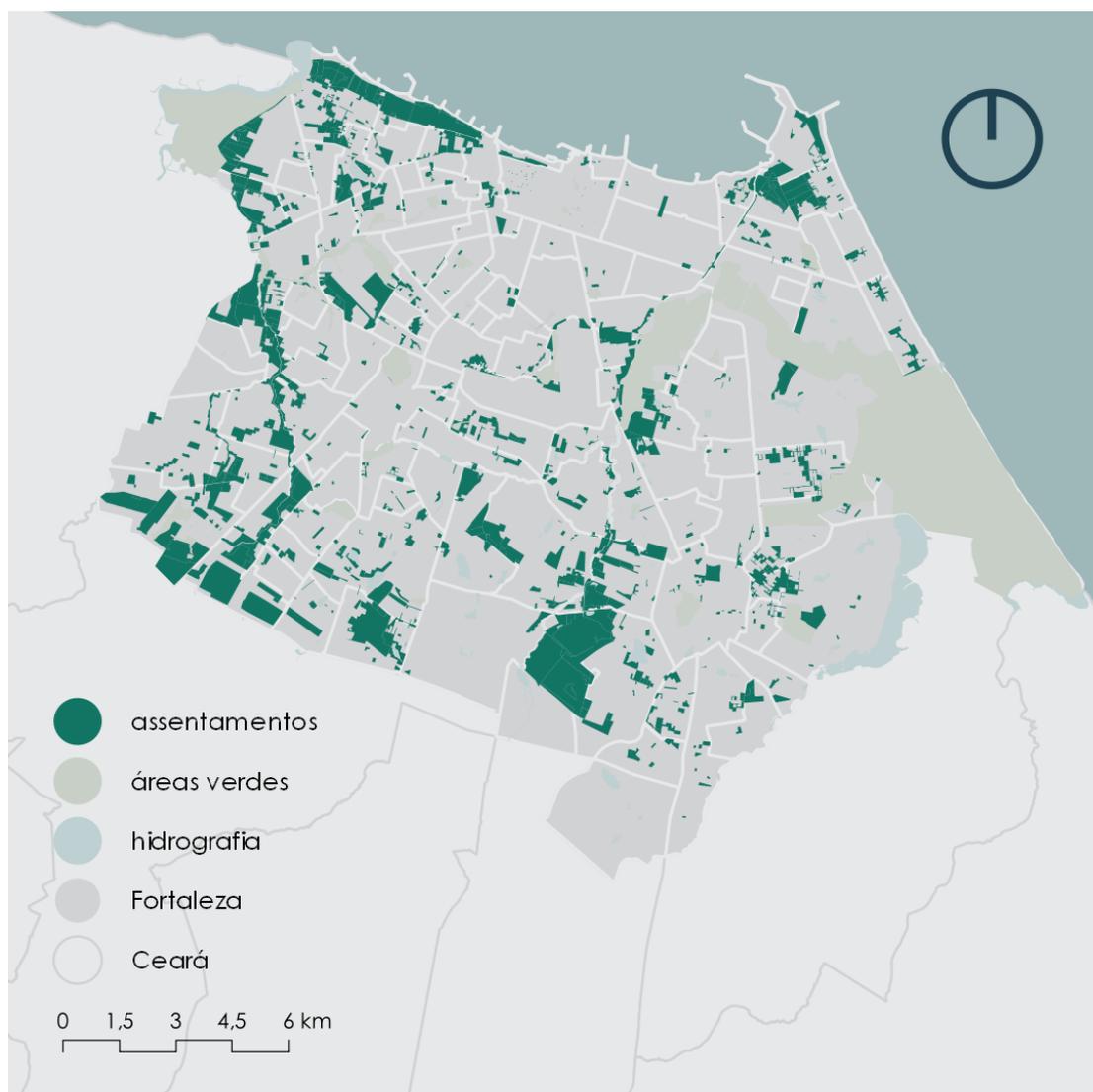
Apesar da ZEIS não ter sido criada junto ao EC, elas passaram a ser incorporadas em muitos planos diretores a partir dessa inserção, o que mostra a importância e confiança colocada neste instrumento. Contudo, ainda são necessárias ações de sensibilização e debate, uma vez que muitos municípios não indicaram sua localização, outros consideraram exclusivamente áreas para regularização, e, em geral, suas definições ainda não são autoaplicáveis, tornando necessário o desenvolvimento, posterior à sua inclusão no Plano Diretor, de detalhamentos e regulamentações complementares (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

AS ZEIS FORTALEZENSES

Fortaleza é marcada por intensas desigualdades socioespaciais. A cidade, que teve seu aumento populacional caracterizado por um vertiginoso processo de favelização, mantém constante descompasso entre as políticas urbanas e habitacionais, e ações de intervenção em detrimento do planejamento (BRASIL, 2014; PEQUENO, 2014). Nessas condições, a intensificação da influência de um modelo neoliberal na produção do espaço urbano contribui ainda mais para o aumento dessas diferenças, como, por exemplo, os investimentos e as construções realizadas em Fortaleza com sua seleção como uma das cidades sede da Copa do Mundo de Futebol no Brasil em 2014.

O primeiro censo de favelas realizado em Fortaleza, em 1973, indica 81 áreas de tal tipo, onde viviam mais de 34 mil famílias. Em 1990, numa contagem mais detalhada, já são contabilizadas 314 áreas, com mais de 108 mil famílias. De maneira crescente, os dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), de 2012, apontam para mais de 620 favelas, nas quais moram mais de 180 mil famílias (PEQUENO, 2014). O mesmo Plano ainda contabiliza cerca de 843 assentamentos precários (Mapa 01), em sua maioria marcados por ilegalidades fundiárias e irregularidades urbanísticas. Freitas (2014, p.116) afirma que, em Fortaleza, “grande parte dos espaços caracterizados como inadequados para urbanização, do ponto de vista do quadro natural, encontram-se ocupados por assentamentos ilegais de baixa renda.”

Mapa 01 - Assentamentos precários, Fortaleza/CE



Elaboração das autoras. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), 2012 - Secretaria Municipal das Finanças Fortaleza (SEFIN), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2019.

Apesar dos diferentes planos aplicados, a política urbana fortalezense, assim como a brasileira, passou por mudanças consideráveis com a aprovação da Constituição Federal de 1988, e, em seguida, com o Estatuto da Cidade, em 2001. Pequeno (2014) afirma que apesar do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Fortaleza, aprovado em 1992, trazer elementos do movimento pela reforma urbana, o planejamento urbano segue em um processo contrário ao que a Constituição trazia, caracterizado por ser “pretensamente reformista, porém inexequível, visto que nem os meios foram viabilizados, nem os procedimentos para implementação dos instrumentos foram elaborados.” (PEQUENO; FREITAS, 2012, p.490)

Cerca de 10 anos depois, em 2002, inicia-se a revisão do plano diretor de Fortaleza, apresentando uma série de contradições já no início dos

trabalhos. Sobre este processo, que durou cerca de oito anos, pode-se afirmar que ele é composto por duas etapas, a primeira de 2002 a 2004, e a segunda de 2005 a 2009.

Em sua primeira versão (2002-2004), a revisão do plano desconsiderou a necessidade de um processo participativo, prevalecendo uma abordagem tecnocrática à qual os consultores estavam habituados. Além disso, outros problemas de ordem técnica aconteceram, dentre os quais: - a superficialidade do diagnóstico sem incluir as questões e os temas inerentes aos desafios propostos pelo Estatuto, como as questões fundiária e imobiliária; - a abordagem restrita ao município, apesar de sua condição como polo na quinta metrópole brasileiras; - a adoção dos instrumentos do Estatuto, sem garantir aos mesmos endereço, ou seja, sem a sua devida espacialização; - a condução do processo predominantemente no gabinete, sem que houvesse a abertura de diálogo com a realidade local, dentre outros. (PEQUENO, 2014, p.05)

Apesar dessa versão ter ido para aprovação na Câmara Municipal, a mobilização de movimentos sociais, universidades, ONGs, entre outros grupos, junto ao Ministério Público, possibilitou a retirada desse projeto de lei das pautas de votação. (BRASIL, 2014; PEQUENO, 2014)

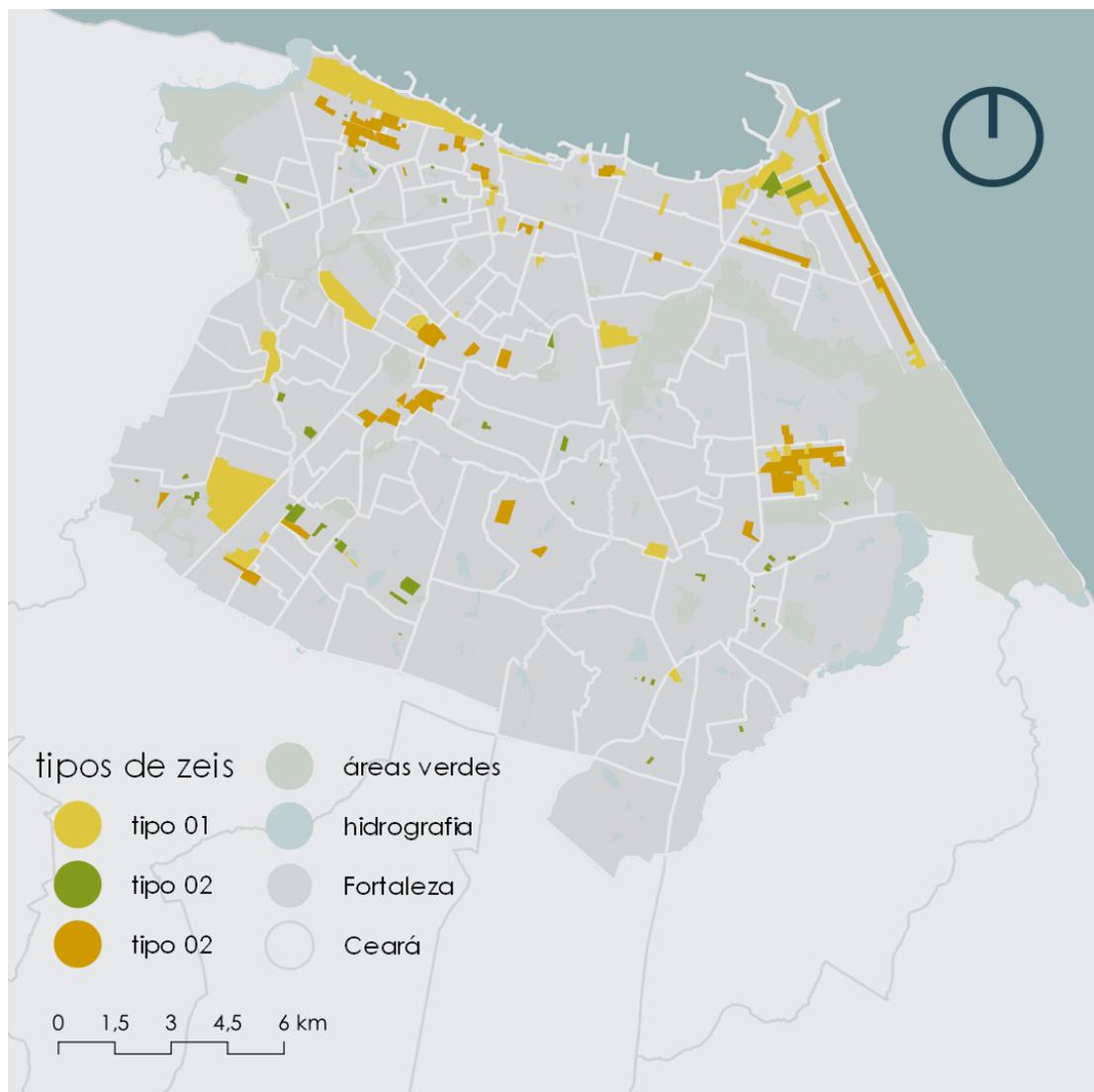
Com a mudança do governo municipal, em 2005, o processo de revisão do plano diretor foi retomado, dando início a um novo andamento em 2006. Dessa forma, em 2009, é aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Brasil (2014) afirma que, apesar do questionamento de alguns setores da sociedade civil organizada, este Plano foi bem mais participativo, por ter estabelecido como diretrizes fundamentais aquelas definidas no EC, além de prever instrumentos urbanísticos instituído por ele, como a Zona Especial de Interesse Social.

O PDPFor define que

Art. 123 - A Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (FORTALEZA, 2009)

Dessa forma, ele as subdivide em três categorias (Mapa 02): ZEIS 1, “compostas por assentamentos irregulares como ocupação desordenada”; ZEIS 2, “compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais”; e ZEIS 3, “compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social” (FORTALEZA, 2009, art.126, art.129, art.133). O PLHISFOR, de 2012, indica o total de 127 poligonais, sendo 41 do tipo 01, 53 do tipo 02 e 33 do tipo 03.

Mapa 02 - Classificação Zonas Especiais de Interesse Social, Fortaleza/CE



Elaboração das autoras. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), 2012 - Secretaria Municipal das Finanças Fortaleza (SEFIN), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2019.

Apesar da quantidade limitada de ZEIS, principalmente quando comparadas ao número de assentamentos precários, sua inclusão e demarcação no PDPFor foi considerada um importante avanço na política urbana local para os movimentos sociais, uma vez que esse instrumento é entendido como uma inversão de prioridades, que efetivaria questões como a função social da propriedade e o direito à moradia. Nesse sentido, Pequeno e Freitas (2012, p.496) destacam “que as áreas aprovadas como ZEIS se concentram nas faixas de praia e nas suas imediações, configurando-se como reação das comunidades que vivem nesses setores em relação às históricas pressões do setor imobiliário.”

Mesmo indicadas e delimitadas no PDPFor, as ZEIS necessitam de uma série de ações complementares que possam regulamentá-las, como a formação de um Conselho Gestor, definições específicas de parâmetros, e outras construções a partir de lei municipal específica. Nesse sentido, atuando de 2013 a 2015, foi criado o Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social, através do Decreto Municipal nº 13.241 de 21 de outubro de 2013. Ele reunia tanto representantes do poder público quanto da sociedade civil, em especial moradores e lideranças comunitárias de algumas ZEIS. Segundo o relatório produzido,

O referido comitê é uma ferramenta de gestão participativa, criada com a finalidade de gerar um relatório, que deverá conter informações suficientes para subsidiar o prefeito na tomada de decisão quanto às ações prioritárias, no tocante à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município de Fortaleza. (FORTALEZA, 2015, p.14)

Após a finalização das atividades do Comitê, através do Decreto Municipal nº 13.827, de 14 de junho de 2016, com vigência prorrogada pelo Decreto Municipal nº 13.954, de 12 de janeiro de 2017, foi instituída a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social, também conhecida como Comissão da ZEIS. Ela manteve suas atividades de 2016 a 2018, e, apesar da Comissão possuir composição parecida ao Comitê, agora ela tinha como representação nove ZEIS elencadas como prioritárias, e a adição de mais uma durante o processo. Assim, segundo o Decreto nº 13.827, art. 7, a Comissão deve

Elaborar proposta de legislação regulamentadora das Zonas Especiais de Interesse Social do Município de Fortaleza;

Acompanhar a implementação da legislação regulamentadora das ZEIS, em especial o processo de constituição dos Conselhos Gestores e o processo de elaboração participativo dos Planos Integrados de Regularização Fundiária;

Acompanhar as ações e intervenções realizadas por órgão/entidades públicas nas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

Elaborar e aprovar normas próprias de funcionamento da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, bem como um calendário de reuniões referente à sua atuação;

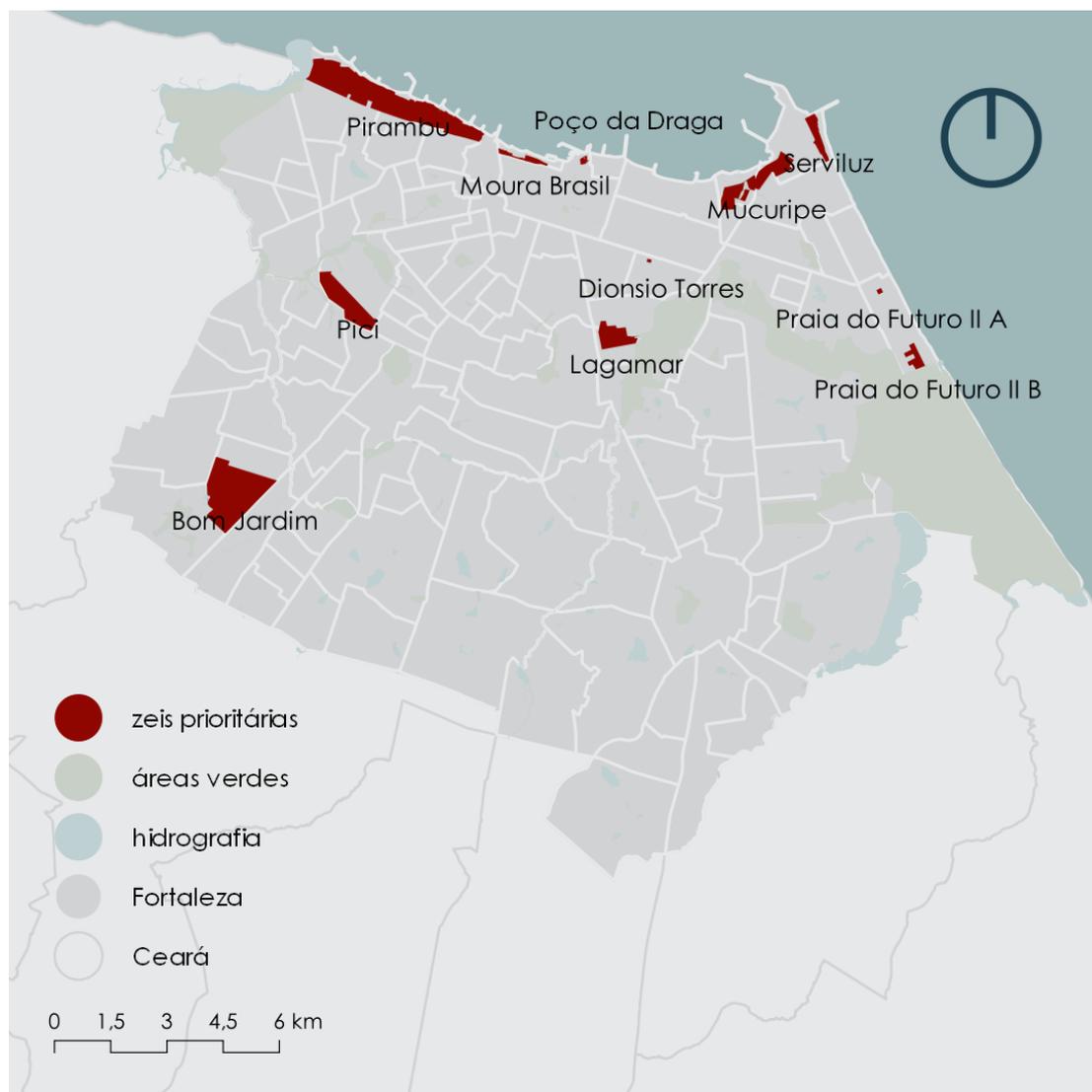
Propor a inclusão de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual - LOA 2016, com vistas à execução das ações nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

Divulgar amplamente as etapas do processo de regulamentação de cada Zona Especial de Interesse Social nos territórios definidos no Plano Diretor, permitindo que o processo de comunicação social proposto atinja todos os assentamentos que a compõem, além de disponibilizar as informações necessárias à participação da sociedade nos processos decisórios, por meio de sites na internet, publicações

especializadas, reuniões, seminários, oficinas e eventos públicos em geral.

Dessa forma, foram definidas dez ZEIS Prioritárias (Mapa 03) para regulamentação: Bom Jardim, Dionísio Torres, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Pici, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro e Serviluz.

Mapa 03 - Zonas Especiais de Interesse Social prioritárias, Fortaleza/CE



Elaboração das autoras. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), 2012 - Secretaria Municipal das Finanças Fortaleza (SEFIN), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2019.

Com a finalização das atividades da Comissão das ZEIS, em 2018 foi realizada a eleição e posse dos Conselhos Gestores das 10 ZEIS Prioritárias. Eles são compostos por moradores das ZEIS específicas e grupo/organização da sociedade civil e representantes do poder público. Neste caso, é importante destacar que o mandato dos membros do Conselho Gestor é de dois anos,

sendo necessária a realização de outra eleição após esse tempo. Contudo, devido à situação de pandemia, suas atividades passaram a ter sucessivas prorrogações.

Ao final de 2018, após a posse dos Conselhos, foram iniciadas as elaborações dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs). Eles consistem em produtos interdisciplinares construídos de maneira participativa com os moradores e conselheiros da ZEIS. Como resultado do trabalho são necessários: (1) Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário; (2) Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; (3) Plano de regularização fundiária; (4) Plano urbanístico; (5) Plano de geração de emprego e renda; (6) Plano de participação comunitária e desenvolvimento social; e (7) Compatibilização dos produtos.

Os PIRFs foram desenvolvidos por três universidades (Universidade de Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, Universidade Estadual do Ceará), junto ao apoio específico do Instituto Federal do Ceará, e o corpo técnico da Prefeitura Municipal de Fortaleza, através do Instituto de Planejamento (IPLANFOR). Assim, para realizar os PIRFs da Praia do Futuro, Serviluz e Mucuripe, o IPLANFOR contou com a parceria da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), do final de 2018 até meados de 2019; para realização dos PIRFs do Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, foi firmada uma parceria junto a Universidade Federal do Ceará (UFC), de meados de 2019 até o início de 2020; para trabalhar nos PIRFs do Pirambu, Moura Brasil e Lagamar, a parceria foi firmada junto à Universidade Estadual do Ceará (UECE), do final de 2019 até meados de 2020; e, quanto ao PIRF da ZEIS Dionísio Torres, ele teve a atuação do Instituto Federal do Ceará (IFCE) no diagnóstico, contudo, segue em desenvolvimento junto ao corpo técnico do IPLANFOR.

Apesar de possuírem processos diferenciados como em relação às metodologias, mobilizações, participação, tempo de elaboração dos produtos, os PIRFs procuraram reforçar a participação dos moradores das ZEIS, assim como, a partir do diagnóstico local, construir propostas que contribuam para autonomia comunitária e efetivação integral dos direitos. Dessa forma, ele conta com um conjunto de ações que ultrapassam questões espaciais.

Durante os anos de 2019 e 2020, exceto pelo PIRF da ZEIS Dionísio Torres, que segue em processo de elaboração, todos os outros foram aprovados, alguns integralmente presenciais, e outros no formato virtual, devido à pandemia. Este fato teve consideráveis implicações no processo de participação das atividades que ainda estavam sendo desenvolvidas, e nas reuniões virtuais promovidas para debater e deliberar sobre a aprovação dos produtos.

Após esse processo, as ZEIS Prioritárias dão importante passo na tentativa de garantir que as propostas definidas nos PIRFs sejam efetivadas. Para isso, elas procuram estabelecer as prioridades de intervenção, assim como traçar estratégias de incidência no orçamento público, a fim de garantir uma efetiva prioridade no processo de regularização.

DIVERSIDADE NAS ZEIS FORTALEZENSES: O CASO DA ZEIS LAGAMAR E DA ZEIS BOM JARDIM

As legislações das cidades brasileiras apresentam diferentes entendimentos sobre a aplicabilidade das ZEIS. As primeiras experiências já mostram diferentes caminhos em que elas poderiam ser empregadas. Mesmo no Estatuto da Cidade sua inclusão segue sem definição na lei. Dessa forma, há uma diversidade de usos do instrumento: algumas cidades definem exclusivamente áreas a serem regularizadas, e outras incluem também áreas vazias ou subutilizadas para viabilizar a produção habitacional de interesse social; outras demarcam todos os assentamentos como ZEIS, enquanto algumas limitam essa quantidade; há cidades que focam em demarcar principalmente áreas centrais, caracterizadas pelas constantes ameaças de remoção, outras procuram dividir proporcionalmente as ZEIS no território; em algumas delas, há a possibilidade de aplicação do instrumento a partir do Plano Diretor, e, em outras, a necessidade de elaboração de uma complementação específica; e, as classificações são as mais diversas, variando, por exemplo, de ocupações consolidadas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais, cortiços, vazios, vazios centrais, etc.

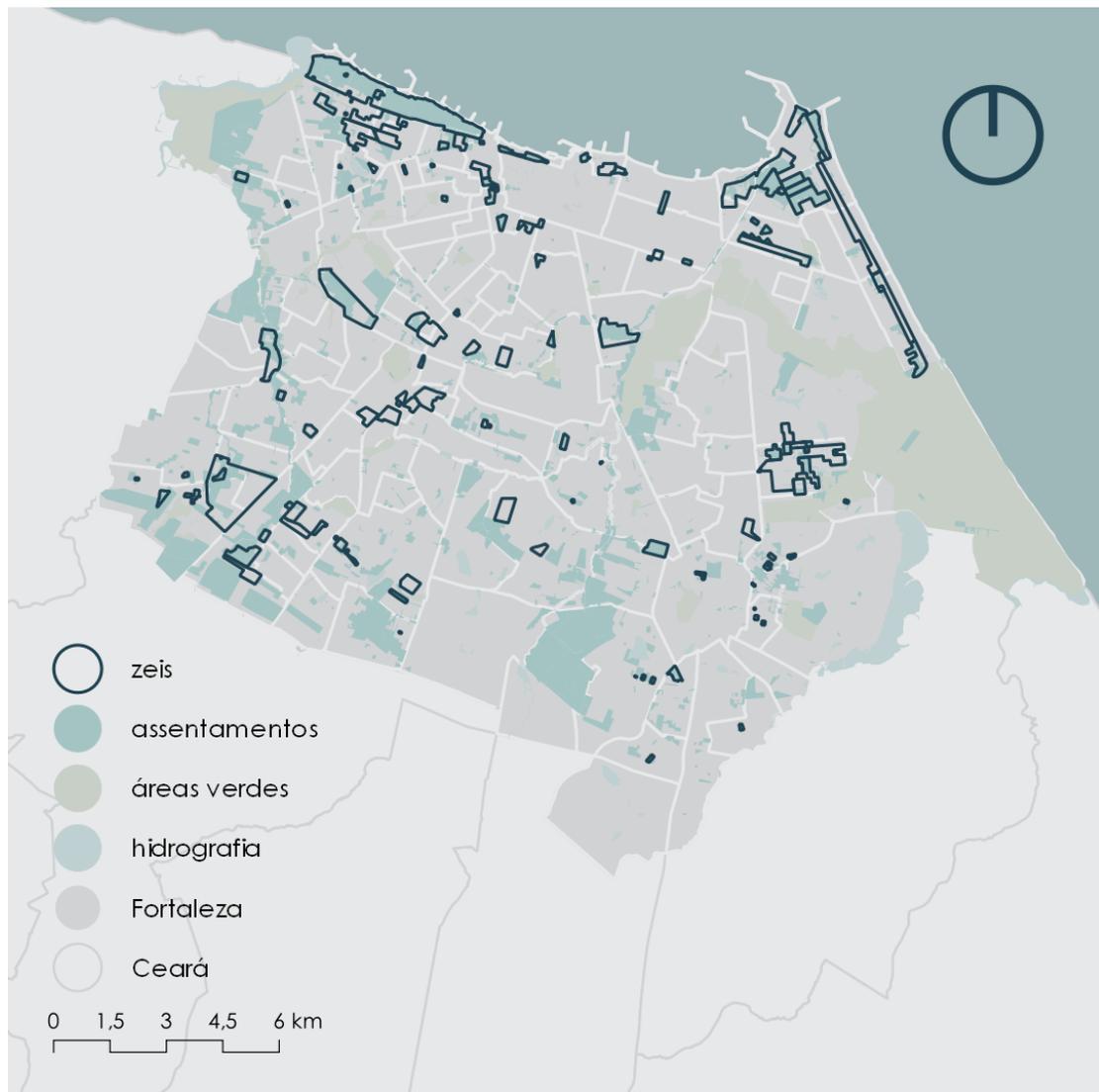
Apesar dessas diferenças, a utilização do instrumento requer a observação de duas questões fundamentais. A primeira delas é a aplicação das ZEIS através do reconhecimento dos seus objetivos. Dessa forma, é importante destacar que as ZEIS partem da luta histórica de permanência e reivindicação de moradia adequada, na qual a população incide na tentativa de permanecer no território com acesso à infraestrutura, equipamentos públicos, áreas livres e segurança da posse. Ressalta-se que a participação popular é premissa básica para o desenvolvimento das diferentes ações em torno das ZEIS, desde o planejamento, até a execução das atividades. Moraes (2017, p.10) afirma que a ZEIS

não tem como foco, restritivamente, as condições físico-ambientais de determinadas áreas em função dos interesses da sociedade. Relaciona as condições de determinados segmentos sociais, de baixa renda, aos territórios ocupados por eles e teria, portanto, como objetivo fundamental a proteção dos direitos e necessidades da população de baixa renda reconhecíveis socialmente, considerando sua dificuldade, por meios próprios e nas condições de mercado, em garantir o acesso a serviços, recursos e oportunidades necessários à sua reprodução. Com a instituição das ZEIS, além do reconhecimento e a integração à cidade de áreas tradicionalmente marginalizadas, foi possível promover as regularizações urbanísticas e jurídico-fundiárias e o acesso pelos moradores a serviços e equipamentos urbanos.

A segunda questão refere-se ao reconhecimento da realidade local, e, assim, o entendimento da possível contribuição que a aplicação do instrumento geraria naquele território e na cidade. Para isso, é necessário conhecer as dinâmicas específicas da produção do espaço de cada contexto, e então entender qual seria a melhor forma de utilização do instrumento. Observa-se que esta questão é tão importante para a instituição das ZEIS, quanto para outros instrumentos incorporados aos Planos Diretores.

No contexto fortalezense, apesar do significativo avanço na política urbana local que a inclusão das ZEIS no Plano Diretor representou, observa-se que foi demarcada uma quantidade ainda bastante reduzida, principalmente quando comparadas ao universo dos assentamentos precários (Mapa 04). Isso marca também a quantidade delimitada de ZEIS de vazios, pois seriam áreas de grande potencialidade no provimento habitacional, visto que estariam aliadas à infraestrutura e equipamentos públicos.

Mapa 04 - Relação entre os Assentamentos Precários e as ZEIS, Fortaleza/CE



Elaboração das autoras. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), 2012 - Secretaria Municipal das Finanças Fortaleza (SEFIN), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2019.

Outra questão diz respeito às classificações adotadas, que, ao mesmo tempo que limitam as diversidades de reconhecimentos e intervenções nas moradias populares, também as generalizam, ao colocar territórios

significativamente diferentes dentro de um grupo aparentemente homogêneo. Contudo, o aspecto relativo à necessidade da construção de um Plano interdisciplinar específico de intervenção aparece como importante estratégia de superação dessas contradições. Sobre algumas particularidades territoriais, Pequeno e Freitas (2012, p.501) afirmam que

(...) as favelas bem localizadas, dotadas de infraestrutura e mobilidade, tendem a ser mais densamente e intensamente ocupadas, no sentido de complementar a renda, até como estratégia de resistência de seus moradores para conseguir permanecer na área. Por outro lado, as áreas mais distantes e em condições precárias apresentam áreas maiores, menor número de pessoas por unidade doméstica e por conseguinte maior quantidade de área por habitante.

Dessa forma, procuramos estudar dois territórios fortalezenses bastante diferentes, mas ambos demarcados como ZEIS 1: Lagamar e Bom Jardim. E, assim, analisar e destacar as características específicas, e o que os mantém sob o mesmo zoneamento especial.

ZEIS LAGAMAR

O Lagamar é uma das comunidades mais antigas de Fortaleza. Ocupada às margens do Riacho São João do Tauape, seu processo inicial de construção, por famílias vindas do interior do estado, data de 1950 (FREITAS, 2014). Dados do PLHISFOR, de 2012, destacam que a ZEIS Lagamar é composta por dois assentamentos precários (Lagamar e Santo Expedito), e possui uma população estimada de 11.747 habitantes, em uma área de 48,39 ha. O antigo riacho, e atual Canal São João do Tauape, divide a ZEIS em duas áreas, que não possuem muito diálogo, e, em dois diferentes bairros: São João do Tauape, ao norte, e Alto da Balança, ao sul. Esta situação é bastante limitante para os moradores, principalmente em termos do uso de equipamentos públicos.

Relembrando o debate sobre a questão da vulnerabilidade socioambiental, Freitas (2014, p.118) afirma que

Em termos de configuração espacial, os problemas se acentuam à medida que nos aproximamos do fundo do vale do Riacho Tauape, que corresponde à área sujeita a enchentes periódicas e recorrentes. A excessiva impermeabilização da bacia do riacho, aliada à insuficiência das redes de drenagem e assoreamento do leito do canal, fez as partes baixas da bacia se tornarem espaços desvalorizados e, portanto, as únicas áreas acessíveis à população de baixa renda.

Em relação a sua localização, destaca-se ainda que a ZEIS está situada próxima a bairros bastante visados pelo mercado imobiliário, como Meireles e Dionísio Torres. Em termos de mobilidade urbana, possui fácil acesso a importantes vias de circulação de Fortaleza, como a BR-116 e a Av. Governador Raul Barbosa, o que permite um trajeto acessível a grandes

equipamentos, como o Aeroporto Internacional Pinto Martins e o estádio Castelão, e a áreas turísticas da cidade como a Av. Beira Mar.

Esses aspectos são estruturais para entender a dinâmica e os receios da comunidade. A localização “central”, de acesso facilitado a diversas áreas da cidade e tráfego ligeiro, torna esse território uma área de forte interesse do mercado imobiliário, que, muitas vezes, aliado ao poder público, torna a comunidade alvo contínuo de intervenções e ações de remoções.

Durante o processo de construção do PDFor, de 2009, inicialmente o Lagamar não foi delimitado como ZEIS. Apenas após a mobilização dos moradores, que realizaram uma marcha até a Câmara de Vereadores e outra até a Secretaria de Planejamento, foi realizada uma emenda à lei. (BRASIL, 2014). Pouco tempo depois, no contexto das obras realizadas para a Copa do Mundo, outras intervenções foram propostas e desenvolvidas na comunidade: a construção de um viaduto que passava ao lado da comunidade, e removeria parte dela, e a passagem do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), ligando Parangaba ao Mucuripe, que passa dentro da parte norte comunidade, junto à construção de uma estação. (FREITAS, 2014)

Nenhuma dessas duas obras foram construídas iguais às propostas originais. O desenho apontado para o viaduto foi alterado, modificando a quantidade de remoções apontadas como necessárias, em especial dentro da ZEIS Lagamar. Apesar do VLT e da estação terem sido construídos na comunidade, foi realizada uma obra de construção de uma via lateral, com o acompanhamento dos moradores. Contudo, após cerca de oito anos, parte dos moradores removidos ainda aguardam as moradias nas proximidades da comunidade que lhes foram asseguradas.

Antes mesmo dessas atividades, outras intervenções já tinham sido realizadas na comunidade, como a construção da chamada “Rua do Canal”, uma via que passa às margens do Canal do Tauape. Contudo, em relação às ações realizadas na comunidade após ela ter sido demarcada como ZEIS, observa-se que os moradores conseguiram manter um diálogo, ainda que bastante limitado. Destaca-se também que essas experiências refletem a constante insegurança dos moradores em relação à permanência no local que moram, uma vez que de forma sistemática são propostas intervenções para este território junto a imposições de remoção.

Quanto aos aspectos urbanísticos e habitacionais (Mapa 05) é observado que parte da comunidade possui infraestrutura e, principalmente, acesso a equipamentos públicos e serviços, visto sua localização na cidade. Contudo, Freitas (2014, p.118) destaca que

O descontrole no processo de ocupação do Lagamar agrava as inúmeras carências existentes. Dentre as carências, destacam-se a insuficiência de espaços de lazer e as precárias condições de habitabilidade, em particular o adensamento excessivo e uma série de vielas de pedestres de grande comprimento, que dificultam a extensão das redes de infraestrutura sanitária para todas as casas.

Mapa 05 - Áreas edificadas, ZEIS Lagamar, Fortaleza/CE



Elaboração das autoras. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), 2012 - Secretaria Municipal das Finanças Fortaleza (SEFIN), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2019.

Com o avanço no processo de regulamentação das ZEIS depois de quase um ano de produção dos PIRFs (2019 - 2020), realizado pela Universidade Estadual do Ceará, em parceria com o IPLANFOR, a ZEIS Lagamar procura continuar mobilizada para que as propostas indicadas no Plano sejam realizadas, e de maneira participativa. Atualmente a comunidade direciona seus esforços no sentido de fortalecer o envolvimento dos moradores, principalmente de jovens lideranças que possam apoiar nesse processo em torno da ZEIS, que já dura mais de 10 anos, contando desde sua demarcação no PDPFor, em 2009, até a aprovação dos PIRFs, realizada em meados de 2020.

ZEIS BOM JARDIM

Localizada na periferia sudoeste de Fortaleza, a ZEIS Bom Jardim é um dos maiores territórios demarcados como ZEIS (Mapa 06). Ela é formada por parte de dois bairros, Siqueira e Bom Jardim, e abrange 15 assentamentos precários. Aponta-se também que a ZEIS está situada dentro do Grande Bom Jardim, que abrange os bairros Bom Jardim, Granja Lisboa, Granja Portugal, Siqueira e Canindezinho. Segundo o PLHISFOR, de 2012, esta ZEIS tem 285,68 ha, onde moram cerca de 24.196 habitantes.

Mapa 06 - Áreas edificadas, ZEIS Bom Jardim, Fortaleza/CE



Elaboração das autoras. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), 2012 - Secretaria Municipal das Finanças Fortaleza (SEFIN), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2019.

Assim como o Lagamar, o Bom Jardim também possui parte do seu território localizado às margens de um recurso hídrico, o rio Maranguapinho. Essa situação de fragilidade socioambiental é uma importante pauta para os moradores e para as organizações locais. Contudo, apesar da tentativa de proteção dessas áreas, o “esquecimento” do território por parte do poder público dificulta a preservação e manutenção desses espaços.

Em relação a questões urbanas da ZEIS, Freitas (2019, p.12) afirma que o Grande Bom Jardim está “(...) numa região menos provida de esgotamento sanitário e transporte público, apesar da grande concentração populacional e rápido crescimento.” Ela ressalta os baixos índices socioeconômicos e a estigmatização que a comunidade enfrenta.

Ainda que considerável, diferentemente do Lagamar, observa-se no Bom Jardim uma densidade populacional cerca de três vezes menor. Apesar das diversidades de assentamentos dentro do território, é importante destacar que essa situação reflete diretamente nas questões urbanas e habitacionais. Dessa forma, ainda que em desacordo com as regulações urbanas antes estabelecidas, observa-se maior área dos lotes e de edificações. Isso também incide na possibilidade de maior permeabilização do solo, bastante importante em uma área marcada por problemas socioambientais, e na verticalização das edificações.

Apesar da intensa participação dos moradores, e do forte apoio das organizações locais, a ZEIS Bom Jardim encontra-se “invisibilizada” para o poder público. Ao falar do investimentos direcionados à Fortaleza, no âmbito da Copa do Mundo, Freitas (2019, p.13) afirma que “investimentos não vieram, mas famílias de baixa renda continuam sendo levadas a ocupar a área, principalmente para grandes conjuntos habitacionais públicos.” Ela ainda ressalta, em relação ao PDPFor, a contradição que é alocar pessoas para áreas periféricas, ao mesmo tempo que contém investimentos nesses territórios.

Dessa forma, observa-se essa importante diferença na relação do poder público com a ZEIS Lagamar e a ZEIS Bom Jardim: enquanto em um local o poder público está presente de maneira constante, promovendo sequencialmente intervenções no território, ainda que provocando remoções; na outra ZEIS ele ausenta-se, quando não, aparece em épocas eleitorais, ou em busca de terrenos mais barato para construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda.

Assim como o Lagamar, a ZEIS Bom Jardim também tem seus PIRFs já aprovados pelo Conselho Gestor. Eles foram desenvolvidos pela Universidade Federal do Ceará (UFC), em parceria com o IPLANFOR, de meados de 2019 até o início de 2020 Atualmente, os moradores, conselheiros e organizações locais e apoiadoras, além de procurar viabilizar as ações elencadas prioritárias nos Planos, também tentam incidir no debate sobre orçamento, participação e regularização fundiária e urbanística, buscando manter sempre presente as questões relativas às pautas ambientais e infraestruturais, em especial o saneamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade representa um marco na política urbana brasileira. Ele traz importantes instrumentos que procuram democratizar o acesso à terra e viabilizar maior participação da sociedade civil. Nesse contexto, a crescente produção e incorporação dos instrumentos elencados no EC pelos Planos Diretores representa a influência que essa ação teve também nas ações locais.

Dessa forma, a inclusão da ZEIS aparece como um dos mais importantes, principalmente a partir das diretrizes trazidas pelo movimento pela Reforma Urbana. Ela se apresenta como um instrumento que avança na intervenção no espaço urbano ao reconhecer o direito dos moradores que vivem em áreas irregulares, e procura promover, através de ações específicas e integradas, a possibilidade de maior acesso à cidade.

Apesar de parecer um conceito uniforme, em que sua inserção nos planos diretores municipais ocasionaria ações parecidas nas diferentes cidades, este não é o fato. O entendimento - ou desentendimento - dos objetivos da ZEIS leva a ações contraditórias e ineficazes do instrumento. Além de aspectos como a falta de conceituações e demarcações nos planos diretores, ressalta-se o entrave em relação à provisão habitacional em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos. Isso poderia ser pensado tanto a partir dos tipos de demarcação realizada, que não incluiria as ZEIS de vazios, quanto em relação às localizações delimitadas.

Contudo, apesar dessas questões, observa-se que o instrumento possibilita um olhar específico para realidade local, e a construção de um uso que avança no propósito de garantir a terra urbanizada. Dessa forma, os exemplos trazidos, a partir da ZEIS Lagamar e da ZEIS Bom Jardim, procuram refletir sobre as diferentes vertentes dessa demarcação. Enquanto o Lagamar utiliza o instrumento, principalmente, como uma forma de garantir sua permanência, o Bom Jardim procura viabilizar a urbanização, com acesso a recursos e infraestrutura.

Assim, mesmo que o longo processo provoque desmobilização e descrenças, de maneira geral, ainda que com tímidos ganhos, muitas comunidades e organizações acreditam na ZEIS como um instrumento capaz de garantir direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Amiria Bezerra. Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico. ANPARQ, 2014. Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-071_BRASIL.pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

BRASIL. Constituição Federal/88. Capítulo II: “Da política urbana”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FERNANDES, Edésio (Organização). 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: experiências e reflexões. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/20-anos-do-estatuto-da-cidade-experiencias-e-reflexoes-2/>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FORTALEZA (CE). Decreto Municipal nº 13.241/2013. Institui o Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. Disponível em: <<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=8d43558d-e24b-48ac-9003-abe658643552>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FORTALEZA (CE). Decreto Municipal nº 13.827/2016. Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências.

FORTALEZA (CE). Decreto Municipal nº 13.241/2013. Dispõe sobre prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/decreto/2017/1395/13954/decreto-n-13954-2017-dispoe-sobre-prorrogacao-do-prazo-de-vigencia-da-comissao-d-e-proposicao-e-acompanhamento-da-regulamentacao-e-implantacao-das-zona-s-especiais-de-interesse-social-zeis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FORTALEZA (CE). Lei Complementar nº 062/2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. SCIELO, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/s9Gkrhz8wCMkYNT9fHyv6Bp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio e PEQUENO, Renato. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL - UFC, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio et al. Plano popular da Zeis do Bom Jardim. REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL - UFC, 2019. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Planejamento Insurgente? Insights de duas décadas do Direito à Cidade em Fortaleza. PPGAUD-UFC, 2019. Disponível em: <<https://ppgaud.ufc.br/wp-content/uploads/2021/05/2019-city-insurgent-planning-portugues.PDF>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos e MONTANDON, Daniel Todtmann (Organização). Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011. Disponível em: <https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. / Ermínia Maricato. – 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? In: Correio da Cidadania, n. 252. São Paulo, 7 a 14 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira_estatuto.pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

MORAES, Demóstenes. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. ANPUR, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-03.pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

PEQUENO, Renato. Experiência da assistência técnica no curso de arquitetura e urbanismo UFC: o direito à arquitetura na implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza. ANPARQ, 2014. Disponível em:

<<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-HDC-006-3.pdf>>.
Acesso em: 15 de dez. de 2021.

RELATÓRIO das ZEIS. FORTALEZA 2040, 2016. Disponível em:
<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.

ZONAS ESPECIAIS: FORTALEZA. Página inicial, [s.d.]. Disponível em:
<<https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 15 de dez. de 2021.