



Planejamento Urbano: por uma cidade compartilhada

Vol. 9 - 2021

REVISTA

CADERNOS DO
OBSERVATÓRIO

**Planejamento Urbano:
por uma cidade compartilhada**

Vol. 9 (2021)



Fortaleza
PREFEITURA

Prefeito de Fortaleza

José Sarto Nogueira Moreira

Vice-Prefeito de Fortaleza

José Élcio Batista

Secretaria Chefe do Gabinete do Prefeito

Renato Carvalho Borges

Secretaria Municipal do Governo

Renato César Pereira Lima

Procuradoria Geral do Município

Fernando Antônio Costa de Oliveira

Secretaria Chefe da Controladoria e Ouidoria Geral do Município

Maria Christina Machado Publio

Secretaria Municipal da Segurança Cidadão

Luis Eduardo Soares de Holanda

Secretaria Municipal das Finanças

Flávia Roberta Bruno Teixeira

Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos

Ferruccio Petri Feitosa

Secretaria Municipal da Educação

Antonia Dalila Saldanha de Freitas

Secretaria Municipal da Saúde

Ana Estela Fernandes Leite

Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico

Rodrigo Nogueira Diogo de Siqueira

Secretaria Municipal da Infraestrutura

Samuel Antonio Silva Dias

Secretaria Municipal do Esporte e Lazer

Ozires Andrade Pontes

Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente

Luciana Mendes Lobo

Secretaria Municipal do Turismo

Alexandre Pereira Lima

Secretaria Municipal da Cultura

Elpídio Nogueira Moreira

Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional

Francisco Adail de Carvalho Fontenele

Secretaria Especial de Políticas Públicas de Juventude

Davi Gomes Barbosa

Secretaria Municipal da Gestão Regional

João de Aguiar Pupo

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão

Marcelo Jorge Borges Pinheiro

Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

José Ilário Gonçalves Marques

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA – IPLANFOR

Superintendência do Instituto de Planejamento de Fortaleza

José Élcio Batista

Procuradoria Jurídica

Sílvia Maria Bezerra Gomes da Silva

Diretoria do Sistema de Informações

Ana Cláudia de Vasconcelos Teixeira

Diretoria do Observatório de Governança Municipal

Elisângela Nogueira Teixeira

Diretoria de Planejamento

Pedro Esdras Figueiredo Guimarães

Diretoria de Articulação e Integração Políticas

Janayde de Castro Gonçalves

Diretoria Administrativo Financeira

Maria Vieira dos Santos Cidrack

Assessoria de Projetos Inovadores

Edgard Lombardi Campos

Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

Zilda Margarida Araújo da Costa

Assessoria Técnica

Jéssica Barroso Nóbrega

Assessoria Especial

Jaízza Évellynn Leite de Figueirêdo Gonçalves

Assessoria Especial

Bruna Luyza Forte Lima Oliveira

EQUIPE TÉCNICA

CONSELHO EDITORIAL

Carla Camila Girão Albuquerque - UNIFOR
Eduardo Galdino de Souza - UniFANOR
Francisca Dalila Menezes - IPLANFOR
Gersica Vasconcelos Goes - IPLANFOR
Hermano José Batista de Carvalho - UECE
Krishna Ribeiro Gomes - UFC
Lara Denise Oliveira Silva - UECE
Maria Gabrielle Sousa de Santana - IPLANFOR
Sâmia Paiva de Oliveira Moraes - IFCE
Raquel Dantas do Amaral - UFC
Thiago Leite de Alencar - IFPI
Victor Pereira do Nascimento Santos - IPLANFOR

COMITÊ EDITORIAL

Elisângela Teixeira Nogueira
José Élcio Batista
Louise Ferreira Gomes
Maria Gabrielle Sousa de Santana
Pedro Esdras Figueiredo Guimarães

REVISÃO E NORMALIZAÇÃO DOS TEXTOS

Rayana Vasconcelos da Costa

PROJETO GRÁFICO

Maria Evilene Avelino da Silva

FORMATAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Maria Evilene Avelino da Silva

SUMÁRIO

Cadernos do Observatório - Planejamento Urbano:
por uma cidade compartilhada

- 12** PLANEJANDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA:
OS CASOS DAS ZEIS MUCURIBE, PRAIA DO FUTURO IIB E SERVILUZ
Pedro Vitor Monte Rabelo, Leticia Cândido de Oliveira, Joisa Maria Barroso Loureiro
- 42** NÚCLEO URBANO DO ANTIGO AEROPORTO PINTO MARTINS: FORMAÇÃO, ABANDONO
E POSSIBILIDADES
Bruno Mapurunga Bessa, Solange Maria de Oliveira Schramm
- 68** PROJETO URBANÍSTICO E A CIDADE COMO INFRAESTRUTURA DE SAÚDE:
O CASO DA NOVA CENTRALIDADE DE LAGARTO-SE
**Ana Victoria Silva Gonçalves, Anna Laura Pereira Rossi, Caroline Brassi Scapol,
Jeferson Cristiano Tavares, Marília Gaspar de Souza Lima**

Cadernos do Observatório - Planejamento Urbano: por uma cidade compartilhada
Catalogação na Publicação - Joseline Veras

Cadernos do Observatório / Prefeitura Municipal de Fortaleza. – V.9, n.9, (2021)

- . – Fortaleza : IPLANFOR, 2021 - .

v. : il. Color. ; 21,5 cm

Anual

ISSN - 2595-2986

1.Planejamento Urbano. 2.Políticas Públicas . 3. Espaços Públicos I. IPLANFOR
(Instituto de Planejamento de Fortaleza). II. Diretoria do Observatório da
Governança Municipal - DIOBS. III. Título.

APRESENTAÇÃO

O propósito que anima o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), desde a sua concepção, está direcionado à redução das desigualdades com foco na construção de uma cidade justa, acolhedora, criativa e inovadora.

Planejar é uma ação continuada fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades. Precisamos valorizar a cultura do planejamento e reconhecer sua importância estratégica na formulação e monitoramento de políticas públicas e, sobretudo, na governança. Ao mesmo tempo, todo plano é dinâmico e deve adaptar-se a novos contextos, cenários e perspectivas.

No IPLANFOR, produzimos e estamos implantando o Plano Fortaleza 2040 na busca de avançar na qualificação das políticas públicas por meio do conhecimento científico, proporcionando intervenções com maior efetividade e eficiência dos órgãos municipais em suas tomadas de decisões e no gerenciamento dos programas e ações implementados.

Apresentamos, assim, a nona edição dos Cadernos do Observatório, este ano dedicada ao Planejamento Urbano sob as diversas óticas de compartilhamento da cidade. Os artigos reunidos trazem experiências sobre os complexos fenômenos que compõem a rotina dos territórios, com o objetivo de fomentar discussões que impulsionem melhorias estruturais nessas regiões.

Esperamos que tais reflexões venham a contribuir para um maior engajamento dos cidadãos no esforço empreendido pela Prefeitura de Fortaleza em realizar as transformações necessárias na construção da cidade projetada pelo Plano Fortaleza 2040: uma cidade de oportunidades para todos. Que possamos seguir juntos, cada vez mais fortes enquanto sociedade, nas lutas em favor da cidade.

JOSÉ ÉLCIO BATISTA

Superintendente do Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor

REVISTA

CADERNOS DO
OBSERVATÓRIO

**PLANEJANDO A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL
EM FORTALEZA:
OS CASOS DAS ZEIS MUCURIBE, PRAIA DO
FUTURO IIB E SERVILUZ.**

Autores

**Pedro Vitor Monte Rabelo
Letícia Cândido de Oliveira
Joisa Maria Barroso Loureiro**

PLANEJANDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA: OS CASOS DAS ZEIS MUCURIPE, PRAIA DO FUTURO IIB E SERVILUZ.

PLANNING SOCIAL INTEREST LAND REGULARIZATION IN FORTALEZA: THE CASES OF ZEIS MUCURIPE, PRAIA DO FUTURO IIB AND SERVILUZ.

Pedro Vitor Monte Rabelo,¹ Letícia Cândido de Oliveira,² Joisa Maria Barroso Loureiro³

30 de setembro de 2021

RESUMO

As Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) são um importante marco para a política urbana e fundiária no Brasil. Apesar da sua relevância, muitos municípios brasileiros não avançaram na regulamentação desse instrumento em lei específica, como pede o Estatuto da Cidade, tendo apenas indicado o zoneamento e diretrizes gerais desses territórios em Plano Diretor. Fortaleza era um desses municípios até recentemente, tendo iniciado de fato a elaboração de Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) a partir do ano de 2018 para dez (10) Zeis piloto. O presente artigo tem como objeto de estudo o processo de elaboração dos PIRFs de três (3) das dez (10) Zeis prioritárias, sendo elas: Zeis Mucuripe, Zeis Praia do Futuro II B e Zeis Serviluz. Intenciona-se aqui realizar um breve relato dessa experiência a fim de contribuir com o debate acerca do instrumento, seus avanços, desafios e limitações.

Palavras-chave: Zeis, Fortaleza, Regularização Fundiária, PIRF.

ABSTRACT

The Special Zones of Social Interest (Zeis) are an important milestone for urban and land policy in Brazil. Despite their relevance, many Brazilian municipalities have not advanced in the regulation of this instrument in specific law, as requested by the City Statute, having only indicated the zoning and general guidelines of these territories in a Master Plan. Fortaleza was one of those municipalities until recently, having started, in fact, the elaboration of Integrated Land Regularization Plans (PIRFs) from the year 2018 to ten (10) pilot Zeis. This article has as object of study the process of elaboration of PIRFs from three (3) of the ten (10) priority Zeis, being them: Zeis Mucuripe, Zeis Praia do Futuro II B and Zeis Serviluz. It is intended here to make a brief report of this experience in order to contribute to the debate about the instrument, its advances, challenges and limitations.

Keywords: Zeis, Fortaleza, land regularization, PIRF.

1- Arquiteto e urbanista, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU UFBA); pedrovitormr@gmail.com

2-Arquiteta e Urbanista; leticiaquandoarq@gmail.com

3-Arquiteta e Urbanista, doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/IPPUR da UFRJ; joisa.barroso@unifor.br

1 - INTRODUÇÃO

É consenso que a informalidade urbana tem atingido proporções incalculáveis. Maricato (2006) aponta para os contextos da América Latina, África e Ásia um percentual de mais de 75% da população vivendo em áreas consideradas urbanas. A insuficiência de políticas urbanas e habitacionais eficazes no Brasil, por parte de um Estado que durante anos ignorou a produção formal de moradia em áreas com infraestrutura adequada para o trabalhador pobre, gerou um déficit habitacional surpreendente tanto quantitativo quanto qualitativo.

A cidade de Fortaleza não é uma exceção diante desse cenário que se repete a nível nacional. O problema do acesso à moradia remonta às origens do processo de urbanização local. O cenário do crescimento populacional se relaciona com uma expansão urbana que não foi planejada de forma a incorporar o trabalhador de baixa renda, vindo do interior, assolado pela seca histórica. Isso significou um aumento da população que não correspondeu a um relativo aumento da infraestrutura urbana (SILVA, 1992), ou seja, a cidade cresceu, porém não se desenvolveu.

As questões descritas acima, nos âmbitos local e nacional, até por volta da década de 1970, não apresentavam prestígio pela legislação urbanística e, muitas vezes, pelo planejamento das cidades, que sequer considerava os assentamentos precários como parte integrante dos territórios planejados. Apenas a partir da década de 1980 as pautas urbanas e habitacionais foram sendo incorporadas de forma mais incisiva na legislação. Pôde-se observar uma sucessão de acontecimentos nas esferas legal e institucional, como os citados a seguir: maior coesão e fortalecimento dos movimentos populares que articulavam a discussão do direito à cidade dentro do mote da Reforma Urbana; inserção do capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988; aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, em 2001, e o aprofundamento no texto dos instrumentos urbanísticos; reorganização institucional a nível federal a serviço do planejamento urbano e habitacional (a exemplo da criação do Ministério das Cidades, em 2003, da Política Nacional de Habitação, em 2004, do Sistema Nacional de Habitação – com seus respectivos fundos, em 2005, e do Plano Nacional de Habitação, em 2007/2008).

Nesse contexto, a partir da década de 1980, ocorrem as primeiras experiências de criação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) em alguns municípios brasileiros, sobretudo frutos da luta dos movimentos sociais por melhorias urbanísticas, regularização fundiária e, principalmente, pela não remoção. Vieram a ser incluídas posteriormente como um dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Em Fortaleza, as Zeis foram delimitadas pela primeira vez no ano de 2009, no Plano Diretor Municipal. À época desse processo, o instrumento Zeis se tornou foco estratégico das reivindicações da sociedade civil, por ser considerado um forte mobilizador da população mais vulnerável e ameaçada de remoção (BRASIL et al., 2016).

São três categorias que dividem os tipos de Zeis no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), são elas:

Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (Zeis 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, [...] constituídos por população de baixa renda [...] Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (Zeis 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda [...] Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - Zeis 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados [...] (FORTALEZA, 2009).

Como argumenta Brasil, as Zeis reúnem todos os princípios que podem ser observados nos demais instrumentos do Estatuto, sendo um instrumento urbanístico utilizado na priorização de assentamentos precários em processo de regularização fundiária integrada, garantindo “o direito à cidade para as pessoas de baixa renda que moram lá, o cumprimento da função social da propriedade e a participação popular através da consolidação do Conselho Gestor da Zeis, exigido por lei.”(BRASIL, 2016a, p. 143).

Entretanto, assim como muitos outros instrumentos, as Zeis não são autoaplicáveis: é necessário que os municípios, além de incluí-las no planejamento urbano local, as regulamentem em lei específica. No caso de Fortaleza, o PDPFor traz, no capítulo destinado à regularização fundiária, a seguinte instrução:

Art. 267 - Para as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 - Zeis 1 e 2 - será elaborado um plano integrado de regularização fundiária, entendido como um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana. (FORTALEZA, 2009, p. 26, grifo nosso)

Apenas no ano de 2018, os primeiros Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) foram iniciados em Fortaleza. Foi delimitado inicialmente a elaboração do PIRF para dez (10) Zeis intituladas como prioritárias - Bom Jardim, Pirambu, Pici, Poço da Draga, Dionísio Torres, Lagamar, Serviluz, Mucuripe, Moura Brasil e Praia do Futuro - e a formação de seus respectivos Conselhos Gestores por meio de eleição. Por diversas vezes, assentamentos que fazem parte dessas zonas se viram ameaçados, seja pela expansão hegemônica do mercado imobiliário, seja pelo próprio poder público municipal, com planejamentos estratégicos focados na economia e na competitividade, bem como com a forma desconexa das ações das secretarias e órgãos municipais. Brasil (2016) e Brasil, Cavalcanti e Capasso (2017) são alguns dos autores que relatam algumas dessas ameaças aqui citadas.

Dessa forma, o contexto histórico do instrumento Zeis na cidade de Fortaleza desenha um cenário de pelo menos nove (9) anos desde a delimitação dessas zonas na legislação até o início de fato da elaboração dos Planos que as regulamentam. Até a concretização dos Planos, pôde-se contabilizar avanços na trajetória de conquista

do direito à cidade, bem como retrocessos claros, resultando em desgaste dos atores sociais, moradores de Zeis, que esperaram por muito tempo a garantia de seus direitos estabelecidos em lei.

O presente artigo tem como objeto de estudo o processo de elaboração dos PIRF oriundos do convênio firmado, no final de 2018, entre a Fundação Edson Queiroz (representada pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR) e a Prefeitura de Fortaleza (representada pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor). Os Planos elaborados pelo referido convênio foram das seguintes zonas especiais: Zeis Mucuripe, Zeis Serviluz e Zeis Praia do Futuro II B.

Não se tem a pretensão de, com esse relato, estabelecer metas para experiências futuras, tão pouco servir como parâmetro para possível tomada de decisões, tendo em vista o espectro desta experiência em relação ao universo da problemática na qual ela se encontra. Entretanto, espera-se contribuir de alguma forma com os resultados dos estudos de caso deste artigo, a partir da exposição dos impasses apresentados. Estes são os primeiros passos de uma aprendizagem para os agentes envolvidos com a problemática da informalidade e da precariedade urbana sob a ótica da regularização fundiária na cidade de Fortaleza.

2 - METODOLOGIA

O texto deste artigo foi construído a partir da vivência dos autores como assessores técnicos que participaram diretamente da construção dos PIRF que estão sendo postos em perspectiva de análise. Assim, é proposto um alargamento crítico sobre tal processo, refletindo sobre os pontos de inflexões identificados, assim como as limitações, importância e relevância desse trabalho desenvolvido.

A maior parte desta pesquisa tem como base metodológica, portanto, o experimento empírico dos autores, não só da experiência que está sendo narrada neste trabalho, mas também relacionando o repertório de práticas e estudos desenvolvidos até então por cada um. Também, como exercício de revisão dos produtos entregues dos PIRF, realizou-se levantamento e releitura do material publicado e disponibilizado pela Prefeitura de Fortaleza em site oficial.

3 - LITORAL LESTE - ZONAS ESPECIAIS EM QUESTÃO

Abre-se um parêntese, por ora, para realizar uma breve caracterização e contextualização de cada território, a fim de melhorar a compreensão dos relatos futuros do processo de construção dos Planos de Regularização.

Os territórios aqui abordados encontram-se na região Leste da cidade de Fortaleza, sendo essa uma porção bastante valorizada pelo mercado imobiliário local. Todavia, suas características físicas e organização socioespacial são distintas, vide tabela contendo informações gerais de cada Zeis (Tabela 1) e mapa destacando sua respectiva localização (Mapa 1), a seguir:

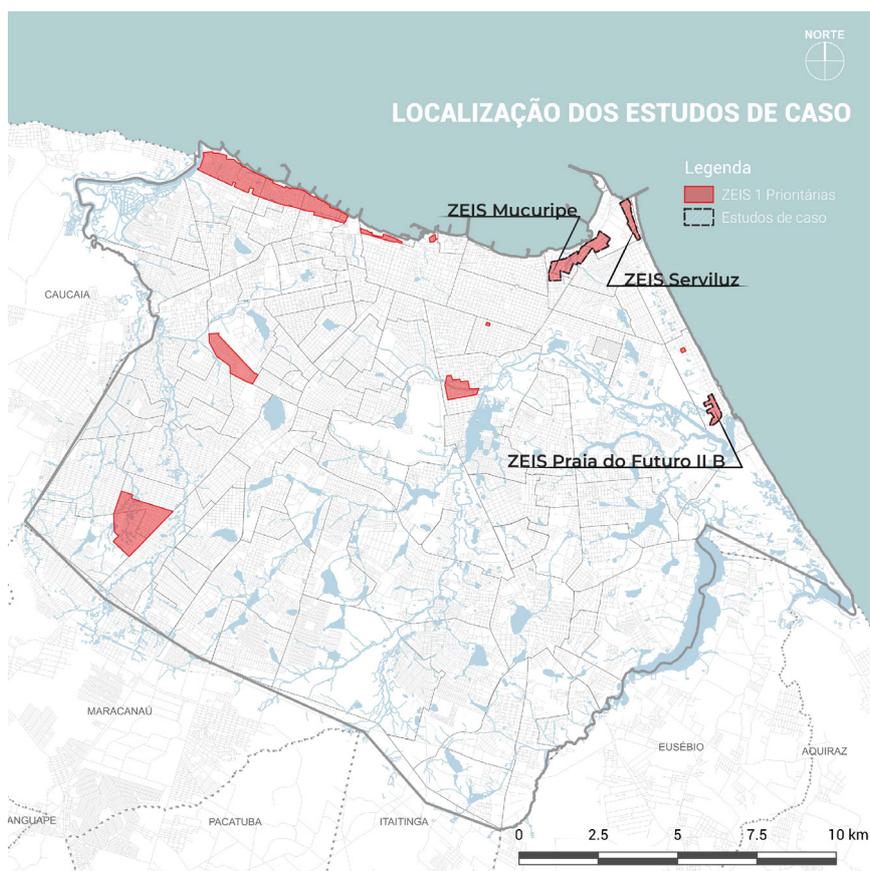
Observando-se o histórico de ocupação, tem-se que a Zeis Mucuripe integra a área

Tabela 1: Informações gerais das Zeis Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro II B.

Nome da Zeis	Área (m²)	População (unid.)	Nº de famílias (unid.)	Nº de domicílios (unid.)	Nº de domicílios (unid.)
Zeis Mucuripe	840.500,03	19.506	5.954	4.354	232,07
Zeis Serviluz	260.875,38	12.327	3.086	2.755	472,66
Zeis Praia do Futuro II B	237.840,44	6.139	1.471	1.313	259,03

Fonte: PIRF Zeis Serviluz, PIRF Zeis Mucuripe, PIRF Zeis Praia do Futuro II B; autoria própria.

Mapa 1: Localização das Zeis estudos de caso.



Fonte: autoria própria.

do Grande Mucuripe, local dos primeiros povoados da cidade de Fortaleza, formado inicialmente por colônias de pescadores. O crescimento dessa área da cidade por vezes é associado a um conjunto de fatores (RAMOS, 2003):

- Migrações provocadas pelas secas da década de 1870;
- Desenvolvimento urbano influenciado, dentre outras coisas, pela atividade portuária nas proximidades do Farol do Mucuripe⁴ a partir da década de 1940;
- Construção de vias férreas e aberturas viárias para atender ao grande fluxo de pessoas e mercadorias ligado ao porto;
- Valorização e verticalização da área influenciadas, dentre outras coisas, pela proximidade com o litoral.

Assim, surgem e crescem assentamentos precários no Grande Mucuripe paralelamente à ocupação de uma população mais abastada. Essa coexistência é permeada de conflitos por localização que existem desde muito tempo num vasto território. Parte desses assentamentos precários integram hoje a Zeis Mucuripe, com um polígono que se insere em quatro bairros oficiais: Mucuripe, Varjota, Vicente Pinzon e Cais do Porto.

Aproximando-se mais do extremo litoral leste, tem-se a Zeis Serviluz. O local, marcado por complexas dinâmicas ambientais da Ponta do Mucuripe, era considerado inóspito: “já foi apenas uma praia afastada, constituída por dunas de areias móveis e assolada pela ação corrosiva da maresia” (NOGUEIRA, 2006, p. 10). Vários foram os fatores que motivaram a ocupação desse espaço, predominantemente por habitações precárias, dentre eles (NOGUEIRA, 2006):

- Proximidade com o antigo Porto do Mucuripe, virando reduto de pescadores e zonas de meretrício devido ao constante embarque e desembarque de pessoas no local - motivo pelo qual a área se tornou estigmatizada pela sociedade;
- Migrações sertanejas motivadas pelo período de estiagem;
- Remoções em outras partes da cidade que estavam passando por mudanças urbanas, fazendo com que as famílias afetadas procurassem se instalar em áreas menos valorizadas nas proximidades.

Além disso, o contexto urbano da Zeis em questão configura-se em uma porção peculiar da cidade de Fortaleza. De um lado, possui proximidade com a faixa litorânea, responsável tanto pelas adversidades ambientais, com o avanço da areia nas casas, quanto pelas benfeitorias profissionais e de lazer, destacando-se a prática pesqueira e o surfe. Por outro lado, possui limite com indústrias de tancagem de petróleo, que isola a Zeis fisicamente do restante da cidade e oferece risco diário de incêndios e/ou explosões

4 - O bairro Cais do Porto, que abriga a Zeis Serviluz, também é considerado parte integrante do Grande Mucuripe por pesquisadores e por moradores locais. O Farol do Mucuripe faz parte da Zeis Serviluz mas, por anos, influenciou o crescimento e desenvolvimento urbano de toda a extensão do Grande Mucuripe.

para quem habita nas redondezas (VASCONCELOS, 2013). Os assentamentos integrantes dessa Zeis fazem parte em sua totalidade do bairro oficial Cais do Porto e possuem um histórico de ameaças constantes e resistência popular, destacando-se dentre os demais territórios aqui estudados como palco de diversos conflitos, como projetos urbanos municipais que ameaçam a remoção de uma parcela moradora do local.⁵

Por fim, caracterizando um dos eixos de dilatação da cidade e oportunidade de expansão do capital dos grandes donos de terra, a ocupação do território que atualmente corresponde à Zeis Praia do Futuro II B representa o processo de loteamento das terras ainda rurais do leste do município. Alguns fatores que influenciaram essa expansão possuem relação com a valorização planejada do litoral cearense para a imagem turística do local (“A Cidade do Sol”) e o consequente investimento de infraestrutura por parte do Governo e de mercado por parte da rede hoteleira e imobiliária (CASTRO et al, 2017). Nesse sentido, a partir dos anos de 1980, foi documentada a existência de um empreendimento de relevância no contexto no bairro: o Clube Caça e Pesca, que veio a dar origem ao nome da comunidade. O Clube atraiu trabalhadores e influenciou diretamente as ocupações urbanas ao seu redor. Por parte dos assentamentos precários, esses eram compostos por pessoas que vinham do interior do estado em busca de trabalho, bem como por antigos moradores de outras comunidades da capital que mudaram por motivações diversas. Fisicamente falando, a Zeis Praia do Futuro II B integra uma paisagem composta de dunas, áreas de preservação permanente, praias – atualmente com bastante infraestrutura de lazer e comércio, com a existência das barracas de praia que são por vezes fonte de renda para moradores que ali trabalham - e muitos vazios urbanos.

Ainda que os territórios mencionados façam parte de uma porção da cidade que tenha em comum a proximidade com o litoral e a valorização imobiliária, seus históricos de ocupação e algumas características políticas, físicas e ambientais os tornam particulares, o que propiciou peculiaridades no processo de elaboração de cada um dos seus respectivos Planos. Dentre tais especificidades, dá-se ênfase na própria organização comunitária de cada uma das Zeis, que acabou por influenciar etapas decorrentes e diretamente relacionadas à qualidade desta organização, visto ser esse um Plano participativo em sua essência.

3.1 Considerações acerca da construção metodológica

Nesta parte do artigo, pretende-se discorrer brevemente sobre os seguintes elementos dos PIRF: os atores sociais envolvidos; a organização interna da equipe técnica contratada; as etapas, produtos e cronograma previstos inicialmente; e as metodologias participativas. Elementos esses que foram norteadores no início da elaboração dos PIRF.

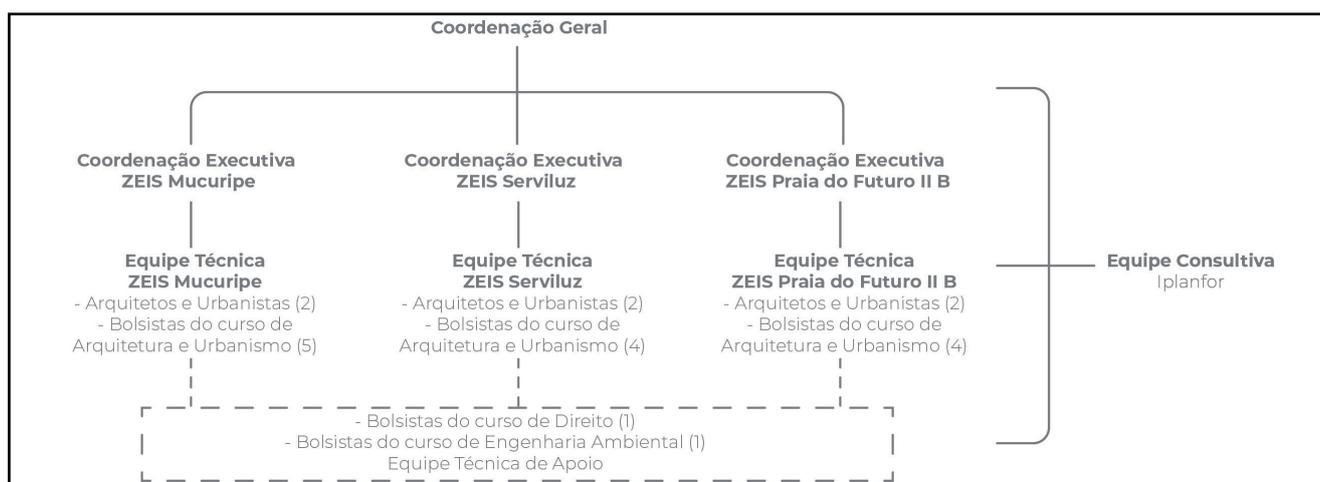
5 - A seguir, alguns exemplos desses conflitos: a construção de um Estaleiro, em 2009-2010, que não se concretizou por pressão popular; o projeto Aldeia da Praia, em 2011, que também não se concretizou na época e desde então passa por modificações e tentativas de execução. Para maiores detalhes sobre os projetos, ver Vasconcelos (2013).

A elaboração dos PIRF deveria envolver, a priori, trabalho técnico desenvolvido por equipe multidisciplinar, ações de campo e de escritório, sistematização de informações, assim como momentos de construção e pactuação das diretrizes de forma participativa com o Conselho Gestor de cada Zeis e moradores da comunidade. Para tanto, estariam envolvidos diretamente nesse processo a equipe técnica contratada pela UNIFOR, a equipe técnica do IPLANFOR e o Conselho Gestor de cada Zeis. A equipe técnica do IPLANFOR atuou enquanto equipe consultiva e secretaria municipal que esteve à frente do acompanhamento, viabilização e monitoramento das atividades dos Planos. Já o Conselho Gestor, parte indispensável do processo, que foi formado por moradores locais, representantes do poder público e representantes de organizações da sociedade civil, teve atribuições de participação, orientação e deliberação ao longo do Plano.

Além desses, vale ressaltar também o envolvimento, em maior ou menor grau, de outros agentes nesse processo: discentes e docentes de outros cursos de graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), que atuaram como consultores em momentos específicos do desenvolvimento do trabalho; e a própria população moradora de cada Zeis, com a participação em momentos de discussão e pactuação dos Planos.

Quanto à equipe técnica contratada pela UNIFOR, esta teve o processo formal de contratação iniciado em novembro de 2018. Seguindo o organograma presente no Plano de Trabalho (ver Figura 1), para além da coordenação geral, a equipe UNIFOR contou com uma coordenação executiva (composta por três (3) professores do Curso de Arquitetura e Urbanismo com expertise específica em regularização urbanística e fundiária, a quem coube a orientação quanto ao desenvolvimento de cada uma das etapas e o acompanhamento dos trabalhos) e com uma equipe técnica (composta por 6 (seis) Arquitetos e Urbanistas, 13 (treze) alunos bolsistas do Curso de Arquitetura e Urbanismo, 1 (um) aluno bolsista do Curso de Direito e 1 (um) aluno bolsista do Curso de Engenharia Ambiental).

Figura 1: Organograma da equipe de trabalho.



Fonte: autoria própria.

Observa-se, portanto, que a construção de uma equipe multidisciplinar não foi integralmente alcançada, concentrando a atuação técnica quase que exclusivamente ao campo disciplinar da arquitetura e urbanismo. Tensionar tal questão é necessário para compreender os possíveis entraves identificados na elaboração dos planos, tendo em mente as limitações de cada disciplina.

Para a execução dos PIRF, a equipe técnica executiva da UNIFOR elaborou 8 (oito) Produtos, conforme estabelecido pelo Plano Diretor de Fortaleza vigente. Os Produtos estavam vinculados às suas respectivas etapas, listadas no parágrafo seguinte, sendo cada Produto apresentado em duas versões: preliminar e final. À versão preliminar coube a função de documento base para a discussão e construção conjunta com a comunidade; e à versão final coube a função de consolidação do produto depois do processo participativo de discussão, agregando, assim, as considerações pontuadas pelos conselheiros, moradores e Prefeitura.

Segue as etapas mencionadas: Etapa 1 – Elaboração e aprovação do plano de trabalho e cronograma; Etapa 2 – Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário; Etapa 3 – Elaboração do Plano de Regularização Fundiária; Etapa 4 – Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; Etapa 5 - Elaboração do Plano Urbanístico; Etapa 6 – Elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda; Etapa 7 – Elaboração do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social; Etapa 8 – Compatibilização dos Produtos e Finalização.

Adotou-se como abordagem metodológica principal o planejamento integrador em escala local e comunitária, enquanto meio para a realização de uma “pedagogia da participação” (NUNES, 2002). Uma “pedagogia” que, segundo a referida autora, foi concebida para atuar em bairros populares no Brasil e que tem como referenciais teóricos principais: Gramsci e seu conceito de “intelectual orgânico” (no que tange a atuação de assessores populares e militantes); Harbermas e sua proposta de “comunicação de intercompreensão” e, finalmente, Paulo Freire com a “pedagogia do oprimido”. Utilizando-se de instrumentos e técnicas, entre outros, de mediação de conflitos, pactuação de consensos, integração do saber técnico com o saber popular, objetivou-se assegurar a qualidade técnica: nos conteúdos de cada um dos produtos elaborados do PIRF e na implementação de um diálogo, de uma pedagogia que evidenciasse o comprometimento, o empoderamento e o aprendizado emancipatório da comunidade moradora no processo de planejamento local.

Para Nunes (2002), a pedagogia da participação se coloca como uma opção de diálogo e troca que possibilita enfrentar as “dificuldades objetivas e subjetivas inerentes ao contexto da pobreza e de desengajamento”; portanto ela precisa ser aplicada e reinventada a cada caso, a cada tempo e até mesmo suas referências “necessitam ser enriquecidas com novas referências teóricas e práticas por todos aqueles que atuam junto a comunidades e refletem sobre sua atuação”.

Nesse sentido, fez parte das diretrizes metodológicas do processo de elaboração dos PIRF o repensar dos métodos ao início de cada etapa desenvolvida. Inclusive, em alguns

momentos, métodos mais específicos à produção do conteúdo mínimo necessário do Produto em questão, isto considerando a equipe técnica disponível, o contexto político e social do momento de cada Zeis e o prazo de execução de cada etapa. Dito isso, levando em consideração que essas táticas de organização foram se adaptando e se moldando com o tempo, cabe dizer que, de modo geral, a equipe articulou-se de forma integrada, ou seja, atuando conjuntamente em todas as três Zeis.

Ainda que essa transversalidade existisse na prática, a equipe optou no início dos trabalhos por se articular metodologicamente na forma de “pessoas âncoras”, tanto no aspecto territorial quanto no aspecto temático. Essa articulação funcionou da seguinte forma: no que tange ao aspecto territorial, para facilitar o diálogo com os Conselhos Gestores e com a comunidade quando necessária a articulação de alguma atividade ou coleta de dados in loco, cada Zeis contava com dois (2) arquitetos urbanistas e quatro (4) estagiários do curso de Arquitetura que atuavam de forma mais direta nas atividades de sua respectiva Zona (como mostra o organograma da Figura 1). Ao passo que os três coordenadores executivos não possuíam uma exclusividade territorial mais direcionada e atuavam na mesma proporção nos três territórios.

No decorrer das primeiras semanas, viu-se também a necessidade de se organizar sob a óptica das temáticas do Produto do Diagnóstico. Então, no que tange ao aspecto temático, cada arquiteto urbanista ficou responsável por ser âncora de dois (2) temas vinculados ao diagnóstico (posteriormente, essa divisão foi adaptada aos demais Produtos), enquanto cada coordenador executivo ficou responsável por orientar e coordenar parte desses temas. Importante dizer que essa articulação não foi definida desde o início do trabalho, tendo sido fruto de adaptações frente a algumas circunstâncias do contexto político e social do momento.

Em se tratando de cronograma, o processo de contratação e seleção da equipe técnica iniciou em novembro, em paralelo com a primeira Etapa relativa à elaboração do Plano de Trabalho. Vale destacar que o cronograma inicial acordado em convênio apontava o prazo exíguo de apenas quatro (4) meses de trabalho (entrega de todos os oito produtos descritos anteriormente) com aditivo de dois (2) meses⁶ Assim, conforme o prazo máximo possível de 6 (seis) meses, as etapas foram articuladas da seguinte maneira, como ilustra a figura 2.

6 - A indicação da Comissão Mista (sociedade civil e órgão municipais), criada para a retomada do processo de regulamentação das Zeis, foi de que os PIRF deveriam ser feitos no prazo mínimo de 01 ano e prazo máximo de 02 anos.

Figura 2: Cronograma inicial de trabalho.



Fonte: autoria própria.

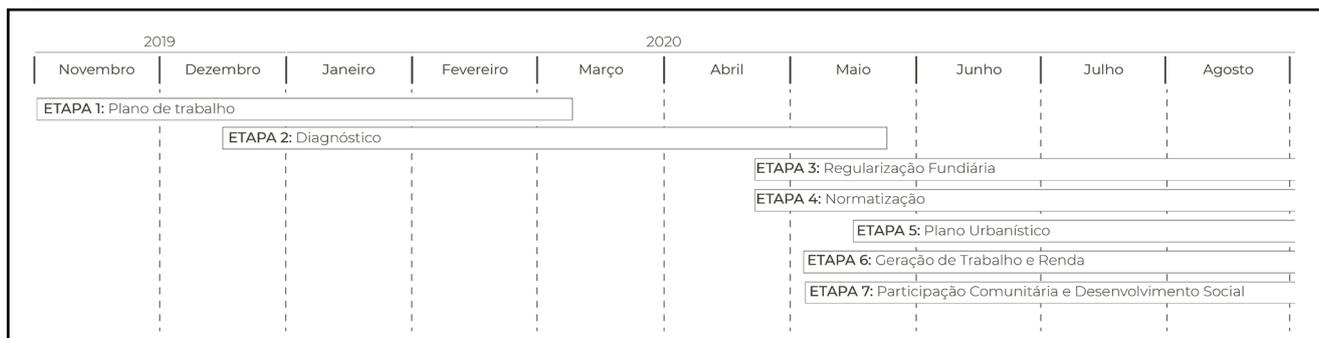
Alguns entraves, entretanto, foram encontrados ainda no processo de elaboração e consecutiva aprovação da Etapa 1, o que implicou na necessidade de atualização do calendário. Estes não foram os únicos, de forma que a todo momento ajustes de cronograma, de metodologia e de produtos foram necessários, na tentativa de adaptar-se à situação em dado momento.

Dá-se relevo ao árduo exercício de espacializar, ao longo do tempo estabelecido no convênio, as entregas das etapas necessárias e, consecutivamente, os respectivos produtos com objetivo de viabilizar a integridade do processo, compreendendo a necessidade de articulação entre os três diferentes tempos que o Plano propõe: tempo da comunidade (processos participativos e de leitura e apreensão dos produtos), tempo da equipe técnica (processo interno de coleta de informações e elaboração propriamente dita dos produtos, ponderando a articulação com os moradores e demais conselheiros) e o tempo da equipe consultiva (processo de apreciação por parte do corpo técnico do Iplanfor dos produtos entregues).

Além disso, contextualiza-se que as três Zeis abordadas por este trabalho foram as pioneiras a iniciarem de fato a construção e as atividades do PIRF em Fortaleza, fazendo com que fossem experimentadas situações desconhecidas, a exemplo: dificuldade na obtenção de dados oficiais de alguns órgãos municipais, seja pela desarticulação do poder público ou pelo desconhecimento acerca do processo em curso; desmobilização dos atores sociais ligados às Zeis (em maior ou menor profundidade, a depender do território); processos políticos que ocorreram em paralelo incidindo direta ou indiretamente nos territórios; e um processo político oriundo de lutas e pressões sociais que se iniciava na cidade.

A Figura 3 sintetiza como as Etapas ocorreram, de fato, até o encerramento de contrato junto à equipe técnica. Apresentam-se as Etapas 3, 4, 5, 6 e 7 como não encerradas porque, apesar do encerramento da prestação de serviço de boa parte da equipe no mês de agosto, a coordenação executiva continuou a conduzir as entregas e apresentações até a compatibilização final dos produtos.

Figura 3: Cronograma final de trabalho.



Fonte: autoria própria.

3.2 O processo de elaboração dos planos em perspectiva

Para dar prosseguimento ao relato da experiência, optou-se por dividi-lo em fases. Cronologicamente, a divisão das fases aqui elencadas expressa o que os autores julgam terem sido marcos importantes que influenciaram diretamente na condução da fase seguinte. Dividiu-se, portanto, em “pontos de inflexão”, que determinam término de uma fase e início da seguinte e que não necessariamente coincidem com a divisão formal de entrega dos Produtos, mas que retratam momentos de ruptura ao longo do processo, instigando a pensar novas formas de dar continuidade ao trabalho.

3.2.1 Fase 1: Dos arranjos institucionais ao primeiro ponto de inflexão

Pode-se dizer que essa primeira fase contou com três processos que ocorreram em paralelo: a correção, complementação e fechamento do Produto 1.1. Plano de Trabalho Preliminar; o início da Etapa 2, referente ao diagnóstico; e o andamento das atividades de cunho organizacional/institucional no que diz respeito a trâmites internos da equipe técnica⁷.

A pactuação do Produto 1.1. Plano de Trabalho Preliminar junto ao Conselho Gestor se daria após o Lançamento Público do PIRF, previsto no Plano de Trabalho, que veio a acontecer por meio dos Encontros Populares Abertos (EPA)⁸ e das atividades de mobilização e sensibilização dos moradores das Zeis. Atividades essas que tiveram início na primeira fase desse relato e perduraram ao longo de todo o PIRF, com as devidas adaptações e reformulações, já que a premissa de elaboração do Plano foi a participação popular.

No que tange a participação popular, foi feito pela equipe técnica UNIFOR um trabalho de criação de metodologia participativa própria, incorporando ainda a produção

7 - No que diz respeito às atividades de cunho organizacional/institucional, fala-se aqui do processo burocrático de admissão dos técnicos envolvidos, de levantamento complementar e solicitação dos insumos básicos necessários para realização do trabalho, da prospecção e instalação dos softwares utilizados, bem como de trâmites adicionais que foram surgindo com o tempo.

8 - Nome dado a uma das atividades e ações de mobilização e sensibilização da população, parte da metodologia participativa desenvolvida para os PIRF.

de material gráfico educativo (cartilha, folder e panfleto) sobre regularização fundiária, participação e Zeis. Cabe, portanto, relatar tudo isso em um documento a parte, que não este artigo, tendo em vista que a temática se destaca como elemento fundamental do PIRF e resultou em um rico acervo de materiais e experiências relevantes, com seus avanços e limitações, podendo contribuir como estudo de caso para pesquisas futuras.

Quando se fala em andamento da Etapa 2 (diagnóstico) já nesse estágio inicial do trabalho, refere-se às atividades que podiam ser adiantadas em escritório, como o lançamento de diretrizes metodológicas para elaboração do diagnóstico, pesquisa e complementação de bibliografia para consultas, coleta e complementação de dados e indicadores requisitados junto aos órgãos municipais. No último ponto, encontrou-se um grande entrave ao processo: a dificuldade em obter dados oficiais por meio dos órgãos municipais. Em janeiro de 2019 foram enviados 35 ofícios a diferentes órgãos das três esferas governamentais, porém, a grande maioria das respostas foram vagas ou ausentes. A protelação de algumas atividades (aguardando a chegada das informações oficiais) e a deficiência de dados gerando deficiência de algumas análises do diagnóstico foram algumas das consequências. Importante salientar a relevância do recebimento desses dados, visto a impossibilidade de levantamento de dados primários em campo (como um censo), pelo fato de se ter equipe em quantidade insuficiente para essa finalidade frente ao cronograma reduzido (sendo inicialmente firmado em 4 meses mais 2 meses de aditivo). Não foi previsto no convênio e no plano de trabalho recursos para a produção de dados primários.

Paralelo às atividades do PIRF, Fortaleza passou por uma crise na segurança pública em janeiro de 2019. Registraram-se ações criminosas e ataques violentos vinculados às facções, sendo tomadas medidas emergenciais como redução das frotas de ônibus e reforço militar no patrulhamento. O fato não inviabilizou o andamento do PIRF por completo, mas exigiu mais cautela em atividades junto à comunidade, sempre sob orientação e acompanhamento de moradores locais.

São registrados, nesse momento, dois acontecimentos de contexto político, um interno ao processo e outro externo. O primeiro diz respeito à demora, por parte do poder público, em pactuar e publicar os regimentos internos dos Conselhos Gestores de cada Zeis. Com a justificativa de que os Produtos só poderiam ser discutidos e aprovados com a existência de um documento que orientasse acerca das atribuições dos atores envolvidos, bem como do funcionamento de reuniões e deliberações, a parcela dos Conselhos Gestores representada pelos moradores optou por não avançar nas discussões até terem o documento de regimento publicado no Diário Oficial. Essa manifestação buscava garantir a lisura dos processos e direcionar a atuação do Conselho Gestor de forma coesa e organizada, essencial para o trabalho. Do ponto de vista do cronograma, essa demanda fez com que a aprovação do Plano de Trabalho Preliminar (e outras atividades subsequentes) acontecessem após o previsto inicialmente.

Por fim, fala-se do último e mais marcante acontecimento político que reverberou diretamente no trabalho participativo: a marcação de casas na Zeis Serviluz e na Zeis

Cais do Porto (vizinha). Como dito anteriormente, a referida Zeis já foi palco de inúmeros conflitos, destacando-se os que envolviam ameaças de remoção para fins de viabilização de projetos urbanísticos por parte de governos. Assim, a marcação das casas em um momento em que se precisava sensibilizar e mobilizar os moradores para participarem do processo do PIRF gerou um clima de desconfiança e tensão entre a população. Clima esse que já estava presente, em maior ou menor grau, pela descrença no trabalho tomando como parâmetro a descontinuidade das ações municipais. Este foi considerado aqui como o primeiro grande ponto de inflexão do Plano, logo no início dos trabalhos, visto que reverberou no andamento não só da Zeis Serviluz, como também das demais Zeis.

3.2.2 Fase 2: Da elaboração à entrega do Diagnóstico

A segunda fase que será descrita aqui, após o primeiro ponto de inflexão identificado anteriormente, diz respeito principalmente à construção do produto Diagnóstico, tendo sido essa uma etapa longa e volumosa do Plano.

Para que fosse possível cumprir os prazos estabelecidos de entrega dos Produtos, haja vista que a prerrogativa da participação para coleta e aferição de informações estava comprometida, uma nova proposta de metodologia foi estabelecida. Correspondeu à pressuposição de problemas já conhecidos no contexto de assentamentos precários, antes mesmo de detectá-los por meio de análises diagnósticas. Então, foi desenvolvido um documento com a sistematização das informações até então coletadas e produzidas pela equipe, associando com as conjecturas criadas em todos os quatros aspectos⁹ que dizem respeito ao diagnóstico. Foram analisadas a intensidade desses problemas e sua repercussão no território e na vida dos moradores da Zeis. Essa redefinição, de alguma forma, promoveu certa autonomia da equipe de trabalho.

A título de exemplo pontua-se a questão da drenagem: sobre esse aspecto, o pressuposto foi de que houvesse alagamento de ruas e de casas por água da chuva nas Zeis, sendo este um problema do aspecto urbanístico. Partindo disso, foram analisadas algumas variáveis (tipo de solo, hipsometria, rede de drenagem etc.) que, articuladas, mostraram quais ruas ou porções do território tinham a maior tendência ao problema. Assim, com essa sobreposição de variáveis mapeadas apontando potenciais locais problemáticos, utilizou-se observação em campo e diálogo com os moradores a fim de validar ou não tais pressupostos.

Aconteciam, no momento em questão, as seguintes etapas em paralelo: atividades de levantamento de informações em campo e dados possíveis, que aconteciam ora com visitas gerais em regiões estratégicas do território, ora em entrevistas com moradores que moravam em locais onde as problemáticas levantadas se concentravam; como também o processo de individualização dos terrenos/lotes de cada Zeis, em escritório.

9 - A saber: Aspectos Socioeconômicos; Aspectos Físico-ambientais; Aspectos Urbanísticos; e Aspectos Fundiários

Acredita-se que, no processo de regularização, a individualização de cada terreno/lote configura-se como uma das atividades centrais para o desenvolvimento do Plano, tendo em vista que as demais etapas articulam-se diretamente com esse processo tanto para a caracterização da configuração socioespacial do território mas também para trazer insumos para as proposições a serem feitas.

Dá-se, então, destaque ao processo mencionado anteriormente, o qual ocorreu através da manipulação das geometrias identificadas na base cartográfica recebida pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Para tal individualização, utilizou-se como estratégia a verificação em fotos aéreas georreferenciadas de alta resolução (ortofotos), para identificar muros e cercas, diferenciação de nível e textura dos telhados e a própria delimitação pelas edificações, conformando o terreno vizinho. Os lotes/edificações que, mesmo com os métodos descritos, não eram possíveis de serem identificados e dissociados do vizinho, precisaram ser aferidos em campo.

Vale ressaltar que os arquivos de demarcação dos lotes obtidos, vindos de secretarias da Prefeitura, em sua grande maioria, não representam a atual situação daqueles territórios de Zeis. É identificada a presença de grandes vazios cadastrais, haja vista que estes arquivos são elaborados considerando-se os ajustes a finalidade tributária.

Com a finalização da construção do Diagnóstico, levando em consideração os ajustes metodológicos já mencionados, houve momentos de apresentação e coleta de contribuições para a complementação dessa etapa e entrega da versão final do produto. O momento de pactuação ocorreu através de oficinas, estruturadas a partir das questões-chave oriundas das problemáticas levantadas no diagnóstico. As considerações em acordo, discordância e/ou complementações foram registradas e agregadas ao Diagnóstico, conformando, assim, sua versão final.

Com a coleta das contribuições mencionadas anteriormente, chega-se ao segundo ponto de inflexão deste relato. Marcando o “fim”¹⁰ de uma etapa longa e densa de trabalho e o início de todas as outras etapas do Plano, em paralelo. Novamente, nesse ponto do trabalho, viu-se a necessidade de ajustes diversos para voltar-se ao encaminhamento de várias frentes disciplinares, tão importantes e complexas quanto o Diagnóstico, com um horizonte de tempo extremamente crítico.

3.2.3 Fase 3: Desdobramentos do diagnóstico até a elaboração do plano urbanístico

Com o diagnóstico preliminar aprovado, avança-se para a construção dos demais produtos. Tinha-se um cenário de aproximadamente três meses para a elaboração das etapas subsequentes ao diagnóstico, fator determinante para que se fizesse uma nova divisão interna da equipe técnica. A nova estruturação seguiu divisão a partir dos âncoras temáticos, anteriormente mencionados, estabelecendo, assim, as pessoas da equipe técnica que iriam avançar na construção de cada produto.

10 - Alguns ajustes ainda foram feitos até o fim dos trabalhos do Plano, de forma mais pontual.

Neste período, muitas atividades aconteciam em paralelo, condicionadas às Etapas que estavam sendo conduzidas: pesquisas e coleta de dados referentes ao exercício de esclarecer a questão da posse e domínio dos terrenos (Etapa 3); oficinas de capacitação e sensibilização¹¹ junto aos moradores das Zeis sobre as normas urbanísticas e sobre os valores julgados mínimos dos parâmetros urbanísticos para a normatização especial de cada território (Etapa 4); desenvolvimento de atividades para pactuação dos objetivos e diretrizes dos Planos (Etapas 3, 4 e 5¹²); pesquisas qualitativas e estudos de casos para os planos de participação e geração de emprego e renda (Etapas 6 e 7).

Frente ao contexto de difícil mobilização e sensibilização dos moradores da Zeis Praia do Futuro II B, em determinado momento atestou-se a quase total inviabilidade em continuar promovendo tais atividades no referido território¹³. Este era, entre os três territórios, o que apresentava um cenário de mais desgaste e difícil atuação das poucas lideranças comunitárias existentes. Assim, a construção dos demais produtos na Zeis Praia do Futuro II B, após aprovação do Diagnóstico, constituiu-se em um processo consultivo formado basicamente por diálogos com o presidente do Conselho (morador do início da Ocupação) e um ou outro morador conselheiro.

Salienta-se como fator preponderante do Plano o processo de aferição em campo dos lotes, haja vista os territórios de sombra nos quais as informações do banco de dados fornecido pela PMF eram inexistentes, ou a individualização em escritório era imprecisa.¹⁴ As visitas em campo para aferição incidiram sobre as concentrações destes “territórios de sombra”, buscando otimizar o número de visitas e tendo em vista a articulação e o esforço dos agentes comunitários envolvidos.

Ademais, atividades relacionadas aos produtos das Etapas 6 e 7 (Participação Social e Geração de Emprego e Renda) também estavam sendo desenvolvidas em paralelo, sendo caracterizadas por pesquisas de temáticas afins e entrevistas com agentes públicos, moradores e lideranças a fim de complementar o diagnóstico com informações mais específicas de cada território. A condução dessas etapas mencionadas acima, considerando a carência de um quadro de profissionais multidisciplinar e que possuísse expertise nesse campo do conhecimento, contou com um longo momento de estudo de referências, que foram usadas para orientação das propostas de diretrizes e ações dos Planos, e girou principalmente em torno do conceito da Economia Popular Solidária.

Neste momento, questões institucionais e burocráticas do processo retornam.¹⁵ Devido a difícil articulação entre os tempos dos agentes envolvidos nesse

11 - Faz-se a devida ressalva à metodologia construída pela equipe, utilizando-se de métodos e atividades idealizadas pelos mesmos, na qual foi posteriormente replicada, com devidas adaptações, em outros territórios. Fica claro a importância de documentar o processo de idealização e resultados obtidos a partir desta metodologia.

12 - A construção e os desdobramentos do Plano Urbanístico (Produto 5) será melhor detalhado no tópico seguinte.

13 - Ressalta-se aqui que nos demais territórios a participação também estava muito aquém do entendimento do que seria o ideal para um processo como tal, porém dentre os cenários das três Zeis, o contexto de baixíssima mobilização e articulação comunitária, além do insuficiente apoio por parte dos órgãos responsáveis.

14 - As aferições foram de suma importância para diminuir as indefinições nas etapas de 3, 4 e 5 frente ao teor propositivo e normativo destas. Todavia não foi possível eliminar percentual majoritário das indefinições, sendo aqui levantado as devidas ressalvas frente às dificuldades já indicadas nas considerações acerca da metodologia.

15 - O processo de possível remoção das famílias na região da Zeis Serviluz não havia sido suspenso.

processo (equipe técnica contratada, equipe técnica do IPLANFOR e os moradores dos territórios), contrariando os desejos da equipe técnica, as atividades de coleta de informações e visitas em campo são suspensas. A partir deste cenário imposto, gerou-se um grande impasse para a continuação do desenvolvimento da atualização e aferição mínima dos dados socioespaciais nas Zeis. Este viria a ser o próximo ponto de inflexão do processo.

O produto mais impactado com a supressão das visitas em campo foi o Plano Urbanístico. Tanto porque era importante minimizar as indefinições dos territórios de sombra ainda existentes quanto pela necessidade de realização de uma maior quantidade de oficinas para construção coletiva das propostas que iriam compor o plano. Nesse sentido, o aspecto propositivo do plano não alcançou a expectativa de participação estimada pela equipe técnica, diminuindo as chances de apropriação pelos moradores. No tópico seguinte serão melhor detalhados os ajustes metodológicos adotados e seus respectivos desdobramentos para a conclusão do plano urbanístico e, consecutivamente, finalização do PIRF.

3.2.4 Fase 4: Desdobramentos do diagnóstico até a elaboração do plano urbanístico

Na reta final para a entrega dos PIRF, a conjuntura era de um curto horizonte temporal para encerramento das atividades, a construção e encaminhamento de vários produtos correndo em paralelo e a dificuldade em contemplar as necessidades dos processos participativos. Assim, direcionou-se a metodologia do Plano Urbanístico na tentativa de não tornar esse material um produto engessado e limitante, tendo em vista as dinâmicas em constante movimento dos territórios e dos contextos sociopolíticos que os cercam. Para se começar a pensar num Plano Urbanístico possível, dentro dessa lógica, levou-se em consideração os seguintes aspectos:

- Que o Plano Urbanístico se configura em uma importante peça de uma política pública habitacional e urbana e que reflete no território as intenções físico-construtivas de uma produção que deve ser coletiva;
- Que o momento era de dificuldades em garantir o processo verdadeiramente participativo/deliberativo local de cada Zeis;
- Que o tempo e equipe disponíveis eram conhecidos, portanto, precisava-se trabalhar com o que se tinha;

Opta-se, então, em trabalhar com o estabelecimento de cenários propositivos. A projeção de não apenas uma proposta, única e imutável, mas sim de cenários possíveis para cada contexto/quadra/conjunto de inadequações mais complexo, surgiu na tentativa de buscar articular a escala temporal das intervenções (curto, médio e longo prazo) com o possível impacto¹⁶ das propostas (pequeno, médio e grande), trazendo

16 - A relação do impacto era volátil entre os territórios, haja vista a diferença entre prioridades de cada um deles. Assim, foram pactuadas previamente junto ao Conselho Gestor quais eram as prioridades de cada Zeis, para que estas fossem levadas em consideração na elaboração das propostas.

simulações a serem pactuadas posteriormente com as famílias diretamente envolvidas nas propostas. O conjunto de informações usadas para embasar a construção desses cenários partiu principalmente de duas etapas anteriores ao Plano Urbanístico: a etapa de Diagnóstico (que trouxe como subsídio as informações sobre a identificação do que existia no território) e a etapa de Normatização Especial (que contribuiu com os parâmetros urbanísticos pactuados e as novas regras que passariam a valer para cada território).

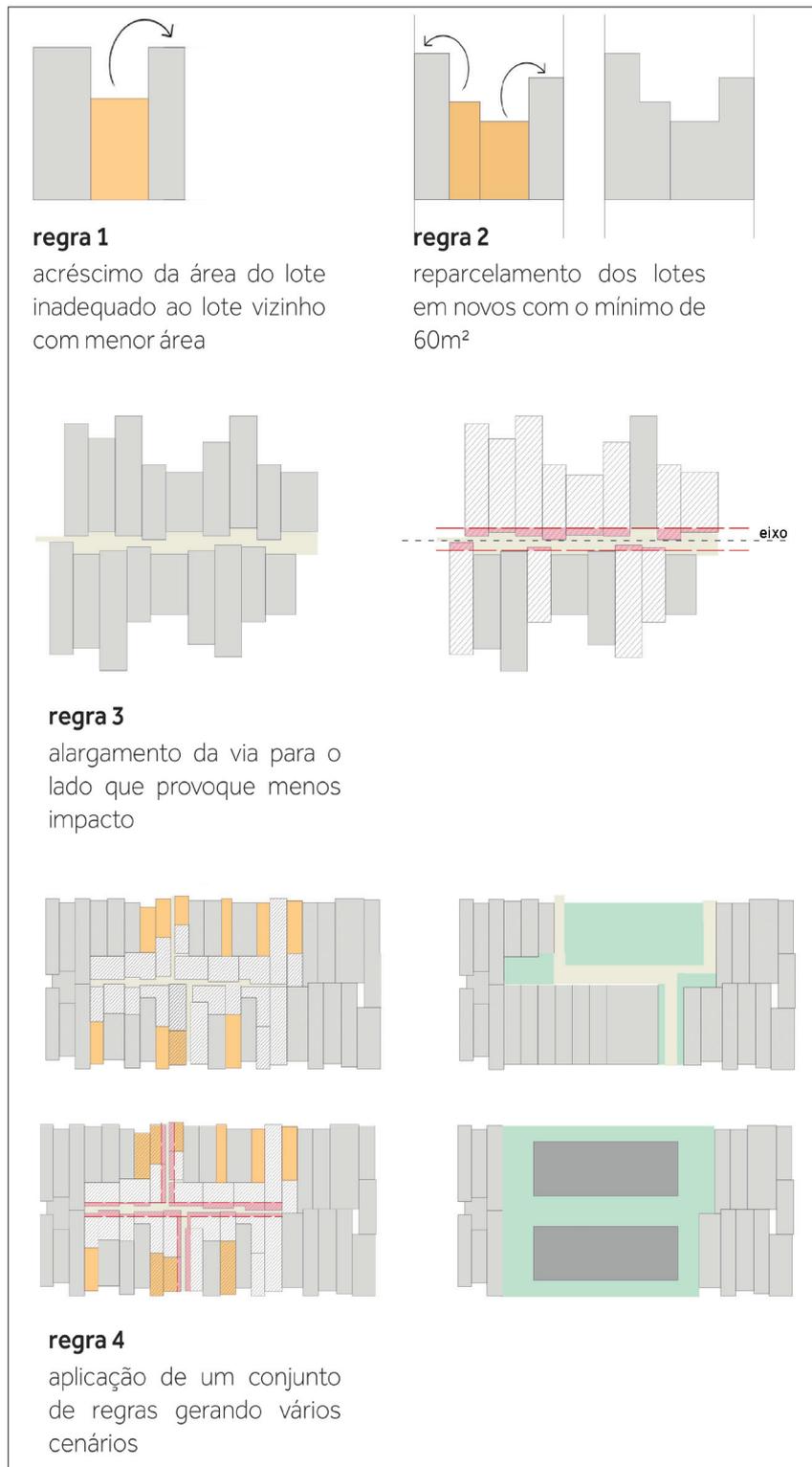
Com a atualização da base de lotes existentes em cada Zeis e com os parâmetros urbanos mínimos pactuados para a etapa de Normatização Especial, entendeu-se que aqueles lotes em desacordo com as novas regras que passariam a incidir sobre os territórios precisariam passar por algum tipo de intervenção para que pudessem, minimamente, mitigar aspectos relacionados à habitabilidade e salubridade das moradias, mas também ser garantida a sua regularização fundiária.

As intervenções propostas podiam acontecer a nível de reforma (adequação física da habitação), realocação (recolocação das unidades habitacionais na mesma quadra que o endereço de origem, mas com outra configuração) ou reassentamento (fixação daquela família em quadra diferente do endereço original, quando não for possível solucionar por meio de reforma e/ou realocação).

Importante constar que a apresentação das propostas através de cenários demonstra, inclusive, a complexidade e o grande número de soluções possíveis para se resolver as inadequações mais complexas identificadas. Também, que um processo ideal passaria por uma etapa de planejamento urbanístico tão densa, complexa e participativa como foi o diagnóstico, pois é nesse momento que aparecem as soluções que impactam diretamente a vida das populações. É posta em xeque, portanto, a opção corriqueira em adotar o conjunto habitacional como única alternativa da política habitacional e a urbanização com altos índices de remoção como forma promover melhorias urbanísticas ao território.

As propostas do Plano Urbanístico foram estruturadas a partir de regras de (re) parcelamento, as quais, em um segundo momento, foram incorporadas às tipologias de intervenção. Apresenta-se, a seguir, as quatro regras utilizadas (figura 4).

Figura 4: Ilustração das regras projetuais utilizadas.



Fonte: Planos Integrados de Regularização Fundiária das Zeis Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro IIB, autoria própria.

As regras pensadas pela equipe têm como objetivo principal evitar a remoção para terrenos distantes do local de origem, ainda que localizados dentro do território da própria Zeis, ou seja, têm a unidade habitacional como base na priorização das propostas projetuais. Objetivando, assim, utilizar a quadra como unidade de planejamento, visando apresentar soluções quadra a quadra.

Quando os casos de inadequação eram simples, a aplicação direta das regras de número 1, 2 e 3 foram utilizadas. Nos casos com uma grande sobreposição e concentração de inadequações, representados pelo esquema da regra 4, mais de uma regra de intervenção pôde ser aplicada ao mesmo tempo, gerando os cenários comentados anteriormente. Como as possibilidades eram vastas, pensou-se em propor pelo menos três escalas de complexidade de intervenção, das quais se diferenciam pelo impacto e pela diversidade das soluções adotadas, que podem ser melhor entendidos com o tabela a seguir:

Tabela 1: Descrição das tipologias de intervenção.

Tipologia de intervenção	Descrição
Tipo A	<p>Esse tipo específico deve ser aplicado quando é possível ocorrer o alargamento da caixa viária de forma a atingir ao mínimo de 1,20m. A ideia é minimizar número de intervenções utilizando preferencialmente um único lado da via para alargamento, prioritariamente aquele que possua maior quantidade de lotes inadequados devido à aplicação dos parâmetros urbanos estabelecidos na Etapa 04 - Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo. Nesse caso, se faz necessário, assim, redesenhar vias e lotes. A intervenção do tipo A resulta em: remoções, em casos que por inadequação aos valores mínimos de área e/ou testada não seja possível a permanência do lote; e reformas, que podem ocorrer devido à necessidade de adequação viária (ver regra 03, figura 04) ou ocorrer devido à resolução de intervenções pontuais para a aglutinação de um lote vizinho inadequado a outro (ver regras 01 e 02, figuras 02 e 03, respectivamente). O número de remoções quantifica o déficit habitacional provocado pelas intervenções necessárias à adequação à nova norma.</p>

Tipo B

Esse tipo de intervenção é aplicada de modo a gerar um cenário que sugere a remoção dos imóveis a sofrerem intervenção, mediante realocação da população em empreendimento habitacional na mesma quadra. Nesse caso, se faz necessário redesenhar a quadra e, em alguns casos, as vias. Além disso, lotes que originalmente não estavam em situação de inadequação, mas por estarem próximos da intervenção, podem vir a ser removidos nesta solução. Para esse cenário específico foi realizado um estudo a título de quantificação das unidades habitacionais (UH) possíveis no novo desenho da quadra gerado pela remoção dos imóveis que possibilitariam a implantação de empreendimento habitacional. Para o cálculo da quantidade de UHs foi utilizada a metodologia do PLHIS-For, em que a quantidade de UH varia de acordo com a tipologia de edificação a ser adotada, apresentando-se quatro possibilidades de empreendimento habitacional: a primeira no qual a UH é horizontal; a segunda a UH possui térreo mais um pavimento; a terceira possibilidade com térreo mais dois pavimentos; e, por fim, a quarta possibilidade com térreo mais três pavimentos. Para quantificar o déficit habitacional resultante, deve-se observar o número de lotes a sofrerem intervenção e o número de UHs resultantes em cada tipologia acima explicada (déficit = lotes a sofrerem intervenção – UHs geradas).

Tipo C

Nesse tipo específico é pensada uma proposição diferenciada com a remoção de determinado trecho da quadra para abertura de sistema viário, de espaço livre ou de área para uso institucional, conforme demanda específica de cada território. Além disso, podem ocorrer intervenções micro na quadra. Em alguns casos, é necessário redesenho da quadra e das vias. Também foi quantificado o déficit habitacional, bem como a área resultante para espaço livre ou imóvel de uso institucional.

Fonte: Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro II B, autoria própria.

A possibilidade de trabalhar com base em cenários diminuiu o aspecto de um plano estanque, tentando minimizar as dificuldades identificadas na participação ao longo do processo. Indicando cenários e as possíveis variações e combinações destes, tem-se a possibilidade de que o Poder Público retome e implemente as propostas discutidas e pactuadas através dos PIRF.

Dessa forma, as medidas projetuais das intervenções foram pautadas utilizando a quadra como unidade de planejamento, como mencionado anteriormente, e o produto desse trabalho foram as chamadas fichas de intervenção, que traziam como informações um mapa de localização da quadra em questão, um mapa da situação atual (com o apontamento das inadequações), um mapa da situação proposta e um resumo descritivo e quantitativo da intervenção.

Com a finalização preliminar do Plano Urbanístico, o último a ser concluído dentre os produtos entregues (exceto o Produto 8, referente à compatibilização de todos os outros produtos), e a aproximação do último mês previsto de contratação da equipe técnica da Unifor, em agosto de 2019, encerra-se aqui a participação mais ativa dos técnicos envolvidos durante esse processo. Entretanto, as reuniões de pactuação dos produtos e os ajustes necessários aos documentos, além do fechamento da entrega com a elaboração do Produto 8 - Compatibilização, continuaram acontecendo. Esses momentos, após término das atividades oficiais da equipe técnica, foram conduzidos pelo Iplanfor, enquanto órgão municipal responsável pela coordenação dos PIRF, acompanhados pela coordenação executiva da equipe Unifor, formada por professores vinculados ao curso de arquitetura e urbanismo da referida instituição.

Por fim, é de suma importância frisar que o processo foi pioneiro na cidade. Os três territórios, Zeis Mucuripe, Zeis Serviluz e Zeis Praia do Futuro IIB, foram os primeiros a terem o processo de elaboração dos seus PIRF iniciados. Diante das dificuldades, desafios e aprendizados, os documentos foram finalizados, entregues e pactuados com os Conselhos. Os produtos desse trabalho tornam-se instrumento de luta para os moradores dessas zonas para pensar nos seus espaços, levantando fabulações e imaginários, a partir de seus desejos e demandas, para aqueles que ali moram.

4 - CONCLUSÃO

No espaço temporal de quase dez anos após a aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), em 2009, apenas dez (10) das quarenta e cinco (45) Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 1 iniciaram a elaboração dos respectivos Planos Integrados de Regularização Fundiária.

Do ponto de vista do planejamento urbano e habitacional, esse intervalo longo para que se cumprisse o que traz o PDPFor para a regulamentação dessas referidas zonas acarreta em algumas consequências negativas. Podemos citar como algumas dessas consequências o desgaste, a desmobilização (em certo grau) e o enfraquecimento dos movimentos de base da luta pela moradia digna, sobretudo os moradores diretamente atingidos pela problemática urbana e socioeconômica das Zeis, a vulnerabilidade pelas ameaças de remoção nesses territórios (BRASIL, 2016b) que, ainda com a delimitação das Zonas oficialmente, não deixaram de acontecer (direta ou indiretamente), e o descumprimento imediato da efetivação de tais instrumentos para atender às demandas postas para o município de Fortaleza.

O fato do movimento de luta popular por moradia continuar tendo força para reivindicar a movimentação, por parte do Poder Público, na concretização das ações que lhes são cabidas - ainda que esse movimento esteja dividido entre outras pautas vigentes e igualmente urgentes- e ter alcançado êxito, aponta para a importância do processo de construção e finalização desses PIRF, aqui relatados. Isso porque os Planos, da forma que foram feitos, se tornam fortes instrumentos de reivindicação dos direitos,

validados por moradores, técnicos, sociedade civil e Poder Público, para que se faça cumprir a legislação que trata sobre o direito à cidade e à moradia digna no seu sentido mais amplo.

Ao fim da construção dos Planos, ao avaliar a experiência de forma integral, fica mais tangível entender os entraves que funcionaram como barreiras para que se alcançassem melhores resultados para o trabalho. Essa avaliação é essencial para o repertório de atuação junto à habitação de interesse social na cidade de Fortaleza, balizando a prática profissional para as atuações futuras.

Como parte desses entraves, podemos mencionar a insuficiência quanto à multidisciplinaridade da equipe técnica contratada, tendo em vista que a regularização fundiária se faz com a articulação de diversos campos do saber, que não foram completamente contemplados nesse trabalho pioneiro das três Zeis. Sobretudo nos Planos 6 e 7 (Plano de Geração de Trabalho e Renda, e Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, respectivamente), nos quais a articulação junto a profissionais da área econômica e social era necessária, e nas atividades de mobilização, sensibilização e articulação junto aos moradores, essa ausência da multidisciplinaridade foi percebida em maior grau. Percebe-se então uma falha no início desse processo, já que o desenho da equipe que trabalharia nos Planos foi definido no acordo entre Prefeitura e Universidade, quando da assinatura do Termo de Colaboração.

Entendendo este trabalho como um relato que contribui na sistematização das experiências dos autores em processos de planejamento urbano e habitacional, sugere-se, portanto, a realização de pesquisas futuras que avaliem a concretização, ou não, das ações apontadas nos PIRF em cada Zeis, fazendo um paralelo do que foi executado nos oito produtos entregues e dos principais entraves aqui descritos.

É pertinente refletir sobre a temporalidade da construção de cada um dos planos. Nota-se neste relato que foram feitas diversas alterações metodológicas ao longo do processo. As alterações foram necessárias para ajustar, minimamente, o conjunto de produtos entregues para que os mesmos fossem elaborados com a participação dos moradores de cada território, mesmo que tal participação fosse muito aquém da desejada. O que fica claro, portanto, é a impossibilidade de trabalhar um processo como este de forma linear e sequencial, tendo em vista o sistema de correlações e interferências que um produto tem com outro, onde é preciso estabelecer uma visão holística do processo.

Até a finalização deste artigo, as normatizações especiais das três Zeis em questão encontravam-se em processo de aprovação na câmara dos vereadores, todavia os territórios seguem sendo palco de intervenções idealizadas pelo município que vão de encontro aos princípios, diretrizes e propostas que constam em seus respectivos PIRF.

É importante pensar também que, embora sejam relevantes para a luta popular e que se espere, de fato, a concretização das ações previstas nos Planos, o processo de construção desses PIRF resultou não só em produtos relevantes e experiências valiosas no repertório das políticas públicas municipais, mas também em reconhecimento sobre as limitações encontradas no decorrer do processo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Deiziane Pinheiro. **“Mercado para morrer”**: moralidades e socialidades das crianças na comunidade do Serviluz (Fortaleza-CE). 2017. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

BRASIL, Amiria Bezerra. **A ineficácia das Zeis**: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016a.

BRASIL, Amiria Bezerra. et al. Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: progressos, retrocessos e hipóteses do que deveria ter avançado para sua regulamentação. In: URBFAVELAS: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro:UFRJ, 2016b.

BRASIL, Amiria Bezerra; CAVALCANTI, Emanuel Ramos; CAPASSO, Marcelo Mota. A mercantilização do espaço urbano em Fortaleza: instrumentos urbanísticos como meio de promoção de negócios imobiliários em detrimento da democratização do espaço urbano. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2017.

CASTRO, Tiago da Silva, et al. Fortaleza/CE, cidade sede da alegria: produção do espaço urbano, city marketing e segregação na zona costeira da quinta maior metrópole brasileira. **Caderno de Geografia**, v. 27, n. 51, p. 706-727, 2017.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 20 de fevereiro de 2009**. Plano Diretor Participativo. Fortaleza, 2009.

MARICATO, Ermínia; TANAKA, Giselle. O planejamento urbano e a questão fundiária. **Ciência Hoje**, v. 38, n. 227, p. 16-23, 2006.

NOGUEIRA, André Aguiar. **Fogo, vento, terra e mar**: migrações, natureza e cultura popular no bairro Serviluz em Fortaleza (1960-2006). 2006. 169 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

NUNES, Débora. **Pedagogia da participação**. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002.

RAMOS, Lidiane da Costa. **Mucuripe**: Verticalização, Mutações e Resistências no Espaço Habitado. Orientador: Maria Salete de Sousa. 2003. 150 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram:** uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Ed., 1992.

VASCONCELOS, Lara Barreira de. **Em busca de uma sustentabilidade socioambiental urbana:** proposição para o bairro Serviluz simbólico. 2013. 238 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em arquitetura e urbanismo) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

APÊNDICE A - MODELO DE FICHA DE INTERVENÇÃO DA ZEIS MUCURIPE.

ZEIS MUCURIPE - CENÁRIO 05 - FICHA DE INTERVENÇÃO TIPO B

MAPA DE LOCALIZAÇÃO



MAPA DA SITUAÇÃO ATUAL



LEGENDA

- LIMITE ZEIS
- ÁREA <math>< 30m^2</math>
- QUADRA
- TESTADA <math>< 3m</math>
- LOTES
- ACESSO <math>< 1.2m</math>

RESUMO DA INTERVENÇÃO

Realocação em área parcial do cenário, com a delimitação de espaço livre a receber qualificação de acordo com as diretrizes do Sistema de Espaços Livres Públicos. Constan, também, intervenções em alguns lotes para adequação viária e intervenções de lotes com acréscimo.

Quant. reformas: 20
Quant. remoções: 61

Área para área verde: 360,25m²
Área para HIS: 2368,69m²
UH horizontal: 15
UH térreo+1: 27
UH térreo+2: 41
UH térreo+3: 54

LEGENDA

- LIMITE ZEIS
- CENÁRIO
- QUADRA
- LOTES
- LOTES COM INTERVENÇÃO VIÁRIA
- LOTES COM ACRESCIMO
- ÁREA VERDE
- HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HIS

MAPA DA SITUAÇÃO PROPOSTA



AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

REVISTA

CADERNOS DO
OBSERVATÓRIO

**NÚCLEO URBANO DO ANTIGO
AEROPORTO PINTO MARTINS:
FORMAÇÃO, ABANDONO
E POSSIBILIDADES**

Autores

**Bruno Mapurunga Bessa
Solange Maria de Oliveira Schramm**

NÚCLEO URBANO DO ANTIGO AEROPORTO PINTO MARTINS: FORMAÇÃO, ABANDONO E POSSIBILIDADES

URBAN NUCLEUS OF THE OLD PINTO MARTINS AIRPORT: FORMATION, DECLINE AND POSSIBILITIES

Bruno Mapurunga Bessa¹; Solange Maria de Oliveira Schramm²

11 de novembro de 2021

RESUMO

O artigo discute o processo histórico de formação e declínio do entorno do antigo Aeroporto Pinto Martins, da cidade de Fortaleza, em particular no Bairro Vila União. Procura-se identificar, nesse processo, razões pela degradação que é hoje observada nesta área. Para isso, é primeiramente abordado o surgimento do Aeroporto, identificando este equipamento como o maior indutor na formação do que, neste texto, escolhe-se tratar como um núcleo urbano. Destaca-se também o lazer na Praça do Vaqueiro e no Polo de Lazer da Lagoa do Opaia como partes intrínsecas deste processo, para, em seguida, discutir a reconstrução do Pinto Martins como novo Aeroporto Internacional. Com essa reforma, o Aeroporto desestabiliza as relações espaciais que haviam se formado, e como consequência, desencadeia abandono e deterioração do referido núcleo urbano. Finalmente, o artigo pretende apontar que são necessárias atenções, reformas e cuidados com essa área, especialmente se consideradas sua importância histórica e características singulares. A análise-diagnóstico aprofunda-se nos espaços livres de lazer, principalmente na Praça do Vaqueiro, identificando uma necessidade evidente de intervenção sobre ela. Diante de já existir um projeto de reforma apresentado pela Secretaria de Infraestrutura do Ceará (SEINFRA) para a Lagoa do Opaia, decide-se não se aprofundar nestes apontamentos, estendendo-se apenas à discussão da necessidade de implementar projetos de mudança estrutural, principalmente no atendimento da rede de esgoto e descarte adequado de lixo, acompanhados de um processo de educação ambiental.

Palavras-chave: áreas verdes urbanas, espaço público, planejamento urbano, dados urbanísticos.

ABSTRACT

The paper discusses the historic formation and decline of the area that surrounds the old Pinto Martins Airport in the city of Fortaleza, Brazil, particularly in bairro Vila União. It attempts to find reasons for the degradation of the public spaces that is evident in the area. In order to do this, first is addressed how the airport came to be, identifying this urban equipment as the largest influence in the formation of what, in this paper, is treated as an urban nucleus. The leisure spaces of Praça do Vaqueiro and Polo de Lazer da Lagoa do Opaia are also

1- AUTOR. Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC), brunomapurungabessa@gmail.com.

2-ORIENTADORA. Professora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design (DAUD) da Universidade Federal do Ceará (UFC), Setor de estudos em História da Arquitetura. solange.schramm@ufc.br.

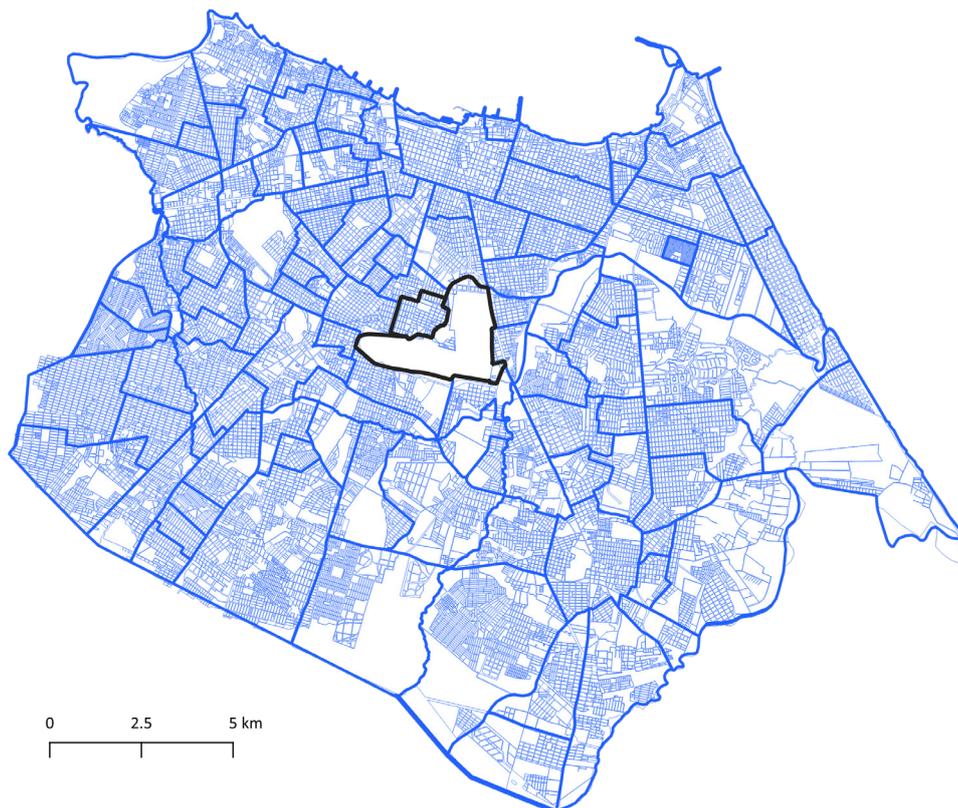
highlighted as intrinsic to this process. Then, the reconstruction of the Pinto Martins as an International Airport is discussed. With this change, the airport destabilized the spatial relations that existed and, as consequence, initiated a process of abandonment of the referred urban nucleus. Finally, this paper looks to point out that specific measures of renovation and protection are necessary in the studied area, especially given its historical importance and singular characteristics. The more diagnosis-based analysis focuses on the open public spaces, primarily Praça do Vaqueiro. Considering that a renovation project for the Lagoa do Opaia has already been presented by the Secretary of Infrastructure of the state (Secretaria de Infraestrutura do Ceará - SEINFRA), it is best not to point out necessary actions for it so thoroughly, focusing only on the necessity of implementing infrastructural changes, primarily with adequate sewage and water systems and residue disposal, accompanied by a process of environmental education.

Keywords: *urban green spaces, public space, urban planning, urban data.*

1 - INTRODUÇÃO

O presente artigo é parte do Trabalho de Conclusão para graduação no Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC, ora em desenvolvimento. A pesquisa foi motivada, em certa medida, pela familiaridade do autor com a área de estudo (figura 1), reconhecendo-se a existência de memórias coletivas de apreço e saudade pelos espaços de lazer do antigo Aeroporto, centralizadas na Praça do Vaqueiro e no Polo da Lagoa do Opaia. Apesar de haverem trabalhos publicados acerca da Lagoa do Opaia e do Aeroporto de Fortaleza separadamente, a presente pesquisa busca avançar nas discussões que surgem da análise desses elementos urbanos numa leitura combinada do espaço em questão, a fim de entender os processos históricos que se desenrolaram no conjunto do aeroporto antigo como um todo. Diante também da constatação de que, na cidade de Fortaleza, as praias são consideradas praticamente como as únicas opções de espaços públicos livres para o lazer; e também da deterioração e pouca conectividade das praças e parques da cidade, vislumbra-se com esta pesquisa dar visibilidade a uma utopia possível de melhoria do sistema de lagoas da cidade, tanto na dimensão urbana quanto na ambiental.

Figura 1 – Mapa de Fortaleza, com destaque para os dois bairros centrais no Trabalho: Vila União e Aeroporto.



Fonte: autoria própria, com base em shapefiles disponibilizados pela Prefeitura (portal Fortaleza em Mapas) disponível em: <https://digital.fortaleza.ce.gov.br/planejamento-e-gestao/fortaleza-em-mapas> (último acesso em 11 de novembro de 2021).

2 - METODOLOGIA

A metodologia consistiu, para elaboração do presente texto: na pesquisa e revisão bibliográfica da máxima quantidade de trabalhos científicos acerca dos elementos importantes para o estudo (o Aeroporto, a Praça do Vaqueiro, a Lagoa do Opaia e o Bairro Vila União); na identificação, em todos esses documentos, de peças chaves para compor e compreender o histórico da região, entrevendo as possíveis correlações entre as percepções atuais de abandono acerca dos espaços públicos do entorno do aeroporto antigo (que aparecem nos relatos online, nos jornais e em diálogos com pessoas da região) e entre a formação histórica; na coleta também da maior quantidade possível de reportagens e publicações jornalísticas online, bem como de postagens em grupos de *Facebook*, que tratassem da história da região e das demandas do bairro Vila União (este que compõe a principal área de estudo); na seleção de imagens e fotos relevantes para a pesquisa nessas mesmas fontes online; e na visita — de maneira informal — aos locais pesquisados, a fim de fotografar estes espaços e também conversar com pessoas que os frequentam, para investigar as percepções e confirmar informações e fatos obtidos nas pesquisas. Com todos esses elementos, foi possível desenvolver o presente artigo e o próprio trabalho de graduação.

3 - PESQUISA

3.1 Formação do núcleo urbano do Aeroporto antigo: construção dos espaços da memória

O Aeroporto Internacional de Fortaleza, concedido à *Frankfurt Airport Services Worldwide (Fraport)* em 2017, é resultado da história dos espaços de aviação em Fortaleza, relativamente recente. Ela começa com os clubes das décadas de 1920-30,³ como parte do capricho de alguns grupos da elite fortalezense. Os pousos e decolagens que ocorriam eram feitos em pistas improvisadas na Praia de Iracema até a construção do aeroporto de hidroaviões na Barra do Ceará, em 1930.⁴ Na mesma época, é criada a pista do Alto da Balança, de menor proporção.⁵ Depois dos acontecimentos de Pearl Harbor, os Estados Unidos começam a influenciar o nordeste do Brasil, impelindo a construção de uma base de maior porte no bairro do Pici. A escolha rapidamente mostrou-se precipitada por questões técnicas e meteorológicas (SAMPAIO, 2018, p. 30) e retorna-se ao Alto da Balança como melhor alternativa. Nessa região é construída a Base do Cocorote (MACIEL, 2006, p. 35) que, finalmente, em 1952, recebe o nome de Aeroporto Pinto Martins.⁶

O primeiro terminal de passageiros é construído somente em 1966 (figura 2), acompanhado da construção da Avenida Luciano Carneiro e de uma praça — logo em frente ao terminal — como meios de acesso (figura 3). Dessa forma, apesar de ainda fazer parte de uma estrutura de poder econômico elitizada, o Aeroporto deixa sua função primariamente militar e passa a ser equipamento da cidade, recebendo a partir de então passageiros em escala comercial e turística.

3 - Encabeçado pelo comerciante Manoel Fernandes Júnior, é formado o Aero Clube Cearense, em 1929. Contudo, o clube não funcionou até ser reorganizado como Aero-Clube do Ceará, em 1937, e inaugurado oficialmente em 1941, ainda sob iniciativa do mesmo comerciante. (MACIEL, 2006, p.32).

4 - Construído pela Nirba do Brasil S.A., foi utilizado também por algumas autoridades políticas. Depois, instala-se a empresa Condor (futuramente Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul), a partir de 1935. (MACIEL, 2006, p.33).

5 - Na época “às margens” da cidade, a pista do Alto da Balança foi feita em virtude de uma aterrissagem inesperada do aviador Bert Hinckler (MACIEL, 2006, p. 34).

6 - O nome homenageia Euclides Pinto Martins, que “pertencia a uma tradicional família de Camocim, no estado do Ceará, e cedo foi estudar nos Estados Unidos onde realizou estudos sobre mecânica e mais tarde trabalharia no ramo da aviação” (MACIEL, 2006, p. 31), fazendo parte do primeiro sobrevoos completo do oceano Atlântico, quando passou a ser anunciado como herói regional e nacional. (SAMPAIO, 2018, p. 30-31).

Figura 2 – Cartão-postal do Aeroporto Pinto Martins após a inauguração, ainda sem estar construída a Praça do Vaqueiro.



Fonte: grupo Fortaleza Antiga, no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/1242877759062735/> (Último acesso em 11 de novembro de 2021).

Figura 3 – Fotografia da Praça do Vaqueiro já nos anos 1980.



Fonte: Acervo fotográfico do jornal O Povo. Obtida no grupo Fortaleza Antiga, no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/1446451278705381/> (Último acesso em 11 de novembro de 2021).

Essa mudança de relação com a cidade reflete-se também na forma arquitetônica e urbana, e a praça que foi construída é elemento chave nesse processo. No caso do Aeroporto Pinto Martins, a Praça surge em parte com caráter funcional, tendo uma parcela da sua área dedicada ao estacionamento do terminal de passageiros, mas também passa a configurar um espaço público livre, à disposição da cidade. É possível interpretar ainda uma intenção simbólica na praça sob diferentes argumentos. Primeiramente, como intermediária na transição de espaço urbano/externo/cidade e espaço arquitetônico/interno/aeroporto. Mais importante, porém, é que, durante a construção do Terminal de Passageiros, precisamente no ano de 1965, é encomendada ao escultor pernambucano Corbiniano Lins a criação do Monumento ao Vaqueiro.⁷

7 - A década de 1960 inaugura em Fortaleza uma iniciativa governamental de encomenda de obras de arte públicas (COSTA, 2010, p.65). A encomenda do Monumento ao Vaqueiro é a segunda de Corbiniano no Ceará, precedida pela execução das obras do Monumento à Iracema e depois da Mulher Rendeira. A primeira é feita em virtude do centenário do romance Iracema, em 1965, e foi seguida por controvérsia por ter sido executada por um artista de outro estado (OLIVEIRA, 2015, p.180-186).

Com essa escultura, vê-se outra função simbólica na medida em que, ao desembarcarem, os passageiros estariam defronte a uma imagem deliberadamente escolhida para representar o povo cearense (OLIVEIRA, 2015, p.189). Essa importância simbólica apresenta-se clara na medida em que, até quase vinte anos depois da inauguração, o espaço era conhecido apenas com os nomes populares Praça do Aeroporto ou Praça do Vaqueiro, sendo oficializada apenas em 1982 como Praça Brigadeiro Eduardo Gomes.⁸ Tanto os nomes que recebeu informalmente quanto essa confirmação institucional reforçam uma ideia central: esse espaço não era somente estacionamento do Aeroporto, ou um largo qualquer, mas, sim, uma praça de fato.

Para além da relação entre a praça e o Aeroporto, existem, inevitavelmente, outras relações urbanas específicas que precisam ser discutidas. Em termos de urbanização, ainda em 1930, começava um processo de desapropriação de sítios, onde se plantava e se criava gado, para construção da pista do Alto da Balança e posterior Base do Cocorote (MACIEL, 2006, p. 38-39). Os primeiros loteamentos oficiais dessa área são aprovados depois, entre as décadas de 1940 e 1960 (CORREIA, 2020, p. 46). A ocupação do bairro Vila União começa a se consolidar a partir da década de 1950 (CORREIA, 2020, p. 48) e a rede de energia elétrica pública só é instalada em 1957 (CRUZ, 2009, p. 107 apud CORREIA, 2020, p. 47). Dessa forma, o Aeroporto surge em um contexto de periferia não-urbana de Fortaleza, acompanhado da instalação de infraestruturas urbanas para a área. Por ser o único equipamento com a sua função, constituiu-se em equipamento aglutinador de outras atividades, a exemplo da criação de vagas de emprego formais e informais, seja para funcionamento do terminal ou em seu entorno. Assim, o Aeroporto certamente foi o maior indutor de expansão da cidade naquela direção.

Apesar de ser possível afirmar, com certa segurança, que o Aeroporto foi o elemento de maior força na expansão urbana desse território, é preciso somar duas considerações: a primeira é que, mesmo como elemento indutor à urbanização, o Aeroporto traz consigo limitantes. Notadamente, aeroportos são poluidores sonoros e, mais importante, implicam na determinação de um cone aéreo de aproximação das aeronaves, onde fica restrito construir além das alturas decretadas. Apesar de não impedir a construção de edifícios de múltiplos pavimentos, não é permitido construir as elevadas torres residenciais e de escritórios que vêm surgindo desde a aceleração da produção imobiliária da década de 1970.⁹ Isso, provavelmente, leva a uma percepção dessa região como menos rentável e, aceita a hipótese de que os investimentos — públicos e privados — são aplicados sistematicamente nas áreas de concentração de capital da cidade, imputa a este território uma tendência ao abandono.

A segunda consideração é que, antes de tudo, é equivocado apresentar somente o Aeroporto como elemento de relevância na construção do Vila União. A linha férrea que interligava a Parangaba ao Porto do Mucuripe já passava por ali e, como dito anteriormente, esse território era antes da construção do Alto da Balança um conjunto de sítios fortalecidos pela presença do grande manancial hídrico da Lagoa do Opaia.

8 - Nome de ministro da aeronáutica da Ditadura Militar.

A Lagoa do Opaia é, de fato, um elemento que teve grande importância na construção do território do bairro Vila União. Além de facilitar a manutenção dos sítios da região, ela também passou a viabilizar o sustento de várias pessoas como pescadoras ou lavadeiras. Com isso, o entorno da Lagoa foi sendo progressivamente ocupado, assim como ocorreu na maioria dos corpos hídricos de Fortaleza.¹⁰ Na década de 1970, a comunidade que se formou na margem da Lagoa era conhecida como “Amazônia” (CRUZ, 2009, p.128), refletindo o ainda relativo isolamento e a abundância de vegetação da época. Na virada para a década de 1980, contudo, é dado início ao projeto de construção do Polo de Lazer da Lagoa do Opaia,¹¹ que viria a interligar mais concretamente a Lagoa à malha urbanizada, introduzindo “barracas, playground, jardins, quiosques, quadras de esportes, áreas para apresentações artísticas”, além de pedalinho (CRUZ, 2009, p.128).

Figura 4 – Carrinhos à gasolina no Polo de Lazer da Lagoa do Opaia. Foto da década de 1980.



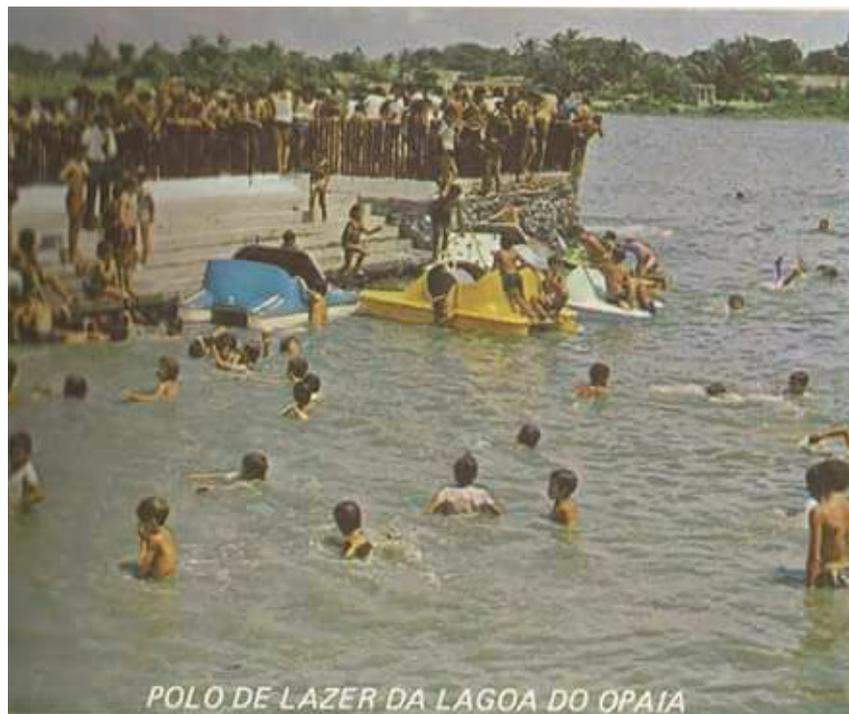
Fonte: Acervo Renato Pires. Obtida no grupo Fortaleza Antiga, no Facebook.
Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/4215547568462391/>
(Último acesso em 11 de novembro de 2021).

9 - Corroborado por RUFINO, Maria Beatriz C. em **Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. 2012. 334 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - Área de Concentração: Habitat) — FAUUSP. Na apresentação: “Tradicionalmente pensada como espaço de uma economia deprimida, Fortaleza (...) tem sua urbanização intensificada a partir da década de 1970 pelo incremento da industrialização, como parte do projeto político de integração regional e modernização do Nordeste, e pelo forte crescimento populacional, motivado pelo constante fluxo migratório do interior.” (p.23)

10 - Ver FREITAS, Clarissa F. S. **Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira**, urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 6, n. 1, p. 109-125, jan./abr. 2014.

11 - O projeto desapropriou e removeu parte das casas da comunidade para construção do Polo. Como descrito por Cruz, a redução do espaço de trabalho das lavadeiras, junto à influência do Projeto Rondon, que atuava com assessoria comunitária no local, levou à criação da Associação dos Moradores como espaço de organização de demandas. A Associação passa a orientar a vizinhança e, no caso específico da dimensão urbana, dar indicações para que não se construa avançando sobre a Lagoa. Ao longo da década de 1980, então, a comunidade passa a crescer na direção oposta dos muros do Aeroporto. Na década de 1990, contudo, a ocupação aumenta mais, dessa vez expandindo também em direção à margem da Lagoa (CRUZ, 2009, p.128-130). A comunidade passa, desde então, por um histórico de tentativas e de efetivas remoções, por causa da ocupação desses espaços.

Figura 5 – Cartão postal mostrando os Pedalinhos da Lagoa do Opaia. Foto da década de 1980.

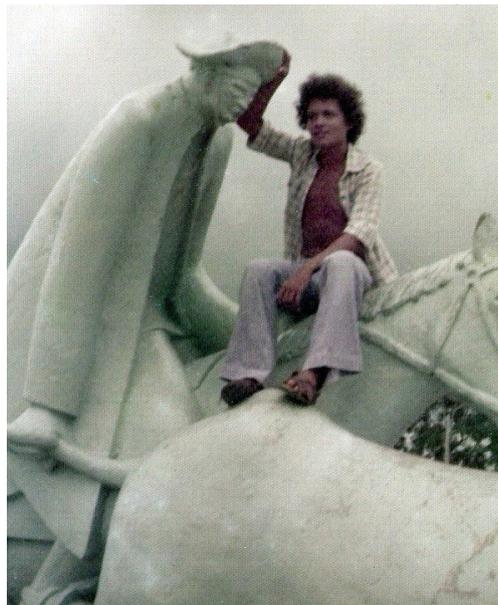


Fonte: grupo Fortaleza Antiga, no Facebook.

Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/2028409477176222/>
(Último acesso em 11 de novembro de 2021).

O Polo de Lazer da Lagoa do Opaia poderia ser entendido como um parque público feito para a escala de comunidade do entorno e proximidades. No contexto de excepcionalidade do Aeroporto, contudo, o Polo passa a ser efetivamente visitado por pessoas de toda a cidade. De fato, ao acompanhar a partida ou esperar a chegada dos familiares e amigos, muitos encontravam no núcleo formado pela Praça do Vaqueiro e pelo Polo um programa de lazer: estabeleceram-se na praça sorveteria, uma pequena charrete puxada a cabritos (figura 9) e também o aluguel de carrinhos a gasolina (figura 4), os quais levavam as crianças da praça até o Polo de Lazer e vice-versa, somando-se aos atrativos já construídos na Lagoa do Opaia (figura 5). Mas o divertimento não precisava ser usufruído apenas por aqueles que iam viajar ou esperavam pela chegada de alguém. Na época, a presença dos aviões era uma novidade por si só e o acesso ao mirante para vê-los decolar ou aterrissar era livre. Dessa forma, um número bem mais amplo de pessoas, independente do uso do aeroporto, frequentava a Praça do Vaqueiro e o Polo da Lagoa do Opaia como lazer. A “estátua do boi” também virava elemento lúdico, e as pessoas subiam no monumento como brincadeira ou para serem fotografadas (figuras 6 e 7). O desenvolvimento desse núcleo é acompanhado também pela abertura da Boate “Senzala” (depois Boate Boeing Boeing, até o fechamento), de um clube de futebol de salão e — mesmo que não relacionado ao lazer — à inauguração da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) em 1971, com Sede construída também na vizinhança imediata da Praça.

Figuras 6 e 7 – Pessoas tirando foto com o Monumento ao Vaqueiro. Subir na “estátua do boi” era muito comum e diversão das crianças da época.

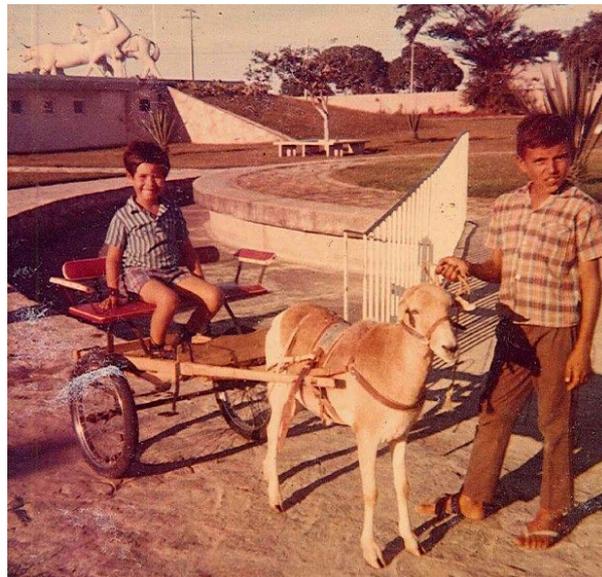


Fonte: grupo Fortaleza Antiga, no Facebook.

Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/3781487131868439/> e <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/2323153461035154/>

(Último acesso em 11 de novembro de 2021).

Figuras 8 e 9 – Fotografias na Praça do Vaqueiro. À esquerda, com o Vaqueiro ao fundo, podendo ver a sala que existia na base do monumento. À direita, carrocinha puxada a cabritos que fazia voltas na praça.



Fonte: grupo Fortaleza Antiga, no Facebook.

Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/3547571758593312> e <https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/2098693536814482/>

(Último acesso em 11 de novembro de 2021).

Esse cenário perdurou de certa forma estável até a década de 1990. Começa a se desenhar como política de estado do chamado “governo de mudanças” um enfoque turístico e o desejo de colocar Fortaleza nos itinerários de viagens principalmente dos países europeus — a cidade teria de ser um “Caribe brasileiro” ou a “Miami do nordeste” (MACIEL, 2006, p.76-80). Como apresentado por Maciel e Sampaio, essa internacionalização da cidade implicava na internacionalização do Aeroporto Pinto Martins, que deveria atender a legislações e requerimentos técnicos mais exigentes, inviáveis na estrutura do equipamento ali existente. Dessa forma, são estudadas alternativas para essa mudança, optando finalmente pela construção de um novo terminal que aproveitaria a pista existente, com entrada única pelo bairro da Serrinha¹² (MACIEL, 2006; SAMPAIO, 2018).

Com a reforma e inauguração do novo terminal, o Aeroporto antigo transformaria-se em Terminal de Aviação Geral (TAG), núcleo responsável pelos serviços de táxi aéreo e de voos particulares. O Aeroporto é deslocado, separando-se do Vila União e bairros adjacentes. Tendo em vista a importância do Aeroporto na estruturação do território até este momento, essa mudança viria a desencadear uma série de desdobramentos para a Praça do Vaqueiro, para a Lagoa do Opaia e para a população do entorno.

3.2 Deterioração do núcleo urbano do Aeroporto Antigo: ponderações sobre o presente

Quando passou a abrigar somente as atividades de táxi aéreo e de voos particulares, o Terminal do Vila União, o Aeroporto Antigo tornou-se um equipamento de acesso muito limitado. Esses serviços são caros e apenas grupos seletos de pessoas fazem uso deles — e a entrada passa a ser permitida somente a elas. Se a atividade desse aeroporto passa a ser mais exclusiva, é também excludente. A visitação a esse núcleo da cidade diminuiu muito, marcando o início de um processo de desvalorização da Praça do Vaqueiro e, indiretamente, do Polo de Lazer da Lagoa do Opaia. A desvalorização ultrapassa as noções de utilização e abandono dos espaços públicos de lazer, pois influencia também no interesse pela manutenção deles e da vizinhança que os circundam.

Essas mudanças não afetam espaços somente. Maciel (2006) pesquisou as populações afetadas pelas modificações e remoções promovidas na construção do Aeroporto Internacional, permitindo levantar discussões acerca das dimensões humanas e sociais nessa transição. Como o autor afirma, a fiscalização das normas urbanísticas que se intensifica com o processo é usada de forma a remover e deslegitimar as moradias do entorno construídas sem registro legal. Além disso, muitas pessoas, principalmente no Vila União, tinham sua fonte de renda advinda do próprio aeroporto ou associada a ele:

12 - Em 1988, já se encaminhavam acordos para a transformação do Aeroporto com a execução de uma nova estação de passageiros e, em 1990, a abertura de um edital de concorrência para a construção do novo terminal. As propostas desse período avançariam nas proximidades da Lagoa do Opaia e foram rejeitadas com protestos pelas lideranças dos bairros afetados, principalmente do Vila União (MACIEL, 2006, p.50). Maciel destaca que, apesar de uma oposição ao governo sugerir a construção do novo Aeroporto fora do município, tendo em vista os impactos na malha urbana, permaneceu a proposta de mais baixo custo, a qual aproveitaria a estrutura preexistente. Mesmo sendo a opção mais viável, problemas de recursos dificultaram o início das obras. (MACIEL, 2006)

funcionários das companhias aéreas e funcionários do próprio terminal aeroportuário, pessoas que trabalhavam com marmitas ou restaurantes dentro e no entorno dele. Para elas, “a mudança provocada pela construção do atual Aeroporto significava ter que se transferir de residência para um local mais próximo ao equipamento. A ameaça de perder os clientes era encarada como uma decisão difícil de ser tomada” (MACIEL, 2006, p.119). Dessa forma, para essas pessoas, “o Aeroporto de Fortaleza não representa mais visitantes para a Cidade, como tendem a referir os representantes governamentais e do *trade* turístico, mas um espaço significativo de suas vidas e da forma como experimentaram as transformações no tempo e no espaço” (MACIEL, 2006, p.122-123), sendo essas transformações muitas vezes impostas pela ameaça ao seu direito de moradia, necessidade de reassentamento ou de procurar um outro lugar onde conseguir nova renda.

O declínio dos serviços, enfraquecidos pela perda da movimentação que era antes trazida pelo Aeroporto, foi generalizada, e as opções de lazer na Praça sofreram da mesma forma que os empregos já mencionados. Sorveteria e lanchonetes, aluguel de carrinhos, passeio de charrete, todos foram abandonados rapidamente com a mudança. Além desses serviços mais memoráveis que existiam na praça, também havia pessoas que vigiavam ou lavavam os carros, outras que pediam esmola, que foram afetadas pela mudança e declínio da visitação a esse núcleo do Aeroporto Antigo.¹³ Essas atividades, tradicionalmente percebidas com reservas, foram barradas consideravelmente no Aeroporto Internacional que se construiu na Serrinha, com um estacionamento fechado, gradeado, vigiado:

“Lá [no antigo Aeroporto] existia muita criança, devido aquela favela que tem na Lagoa do Opaia, né? Com a mudança pra cá, a garotada não pode muito entrar aqui. Naquele tempo, eles entravam muito lá, tinha muito aquela cultura da criança ficar na Praça do Vaqueiro e aquilo alí eles adentravam dentro do Aeroporto. Como aqui não tem muita coisa em volta do Aeroporto, eles não podem parar, não tem como estacionar aqui perto, né?, ficar fazendo ponto, né?, nem olhar carro” (...) “As residências são muito mais distantes, né? Por exemplo, a Serrinha tá mais distante do Aeroporto, enquanto lá eram poucos metros do Aeroporto. Alí era... ainda hoje eles têm lá aquelas casas, não é bem favela, mas são casas improvisadas, submoradas lá no antigo Aeroporto. (...)” (MACIEL, 2006, p.131-132)

Para além da praça, outros elementos do entorno declinaram similarmente, como no caso da Boate Boeing Boeing, ou do campo de futebol de salão, que não existem mais. Há uma falta de informação específica sobre quando os dois estabelecimentos fecharam, mas a relação com o decaimento da movimentação antes trazida pelo Aeroporto parece certa. Em contraponto, a Cagece é um equipamento existente (talvez o único) no entorno imediato da praça que se mantém estável nesse cenário de mudanças. Isso

13 - Nas visitas de campo, foi-me dito por alguns instrutores de autoescolas que as pessoas ganhavam bem antigamente vigiando e lavando carros, porque o aeroporto era muito frequentado. Esses instrutores corroboram que a situação mudou com a internacionalização do Aeroporto, e que agora são poucos aqueles que ainda trabalham com isso.

corroborar para a interpretação de que a movimentação associada ao Aeroporto era de extrema importância na garantia de funcionamento dos estabelecimentos deste núcleo urbano, porque a Companhia difere dos outros casos mencionados justamente na sua independência: a manutenção e funcionamento da Cagece advêm de recursos do poder público que existem desvinculados das relações de vizinhança. As pessoas mobilizadas pela presença desse equipamento consistem somente em um corpo de funcionários que vai ao local para o trabalho. E, em geral, essa condição de estar no espaço por conta do emprego não resulta em um engajamento ou permanência nos espaços públicos de lazer além do simples deslocamento ou de pausas para refeição. Mesmo nesse quadro de independência, há certo grau de influência e conexão com o entorno. Conforme alguns depoimentos obtidos em visitas de campo, foi justamente o corpo de funcionários da Cagece, por ser relativamente grande, que manteve o funcionamento de algumas marmitarias e das barraquinhas de almoço ou de lanches.

Retornando a uma análise de escala mais ampla, precisam ser considerados também os investimentos e a manutenção dos espaços pelo poder público neste processo de mudanças na região. Depois de inaugurado, o Polo de Lazer da Lagoa do Opaia não recebia cuidados contínuos e, por volta de 1985,¹⁴ os pedalinhos já não existiam mais, por exemplo. Quanto à Praça do Vaqueiro, os Diários Oficiais registram que houve reforma em 1980 (Diário de 2 de junho de 1980, nº 6914) e em 1990 e 1994 há determinações que indicam que havia passado por manutenção recente.¹⁵ Não parece haver registros de outros cuidados pelo poder público depois disso, mas o grupo União Vila União (Grupo UVU), de atuação militante no bairro, afirma que a última reforma oficial da praça ocorreu em 1999.¹⁶

Apesar de um cenário geral de poucos investimentos nesses espaços livres, em 2003 são criados o Ministério das Cidades em escala federal e a Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) em escala municipal, desenhando-se intenções de melhoramentos partindo do poder público. Com essa articulação, é implementado, com o Programa Habitar Brasil (PHBB)¹⁷ um projeto para reurbanização da Lagoa do Opaia.¹⁸ Com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a intervenção propôs reassentar 441 famílias do local e requalificar as margens da Lagoa. O

14 - Comentário do dia 9 de fevereiro de 2018 em publicação no Facebook no grupo Fortaleza Antiga, de Antônio Carlos Correia de Freitas: “Não peguei os pedalinhos, quando frequentei muito por lá em 85 e 86, os lendários pedalinhos já não estavam funcionando. O público havia diminuído, penso que o auge foi entre 82 e 83. No entanto, o ambiente era tranquilo, havia dois restaurantes que ainda funcionavam.” Disponível em:

<https://www.facebook.com/groups/Fortalezantigaoficial/permalink/2028409477176222/>. Acesso em: 11 nov 2021).

15 - No Diário de 28 de junho de 1990 (nº 9401), o decreto nº 8328 de 26 de junho de 1990 procura regular a afixação de propaganda eleitoral. O texto permite que seja feita em qualquer praça da cidade, mas exclui um conjunto de praças que na época estavam em reforma ou haviam passado por reforma recente, incluindo a Praça do Vaqueiro/Praça Brigadeiro Eduardo Gomes. Essa determinação se repete da mesma forma em 1994, aparecendo no decreto nº 9445, de 29 de junho de 1994, no Diário de 1 de julho de 1994 (nº 10391).

16 - Informação disponível em <https://www.facebook.com/grupovou/posts/2595123587442941>. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

17 - O primeiro Programa Habitar Brasil (ainda sem a parceria do BID) “surtiu como experiência piloto com objetivo de preparar os municípios para diminuir a precariedade destes assentamentos e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes” (ANDRADE, 2008, p.4). Esse Programa surge num contexto nacional em que a remoção e “prevenção” de favelas não funcionava mais. Aceitar a existência da precariedade decorrente dos processos de urbanização brasileiros e trabalhar a partir desse entendimento inaugura políticas de requalificação, readequação e regularização. (ANDRADE, 2008, p.35)

reassentamento foi feito com a construção do Conjunto Habitacional Planalto Universo, próximo à avenida Borges de Melo, entregue em 2005¹⁹.

Do ponto de vista paisagístico, o projeto aumentaria a área permeável da margem da lagoa, que poderia amortecer os efeitos de chuvas e reduzir a chance de alagamentos. A margem foi em parte requalificada, sendo feitas reformas nos passeios, colocação de equipamento de exercícios físicos e *playground* e a delimitação de quatro quadras de futebol de areia. Essa requalificação decerto foi bem-vinda²⁰. Contudo, o projeto sofre o mesmo destino do Polo de Lazer de antes e, desde a inauguração, segue em declínio. Sem investimentos e manutenção significativa²¹, vão surgindo reivindicações junto à Prefeitura de Fortaleza para que seja feito algo a favor do Parque da Lagoa do Opaia, que se torna “quadro de abandono” — como aparece na chamada de algumas matérias jornalísticas. Segundo Correia:

Uma reportagem de abril de 2004 traz a promessa de melhorias na forma de um projeto de reurbanização das margens da Lagoa, [que era] prevista “em janeiro de 2002 (...) pelo coordenador da Habitafor (...)”. Tendo esse prazo expirado, a intenção seria concluir as obras necessárias até julho do mesmo ano. Ainda assim, é possível encontrar as mesmas demandas numa reportagem de julho de 2008 e em diversas datas posteriores. (2020, p.68-69)

Finalmente, em 2019, a Secretaria de Infraestrutura lança vídeo de maquete virtual do projeto para a Lagoa prometido à população. Deverá, se executado, reformar as quadras, readequar passeios e calçadas e construir quiosques — Box Mulheres Empreendedoras —, estes últimos priorizando o empreendedorismo feminino²².

Com essas informações, é importante distinguir nesse contexto ações paliativas de outras mais transformadoras. Para além de revitalização do paisagismo ou dos equipamentos que se deterioraram com o tempo, é necessário discutir a garantia da sustentabilidade ecológica da Lagoa, cujo principal empecilho é a poluição. Essa poluição

18 - É importante destacar que, segundo Andrade (2008), não havia critérios técnicos limitantes na aplicação do PHBB, mas que havia critérios de elegibilidade referentes a condições socioeconômicas e ambientais, do nível de consolidação e organização da comunidade a ser atendida e da posse dos terrenos em questão, demonstrando que a comunidade foi reconhecida dentro desses critérios. Para além disso, no caso específico da Lagoa do Opaia, assim como em outros casos, Moura (?) indica que havia interesse do mercado imobiliário na intervenção, o que acabaria por ser um dos fatores decisivos na escolha pela criação desse projeto de reurbanização.

19 - O conjunto receberia depois mais 144 famílias removidas do conjunto Maravilha em 2007. É importante destacar também que o Planalto Universo aparece como assentamento precário no levantamento do PLHIS-For de 2012, em função de irregularidades. Dois anos depois, são coletadas assinaturas dos moradores para produzir os documentos de habite-se. 268 títulos de propriedade foram entregues em 2015, fato noticiado como excepcional, já que pela primeira vez um conjunto habitacional construído pelo poder municipal estaria registrando escrituras definitivas em vez de termos de cessão (Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-entrega-268-titulos-de-propriedade-no-conjunto-planalto> Acesso em: 11 nov 2021).

20 - Da Escola Haroldo Braun Vieira, a vice-diretora (na época da entrevista) “relatou com muita empolgação o trabalho desenvolvido em outubro de 2005: I Grito da Lagoa. O objetivo geral do evento foi ‘agradecer aos órgãos públicos o projeto de revitalização da Lagoa e reivindicar a continuidade do Projeto de Reassentamento e Reurbanização da Área’, que, segundo a professora, contribuía significativamente para a ‘preservação da área e a promoção de melhorias’”. (CRUZ, 2009, p.32-33)

21 - São enfatizadas nas notícias basicamente as limpezas eventuais da Lagoa, muitas vezes promovidas com ajuda da Cagece. Em 2015, foi entregue um parquinho infantil (Praça Avião) na margem do Opaia, vizinha ao CRAS, e em 2018-2019, como parte do projeto de compensação arbórea na cidade, vão sendo plantadas mudas de espécies nativas e frutíferas.

22 - Disponível em: <https://youtu.be/A6zLV6y-Lm4>. Acesso em 11 nov 2021.

inviabiliza o banho e tem impactado os recursos naturais. Por exemplo, com a diminuição do número de peixes e contaminação deles, a pesca passa a não ser mais uma forma viável de sustento. Se há mau cheiro, também causa desconforto e dessa forma até usar as margens para o lazer é desagradável. Assim, a sustentabilidade atravessa múltiplas dimensões da Lagoa do Opaia e dos arredores.

Em meio a um cenário de ocupação precária, a sustentabilidade está diretamente condicionada a uma questão estrutural de esgotamento adequado. Desde as primeiras intervenções do poder público, no entanto, a comunidade da Lagoa do Opaia mostra nunca ter sido integrada à rede de esgoto. Ou seja, mesmo com as obras de limpeza, que já são eventuais, nunca foi possível evitar o lançamento de dejetos e águas cinzas na Lagoa.

É fácil admitir a poluição como consequência unicamente das conexões ilegais de esgoto ou do despejo de lixo ou entulho, responsabilizando a população marginalizada desses espaços. Nesse sentido, a pesquisa de Cruz (2009) investiga as práticas e processos da educação ambiental nas escolas para os jovens das imediações do Opaia. Sem dúvida, a educação da população tem impactos diretos no tratamento e na relação com o meio ambiente, sendo essencial nos contextos de mananciais hídricos e outros recursos naturais em que se tenta recuperar ou evitar a destruição. Como demonstra a pesquisa, apesar de uma forte conexão das pessoas com a Lagoa do Opaia no passado, as novas gerações não têm mais esses referenciais, vivendo e constatando a degradação ambiental que se estabeleceu na Lagoa.²³ Com os alagamentos ou os períodos de propagação de mosquitos, a Lagoa pode ser vista não como um recurso mas como um problema, o que reforça a necessidade de práticas de conscientização e educação ambiental.

Para ser efetiva, essa educação precisa vir acompanhada de transformações estruturais, perpassando aqueles pontos já comentados relativos à sustentabilidade ecológica. Por exemplo, a implementação de obras de saneamento público e o atendimento efetivo pelo serviço de coleta de lixo, com a criação também de pontos de descarte adequado de lixo e entulho, especialmente ao longo do Parque do Opaia.

Com essa análise, entende-se que, mesmo com um período de investimentos concreta e diretamente aplicados na Lagoa, no começo dos anos 2000, não se reverteu o quadro geral de declínio. Para além disso, a intervenção sobre o Parque do Opaia não conectou a Lagoa aos demais espaços livres ou aos equipamentos públicos de destaque, fora o CRAS Vila União. A continuidade de espaços livres acontece somente na direção norte, onde segue o muro da Base Aérea e alcança o Conjunto Planalto Universo, que se resume basicamente à vegetação. A continuidade dos espaços livres é importante não somente para facilitar o acesso, mas também para a integração dos diferentes espaços, promovendo interações mais profundas e de melhor qualidade socioecológica.

23 - O estacionamento teve a entrada do lado oeste fechada com uma calçada e no lado leste foi refeita toda a entrada, com a construção de duas guaritas, de entrada e saída.

A conexão mais próxima e mais viável seria justamente com a Praça do Vaqueiro, visto que a lagoa e a praça são separadas apenas por duas quadras, considerando que o trecho da avenida Lauro Vieira Chaves entre elas é bastante largo. A calçada sul é arborizada, e, ao circundar equipamento público (o Aeroporto), possivelmente facilitaria a viabilização de intervenção futura. Essa conexão daria continuidade aos espaços de lazer e incentivaria a utilização da praça, isolada desde a mudança do Pinto Martins, como discutido previamente.

Ao contrário da Lagoa, que foi objeto de um projeto de reurbanização de larga escala, a praça teve apenas intervenções mínimas desde 1999. Uma notícia de 2013 menciona que em 2010 houve reparo do Monumento ao Vaqueiro e modificação do estacionamento.²³ Essa notícia, no entanto, “faz um alerta para as condições precárias em que se encontra a praça Brigadeiro Eduardo Gomes”, descrevendo o cenário de abandono de um espaço que não é mais utilizado pela população: “Bancos quebrados, calçadas e canteiros danificados, mato crescido, pedras e paralelepípedos soltos e até restos de entulho integram a paisagem do que antes servia como ponto de encontro de diversas famílias, especialmente aos finais de semana.”. A Infraero prometeria uma reforma bastante abrangente para o final daquele ano (2013), a qual deveria adequar a praça com nivelamento dos pisos, instalação de bancos de concreto e, além disso, fechar a área de estacionamento com cerca metálica²⁴. Essa reforma não aconteceu.

A falta de investimentos continua e, em 2015, moradores se deparariam com o fechamento do acesso à praça, com *bollards* metálicos fincados na rua por donos de um estacionamento privado.²⁵ Diante da irregularidade, foi ordenada a retirada das barreiras após abertura de reclamações. Apesar de não ter tido um efeito permanente, esse episódio serve para demonstrar que a praça estava facilmente sujeita à apropriação por interesses particulares. Por outro lado, a reivindicação pela retirada demonstra também que existe engajamento pela manutenção de interesses coletivos. Em novembro do mesmo ano, é feita uma reportagem pela TV Fortaleza sobre as demandas e reclamações dos moradores sobre a Praça. Na palavra dos entrevistados:²⁶

“Essa praça era coisa de cinema, agora infelizmente como você vê aí tá toda deteriorada, acabada... Prefeitura não sei o que é que tá fazendo, quer dizer, podendo tá investindo numa praça dessa. Que hoje em dia o que tem muito aqui é gato que o pessoal solta aqui, quer dizer, a sujeira total... E ninguém sabe, ninguém sabe até que ponto vai. E o pior é que tentaram privatizar essa praça, por incrível que pareça, com estacionamento.”

“Aqui eu acho que precisa mais segurança, porque também por aqui rola muito coisa de roubo, de assalto, e iluminação, mas também estrutura, porque aqui é muito abandonado”

24 - REDAÇÃO. Praça sofre com abandono e descaso. Diário do Nordeste. Fortaleza. jun. 2013. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/praca-sofre-com-abandono-e-descaso-1.315863> Acesso em: 11 nov 2021.

25 - BRAGA, Lauriberto Carneiro. Praça do Vaqueiro. Agência Grande Fortaleza de Notícias. Fortaleza. set. 2015. Disponível em: <https://agenciafortalezadenoticias.blogspot.com/2015/09/praca-do-vaqueiro.html>. Acesso em: 11 nov 2021.

26 - Disponível em: https://youtu.be/FUC8hUG6H_Y. Acesso em: 11 nov 2021.

“Tivesse quadra de futebol, basquete, vôlei, para as pessoas mais frequentar, seus filhos ficar brincando e elas poder andar; segurança também, iluminação...”

A reportagem também destaca: “Para mudar essa realidade tramita na Câmara Municipal de Fortaleza um projeto de indicação para revitalização da Praça do Vaqueiro (...). A iniciativa já foi aprovada pela população, para que os jovens de hoje possam também usufruir do que era praça e não fique apenas nos sonhos”. Novamente, isso não seria colocado em prática. Pelo Grupo União Vila União, é possível saber que, em 2018, seria pedido oficialmente à Fraport,²⁷ através do Ministério Público, a execução de reforma da Praça, destacando mais uma vez as péssimas condições dela: “(...) completamente destruída, se é que a gente pode chamar de praça (...) só o que se mantém de pé lá é as árvores”.²⁸ Nessa época, a resposta foi um encaminhamento para que a Fraport elaborasse um cronograma de reforma, acrescentando: “de antemão, se a Fraport disser que não vai reformar, revitalizar a praça, vamos solicitar (...) que entre com ação pública também”²⁸.

Esse trâmite continua até 2019. A Fraport iria afirmar em resposta que,

“apesar da praça se encontrar no perímetro do sítio aeroportuário, não há no contrato de concessão dispositivo algum que obrigue a representada a fazer qualquer revitalização no local, já que as melhorias previstas pelo poder concedente estão exclusivamente voltadas para a área de movimentação de aeronaves e do terminal de passageiros”.

Acrescentando também que estariam sendo realizados paralelamente estudos de possíveis intervenções na Praça. Apesar disso, o Grupo UVU passa a entrar com interposição. O pedido anterior demandava revitalização da praça. Com a negativa da Fraport, a tentativa seria lutar, pelo menos, para a implementação de soluções para garantir a acessibilidade ao Monumento ao Vaqueiro, cuja chegada se faz somente por escada, atualmente. O grupo defende: “Não interessa se é uma empresa pública, se é uma empresa privada, a Praça do Vaqueiro é um equipamento público de uso coletivo, portanto, tem que haver acessibilidade para as pessoas vivendo com deficiência”.²⁹ Depois disso, a única ação concreta na praça parecia ter sido a estação do Bicicletar³⁰ instalada em outubro de 2020.³¹ Recentemente, em julho de 2021, a praça foi completamente gradeada e uma das guaritas da porção leste foi reformada. A colocação da grade parece ser mais uma atitude simbólica que de segurança (a grade não atinge nem 1,5m de altura): agora é fechada, mostrando ser “propriedade do Aeroporto” (figura 10).

27 - A Fraport ganhou responsabilidade pelo Sítio Aeroportuário, em que a Praça se insere, desde a concessão em 2017.

28 - Informações da postagem do Grupo União Vila União de 4 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/grupovvu/videos/1766530110121950> Último acesso em 11 de novembro de 2021.

29 - Informações da postagem do Grupo União Vila União de 29 de novembro de 2019.

Disponível em: <https://www.facebook.com/1675281849427124/videos/2497202330399236>. Acesso em: 11 nov 2021.

30 - O Bicicletar é um projeto municipal de transporte urbano sustentável feito pelo compartilhamento de bicicletas, em parceria da Prefeitura com as empresas Unimed e Serttel.

31 - Informação disponível em: <https://www.facebook.com/benignojr/photos/a.569630446384841/3988348607846324>. Acesso em: 11 nov 2021.

Figura 10 – Grade instalada ao redor da praça recentemente.



Fonte: autoria própria.

Toda essa retrospectiva confirma a noção de que a Praça Brigadeiro Eduardo Gomes aparenta ser apenas resquício daquilo que era nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Ao contrário de tempos passados, é raro ver pessoas utilizando a praça como espaço de lazer. A permanência é especialmente dificultada por não haver nenhum mobiliário além das mesas e cadeiras que são colocadas temporariamente pela barraquinha de venda de almoço e pelo carrinho de tapioca. Fora isso, as pessoas sentam-se apenas onde há desnível entre a calçada e o resto do terreno ou se escoram nas árvores.

Qual seria o uso principal da praça, senão o lazer? A utilização com mais destaque, em vistas do grande estacionamento e da pouca movimentação, é a apropriação do espaço para a prática das autoescolas do bairro. Ela é também utilizada pelos funcionários do TAG e, principalmente, da Cagece. No entanto, o estacionamento fica na porção sul, pouco arborizada (figuras 11, 12 e 13). O que se observa então é que a maioria dos motoristas ignora a pavimentação existente e param seus carros na sombra das árvores, passando sobre as calçadas, passeios ou canteiros (figuras 16 e 17). Em decorrência disso, a condição dos calçamentos é muito precária, com os pisos soltos, afundados na areia ou ainda levantados pelas raízes das árvores que adquiriram grande porte. Essas árvores são, por sinal, uma amenidade da Praça que persistiu ao longo dos anos. Os grandes cajueiros e mangueiras sombreiam muito adequadamente a porção norte (figuras 14 e 15).

Figuras 11, 12 e 13 – Fotografias do lado sul da praça, mais árido. É possível ver a estátua de Santos Dumont ao fundo nas duas primeiras imagens.



Fonte: autoria própria.

Figuras 14 e 15 – Fotografias do lado norte da praça, sombreado pela arborização.



Fonte: autoria própria.

Figuras 16 e 17 – Pouca utilização do estacionamento e parada inadequada dos carros à sombra das árvores, contribuindo para a deterioração do calçamento.



Fonte: autoria própria.

Além dessas árvores, contudo, o paisagismo da praça foi quase completamente perdido. Alguns passeios entrecortam a praça na forma de caminhos, mas todo o restante é um grande areal. Existem algumas palmeiras de grande porte, outras pequenas (provavelmente arecas) e uma ou outra planta de pequeno porte, acompanhando trechos dos passeios, mas nada fora isso. Como os passeios formam um percurso contínuo, é possível ver uma ou outra pessoa praticando corrida. Contudo, como já mencionado, a condição das calçadas é precária, com muitos desníveis, em especial no perímetro da praça. Na parte norte, os canteiros onde foram plantadas as árvores deixam um espaço insuficiente para duas pessoas caminharem lado a lado.

Existem também algumas outras formas de lazer na praça. Pelos mesmos motivos que levam o estacionamento a ser aproveitado pelas autoescolas, vê-se que grupos de pessoas vão à praça andar de bicicleta ou de moto, onde têm liberdade para fazer manobras. São poucas, mas algumas famílias usam a praça para passear com crianças, onde elas podem brincar. Outros na praça vão derrubar e catar manga das árvores. À noite, algumas pessoas se reúnem também para praticar treino funcional juntas.

A estátua do Monumento ao Vaqueiro foi recentemente pintada — a pichação era uma das reclamações mais comuns nos meios de comunicação e redes sociais sobre a Praça. A escada de acesso de acesso à estátua, sem corrimão algum, não é adequada para uma subida segura e, como discutido, foi demandada intervenção para garantir acessibilidade ao monumento, preferencialmente com uma rampa. Ressalta-se também que a sala que existia na base do monumento, exposta à sujeira e utilização indevida, foi fechada.

Finalmente, quanto à interconexão da praça ao resto da cidade, existe a estação do Bicicletar inaugurada em 2020 e duas paradas de ônibus nas imediações. Apenas duas linhas de ônibus utilizam essas paradas: 502 - Vila União e 025 - Opaia / Lagoa. A linha 064 - Corujão/Aeroporto/Centro/Rodoviária também tinha parada na praça, mas essa linha foi encerrada com as determinações advindas da circunstância de pandemia da Covid-19.³⁰ A conexão viária da praça com a Lagoa e as residências do entorno pelo leste e pelo norte é satisfatória, já que os trechos da avenida Lauro Vieira Chaves e da rua Jorge Acúrcio têm uma pavimentação e asfaltamento adequado e um certo nível de arborização. Por outro lado, a conexão a oeste com a avenida Luciano Carneiro é bastante problemática. O percurso de cerca de 280 metros é árido, sem sombreamento algum e apenas alguns intervalos têm calçada. Inseguro e desconfortável para o pedestre, esse caminho desestimula as pessoas a irem à Praça pela principal via do bairro Vila União. Mesmo quando alcança a avenida Luciano Carneiro, a interseção é cortada pelo trilho do VLT Parangaba-Mucuripe e precisar atravessar diretamente sobre os trilhos é outro elemento que aumenta a sensação de insegurança e desconforto. Esse VLT tem uma estação no Vila União, mas que não articula os diferentes espaços livres da região. A estação poderia ter sido construída dando acesso direto à Praça Vila União e a saída ao leste sido acompanhada de intervenção paisagística na rua que desce para a Lagoa, o que permitiria tentar conectar melhor estes dois espaços livres.

Dessa forma, conclui-se que o núcleo urbano do Aeroporto Antigo é precário na interconexão dos espaços e na qualidade das áreas livres. A praça e a lagoa encontram-se desgastadas, com equipamentos deteriorados ou sem mobiliário algum, no caso da primeira. Além disso, não existem equipamentos que estimulem a visitação e a convivência nessa área para além dos movimentos da própria vizinhança. Essa falta leva a um esvaziamento do espaço e à perspectiva de não haver interesse da população por eles.

32 - Informação disponível em <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/06/26/linhas-de-onibus-corujao-deixam-de-circular-temporariamente-em-fortaleza-a-partir-deste-sabado.ghtml>. Último acesso em 11 de novembro de 2021.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, o núcleo urbano do antigo Pinto Martins constitui um recanto da cidade marcado por uma progressiva decadência desde a transformação do Pinto Martins em Aeroporto Internacional no fim da década de 1990, situação ilustrada aqui principalmente na Praça do Vaqueiro. Perder o elemento que atraía pessoas a participarem e se apropriarem do entorno e receber apenas mínimas ações de intervenção ao longo dos anos fizeram com que os espaços se deteriorassem sem haver renovação.

Formou-se um ciclo vicioso: sem recuperação, o espaço torna-se inadequado, perde seu valor de uso e, conseqüentemente, o valor simbólico. Se perde esses valores (tanto para a população quanto para a administração pública), perde-se também o zelo, a disposição por cuidar desse espaço, que se torna um “lugar de ninguém”. Aparecem nos comentários de algumas pessoas, por exemplo, pensamentos de resignação com o estado atual da praça, de que o que resta a ser feito é apenas transferir as estátuas do Monumento ao Vaqueiro e de Santos Dumont para o aeroporto novo. Para além desse sentimento, um espaço que não é tido como significativo pode ser facilmente tomado por interesses individuais, como observado em 2015 com o episódio de fechamento do acesso à praça para fazer um estacionamento privativo, ou, agora, pela Fraport, com o gradeamento. Afinal, a Fraport, responsável pelo Aeroporto com a concessão de uso, também defende interesses particulares — se a praça foi incluída no sítio aeroportuário na concessão, é tida para eles como patrimônio reservado ao Aeroporto.

Isso não significa que não há futuros alternativos. A praça sempre aparece na narrativa das pessoas como um resquício de um passado pelo qual elas têm afeto. Requalificá-la é uma alternativa de reconexão das pessoas a esse local e uma abertura de possibilidades para revitalização de um nicho da cidade que está praticamente abandonado desde a década de 1990. Mas a requalificação individual da praça não é solução. Como discutido ao longo de toda essa pesquisa, os espaços estão interligados, conectados entre si e, especialmente, relacionados com as pessoas. A requalificação da Praça do Vaqueiro precisa ser acompanhada de uma revitalização do Parque da Lagoa do Opaia e a manutenção da Lagoa como um parque sustentável depende do atendimento das necessidades das comunidades em redor, em especial o saneamento básico. Com um entorno que não se comunica mais francamente com a Praça, como fazia o Aeroporto, levanta-se também a possibilidade de um equipamento público de acesso livre à população que permita intermediar os processos de melhoria desse território, e atrair mais pessoas a participarem desse espaço de tantos recursos, de tamanha potencialidade.

REFERÊNCIAS

CORREIA, Anna Flávia Guerreiro. **Parque da Lagoa do Opaia: uma intervenção ecossustentável.** 2020. 129f. Trabalho de Conclusão (Graduação) - Universidade Federal do Ceará, Departamento de Arquitetura Urbanismo e Design, Fortaleza-CE, 2020. (aguarda catalogação).

COSTA, Sabrina Albuquerque de Araújo. **O artista Zenon Barreto e a arte pública na cidade de Fortaleza.** 2010. 164f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Artes, Programa de pós-graduação: Artes, Campinas-SP, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/284925>. Acesso em: 11 nov 2021.

CRUZ, Maria Auxiliadora Gadelha da. **Juventudes e meio ambiente: práticas e processos educativos de jovens no entorno da Lagoa do Opaia.** 2009. 152f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará (UFC) Programa de pós-graduação em educação brasileira, Fortaleza-CE, 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/5843>. Acesso em: 11 nov 2021.

MACIEL, Wellington Ricardo Nogueira. **O aeroporto de Fortaleza: usos e significados contemporâneos.** Fortaleza-CE, 2006. 154 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará (UFC) Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza-CE, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/949>. Acesso em: 11 nov 2021.

OLIVEIRA, Ana Amélia Rodrigues de Oliveira. **Em busca do Ceará: a conveniência da cultura popular na figuração da cultura cearense (1948-1983).** 2015. 297f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará (UFC) Centro de Humanidades, Programa de pós-graduação em história social, Fortaleza-CE, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/13035>. Acesso em: 11 nov 2021.

SAMPAIO, Thayana Muniz. **Um voo pela memória: uma análise do caderno “Aeroporto: nas asas do futuro” do jornal Diário do Nordeste.** 2018. 62 f. Trabalho de Conclusão (Graduação) - Universidade Federal do Ceará, Graduação do curso de Biblioteconomia, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/35207>. Acesso em: 11 nov 2021.

REVISTA

CADERNOS DO
OBSERVATÓRIO

**PROJETO URBANÍSTICO E A CIDADE
COMO INFRAESTRUTURA DE SAÚDE:
O CASO DA NOVA CENTRALIDADE
DE LAGARTO-SE**

Autores

**Ana Victoria Silva Gonçalves
Anna Laura Pereira Rossi
Caroline Brassi Scapol
Jeferson Cristiano Tavares
Marília Gaspar de Souza Lima**

PROJETO URBANÍSTICO E A CIDADE COMO INFRAESTRUTURA DE SAÚDE: O CASO DA NOVA CENTRALIDADE DE LAGARTO-SE

URBAN DESIGN FOR THE CITY AS HEALTH INFRASTRUCTURE: THE CASE OF THE NEW LAGARTO-SE CENTRALITY

Ana Victoria Silva Gonçalves¹ Anna Laura Pereira Rossi² Caroline Brassi Scapol³

Jeferson Cristiano Tavares⁴ Marília Gaspar de Souza Lima⁵

30 de Setembro de 2021

RESUMO

O presente artigo trata da experiência do projeto de nova centralidade para Lagarto - SE e tem como objetivo contribuir para a discussão da revisão de paradigmas de desenvolvimento urbano e do entendimento do que pode ser a cidade pós-pandemia. Este trabalho possui caráter exploratório e descritivo, caracterizando-se por uma abordagem qualitativa a partir do relato da experiência de um projeto de extensão universitário que desenvolve um novo bairro urbano. Com esse estudo de caso, busca-se tratar da aplicação de estratégias de desenho a partir das premissas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, voltando-se para a abordagem da cidade como uma infraestrutura de saúde, em seu amplo conceito. O projeto foi orientado a partir dos espaços públicos retomando sua importância histórica na formação das cidades brasileiras. Para tanto, explora-se a multifuncionalidade desses espaços que, além de servirem ao lazer, circulação e repouso, também servem de oportunidades de saúde pelo privilégio do pedestre e pela relação com as condições naturais do sítio. Em outras palavras, o projeto resulta no debate e desenvolvimento de inovação em planejamento e desenho urbano para as cidades contemporâneas.

Palavras-chave: Desenho urbano, Planejamento urbano, Saúde, Sustentabilidade, Lagarto-SE.

ABSTRACT

The aim of the article is to present the experience of the new centrality project for Lagarto - SE and contribute to the discussion of innovation in urban planning and design for contemporary cities. This work has an exploratory and descriptive character, characterized by a qualitative approach based on the report of the project experience developed in an extensionist way. With this case study, it seeks to deal with the application of design strategies focusing on the approach of the city as a health infrastructure, in its broad concept. The project was guided by public spaces, resuming its historical importance in the formation of Brazilian cities.

1 - Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo; anavictoria.sg@usp.br; <https://orcid.org/0000-0002-8851-1344>

2 - Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo; anna.rossi@usp.br; <https://orcid.org/0000-0002-8583-4607>.

3 - Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo; caroline.scapol@usp.br; <https://orcid.org/0000-0001-7283-5996>

4 - Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo; jctavares@usp.br; <https://orcid.org/0000-0003-2482-0380>.

5 - Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo; marilia.gaspar@usp.br; <https://orcid.org/0000-0001-5733-507X>.

Therefore, the multifunctionality of these spaces is reinforced, which, in addition to serving leisure, circulation and rest, also serve as health infrastructure due to the pedestrian privilege and the relationship with the natural conditions of the site. In other words, the project results from a review of traditional urban development paradigms in the understanding of what the post-pandemic city can be.

Keywords: Urban design, Urban planning, Health, Sustainability, Lagarto-SE.

1 - INTRODUÇÃO

A Universidade pública brasileira possui três principais pilares: ensino, pesquisa e extensão. Os trabalhos de extensão ocorrem juntamente com a sociedade de modo a buscar uma troca de conhecimento de ambos os lados. O projeto aqui proposto se enquadra nessa categoria, um projeto de extensão entre a Universidade de São Paulo, a Fundação Pio XII - responsável pela gestão da rede do Hospital de Amor - e a Prefeitura Municipal de Lagarto-SE. A concepção do projeto foi realizada pelo grupo PExURB do Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU/USP-São Carlos) com experiência em trabalhos integrados de pesquisa ensino e extensão por meio de projetos urbanísticos.

O projeto intitulado “Projeto Urbanístico de Nova Centralidade para Lagarto-SE” é uma proposta de um novo bairro para o município de Lagarto. O convênio firmado entre a Universidade de São Paulo e a Fundação Pio XII possibilitou o envolvimento de docentes, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação, gestores públicos e especialistas em saúde e atendimento oncológico, além da participação da Prefeitura Municipal de Lagarto-SE. O desenvolvimento do projeto se deu entre os meses de fevereiro/2020 e agosto/2021, e levou em consideração a complexidade da cadeia hospitalar, o diálogo com a natureza e os fatores socioeconômicos da região.

O desenvolvimento do projeto ocorreu de maneira inteiramente remota, devido à pandemia de Covid-19, e, portanto, foi necessário adequar-se às metodologias digitais para a elaboração das discussões e desenhos projetuais. Por essa razão, o grupo também explorou as discussões latentes das diferentes estratégias projetuais para mitigação dos impactos gerados pela Covid-19, tais como: a valorização dos recursos naturais de ventilação e insolação; do espaço público ao ar livre; do saneamento e dos costumes saudáveis possíveis nas cidades.

Lagarto é o terceiro maior município do estado de Sergipe em termos populacionais, com cerca de 104.408 habitantes e densidade aproximada de 1 habitante por hectare. A cidade está distante cerca de 78 km da capital do estado e localiza-se no entroncamento de duas importantes rodovias, uma estadual e outra federal. No aspecto econômico, cerca de 15% da população do município está ocupada, dos quais 46% tem um rendimento mensal de até meio salário mínimo (IBGE, 2020). Há um contexto de pobreza e desigualdade agravado pelos baixos índices de provisão de infraestrutura visto que apenas 28% de todo o esgoto da cidade tem destinação adequada e apenas 10% das vias públicas são pavimentadas e dotadas de infraestrutura de drenagem (IBGE, 2020).

Lagarto teve sua ocupação iniciada a partir do século XVI e mais intensamente desenvolvida a partir do século XVIII. Atualmente, o município apresenta uma particularidade decorrente de seu processo histórico de ocupação e urbanização local. A população está dividida entre o meio urbano e rural de forma equivalente, 50% em cada uma das situações, sendo este um valor inferior aos índices de urbanização do Brasil e também do Nordeste, que são 84,36% e 73,13%, respectivamente (IBGE, 2020). Grande parte dessa população rural está distribuída nos mais de 100 povoados do município, que se caracterizam por aglomerados de baixa densidade e organizados próximo aos eixos viários e rodoviários, configurados por propriedades com agricultura de subsistência, poucos espaços públicos, serviços e infraestrutura.

O projeto do bairro está inserido em uma área de 510.612,63 metros quadrados, localizada na porção leste do município, ao longo da rodovia SE-170 e que dá acesso à gleba destinada ao projeto. Calcula-se que essa vizinhança abrigará aproximadamente 10 mil pessoas, entre moradores e usuários do hospital e outros equipamentos urbanos do bairro. A proposta considerou as particularidades da formação histórica do município, bem como os aspectos socioeconômicos e culturais da região. Além disso, as características ambientais nortearam o partido urbanístico do projeto, vinculado aos conceitos de resiliência e saúde urbana.

O projeto urbano para Lagarto possui a finalidade de alocação do Hospital de Amor de porte regional que deve atender diversos estados do Nordeste, porém, vai além de uma aglomeração de atividades complementares ao tratamento oncológico. O bairro propõe a criação de uma nova centralidade urbana e um subcentro que contribua para que a cidade seja mais equilibrada, democrática e diversa. O Subcentro possui função similar ao Centro principal pela concentração de atividades no local, mas, em menor escala, tem menor quantidade e atividades menos especializadas se comparado ao centro principal (SPÓSITO, 1991; VILLAÇA, 2001). Em função disso, o programa do bairro é composto por equipamentos hospitalares do Hospital de Amor, aeródromo, terminal de ônibus urbano, faculdade, escola, creche, biblioteca, igreja, restaurante popular, Unidade Básica de Saúde (UBS), subprefeitura e posto policial, além das áreas comuns de convívio como mirante, praças, eixos verde-azul e o calçadão.

A formação dessa nova centralidade visou contribuir para evitar a dispersão urbana presente no município e definida por Reis Filho (2006) como o fenômeno da dispersão crescente da urbanização em todo o território, caracterizado pelo esgarçamento do tecido dos núcleos urbanos para além dos limites da cidade consolidada, no sentido de suas áreas periféricas e na diminuição da densidade de algumas áreas já consolidadas. A dispersão acaba por induzir, ainda, a ocupação de mananciais, de áreas rurais antes destinadas à produção de alimentos ou com função ambiental. Com esse fenômeno, ocorre o aumento da distância casa-trabalho-serviço e da segregação social pelos enclaves urbanísticos, como condomínios fechados, universidades e hospitais, e o aumento do custo da cidade, que precisa expandir a sua infraestrutura para áreas cada vez mais distantes do núcleo urbano consolidado.

Vale ressaltar que, embora o projeto tenha sido finalizado em agosto/2021, a construção ainda não foi concluída e, por isso, as experiências apresentadas aqui estão alocadas no âmbito da discussão teórica e conceitual, sem possibilidade de verificar os impactos e resultados pós-ocupação dessa experiência de extensão.

2 - CIDADE, HOSPITAL E SAÚDE

Para um panorama da relação histórica entre a cidade, o hospital e os temas relacionados à saúde, propõe-se uma aproximação bibliográfica nacional e internacional sobre o assunto. O objetivo é identificar autores que trataram do nascimento da medicina social e do hospital, além do entendimento da geografia hospitalar. E compreender, à luz do debate histórico nacional, como as referências e as soluções urbanísticas estrangeiras colaboraram na construção de práticas urbanísticas relacionadas ao planejamento e às transformações urbanas relacionadas ao saneamento e ao ordenamento das cidades em respostas às crises urbanas e pandêmicas. Não se trata, portanto, de uma revisão bibliográfica, mas uma amostragem histórica do debate.

Sabe-se que o surgimento da instituição “Hospital” como espaço de acolhimento e hospitalidade data desde a Idade Média e estava vinculado à Igreja e às práticas cristãs de caridade e asilo aos indigentes durante todo o período medieval. Entretanto, o hospital nem sempre esteve associado a um instrumento de cura como se conhece atualmente, porque a noção de medicina não surge associada ao equipamento hospitalar.

Segundo Michel Foucault (1981), a medicina moderna que conhecemos tem por base um importante entendimento do corpo social e urbano. Por isso, embora alguns críticos dessa medicina defendam que a prática médica é individualista, Foucault expõe que a valorização da relação médico-doente é apenas um dos aspectos dessa medicina. Para tanto, ele divide a formação da medicina social em três períodos relacionados a grandes eventos sócio-políticos europeus.

A primeira é a medicina de Estado que, segundo o autor, foi desenvolvida na Alemanha durante um período de estagnação do desenvolvimento econômico e crises sociais no século XVIII. Enquanto países como França, Inglaterra e Áustria iniciavam estratégias de controle social a partir da contabilização da força ativa de suas respectivas populações, na Alemanha foi desenvolvida uma prática médica centrada na melhoria da saúde da população. Assim, desenvolve-se nesse período a noção de política médica promovida pelo Estado, em que era realizado um sistema de observação da morbidade relacionada aos eventos epidêmicos ou endêmicos do país, e da organização administrativa por trás da formação e atendimento médico, algo ainda não comum em outros países europeus.

A segunda é a urbana que, apesar de nascida também no século XVIII, teve como contexto a França em diferentes condições políticas, sociais e econômicas. Enquanto na Alemanha o suporte do Estado foi essencial, na França a medicina urbana não teve o mesmo suporte estatal, mas ocorreu com o processo de urbanização. Nesse sentido,

Foucault (1981) demonstra que a necessidade de constituir a cidade como uma unidade organizada de modo coerente, homogêneo e bem regulamentado era urgente e reforçada também por razões econômicas. Isso porque a cidade desse período era um importante espaço de relações comerciais e produção de mercadorias. Porém, é também nesse período que surge o que o autor chama de medo urbano - medo das oficinas, das fábricas, dos espaços de amontoamento, entre outros. Com epidemias cada vez mais comuns, as primeiras discussões acerca dos miasmas conduzem o que posteriormente foi chamado de estratégias de controle dos fluidos contaminantes, como água e ar.

Por fim, a última das medicinas discorrida pelo autor é a da força de trabalho e dos operários do século XIX, na Inglaterra. Diferente das anteriores, é nela que a questão da habitação privada surge como tema de discussão, bem como a compreensão das condições habitacionais dos pobres como espaços de perigo para a saúde da população. Vale lembrar, entretanto, que o pobre não podia ser posto como um risco, pois essa classe era essencial para o funcionamento da vida urbana, realizando as tarefas que as outras classes lhes incumbiam. É nesse período que surgem os cordões sanitários, a identificação de lugares insalubres e os registros de epidemias (FOUCAULT, 1981) e observa-se que as estratégias preventivas estavam relacionadas às coisas, aos locais, ao espaço social e também às pessoas.

Diante disso, fica evidente que a medicina moderna não é apenas uma medicina individualista. Ela tem por base uma importante compreensão histórica do espaço urbano como um corpo social determinante para a saúde e qualidade de vida de toda a população e entende-se o papel histórico do Estado nessa discussão como um instrumento de controle do espaço urbano dos habitantes (FOUCAULT, 1981).

Para compreender a formação do hospital como instituição terapêutica capaz de produzir cura e relacionada ao meio urbano como é hoje, acrescentam-se as contribuições teóricas do geógrafo e também francês Jean Labasse (1982). Segundo ele, o equipamento hospitalar surge associado à Igreja e instituições religiosas de caridade que inicialmente estavam localizadas em regiões apartadas da cidade. Posteriormente, devido às discussões dos miasmas, os hospitais foram incorporados à cidade pelo processo de desenvolvimento e expansão urbana (LABASSE, 1982).

Já para Foucault (1981), o surgimento do hospital deu-se a partir do início das visitas médicas e observação sistemática do ambiente hospitalar por estudiosos do final do século XVIII. É também nesse período que ocorreram “viagens-inquérito” cujo objetivo era definir um programa de reforma e reconstrução dos hospitais da época a partir da observação e sistematização das relações entre os doentes e os ambientes hospitalares. É nesse contexto que o hospital passa de uma simples figura arquitetônica e consolida-se como parte de uma relação médico-hospitalar integrada às áreas de conhecimento técnico-científico de clima e doença. Até então, o hospital era a rigor um espaço de assistência aos pobres, separação, exclusão e morredouro.

A determinação da implantação do hospital é a interface de discussões mais próxima identificada sobre o impacto de um equipamento hospitalar no tecido urbano,

especialmente no que se refere ao desenvolvimento urbano brasileiro. Muito se sabe sobre a relevância dada às características de meio ambiente, condições climáticas, ventilação e topografia, porém, a relação do hospital com o centro da cidade ou com as redes de serviço do espaço urbano é ainda uma discussão em voga.

Na escala do edifício, as primeiras tentativas de regulação do espaço urbano em decorrência dos problemas de insalubridade e saúde urbana estiveram associadas às discussões sanitaristas, quando os projetos dos grandes pavilhões hospitalares eram isolados do restante da cidade e localizados em lugares topograficamente mais altos, onde eram constantemente ventilados e ensolarados (LABASSE, 1982).

Na escala da cidade, as questões de saúde e de saneamento refletiram na formação de planos, projetos e reformas urbanas. Os profissionais da engenharia atuavam sobre projetos urbanísticos de infraestrutura por redes de água e esgoto diante da pressão das epidemias que afligiam as cidades (LEME, 1999).

Historicamente, os princípios do urbanismo moderno europeu se deram com as mudanças impostas pela Revolução Industrial, marcadas pelo adensamento, condições insalubres, epidemias e inexistência ou ineficiência das infraestruturas existentes naquele momento (MÜLLER, 2002). Nesse aspecto, tanto as remodelações do urbanismo moderno e fórmulas haussmanianas que tratavam das questões de insalubridade a partir do embelezamento dos centros urbanos quanto o alargamento de ruas e saneamento em tábula rasa no tecido urbano foram desenvolvidos extrapolando os limites e extensões da cidade (ANDRADE, 1991).

Segundo Andrade (1991), a concepção de um planejamento urbano no Brasil ocorreu antes mesmo dos modernistas das décadas de 1920 e 1950 e da construção de Brasília por meio de projetos e obras de engenheiros sanitaristas no início do século XX. Também é de interesse destacar que as concepções de saneamento presentes no país ocorreram com uma composição diferenciada.

Pois, se nas operações haussmanianas ainda não temos a concepção de um plano em sua acepção moderna, isto é, como um elemento determinante do crescimento da cidade, portanto, antecipador de seu futuro, por outro lado, já encontramos nelas a representação da cidade como uma totalidade e a intervenção urbanística como meio de redefinição do conjunto da estrutura urbana (ANDRADE, 1991, p. 55).

Como apresentado, o saneamento elaborado tinha como partida uma visão de totalidade que englobava as reformas da área urbana existente e a sua integração com previsões de áreas de expansão, preocupação essa que só seria verificada através da legislação urbanística, por meio do uso e ocupação do solo e infraestruturas de transporte a partir dos anos de 1930 (LEME, 1999).

No âmbito dessa discussão, é válido exemplificar os planos de um dos principais sanitaristas que atuaram no Brasil, Saturnino de Brito. Os planos de saneamento, melhoramento e extensão para Santos-SP definiram a cidade portuária como objeto

técnico e estético e a realização da primeira obra de urbanismo moderno no país, sendo marcada pela ausência dos princípios da “tábula rasa”, isto é, a incorporação dos traçados existentes das ruas (ANDRADE, 1991, p. 61-62) e da técnica apropriada ao meio, abarcando uma rede de esgotos que previa o futuro desenvolvimento da cidade.

Esse urbanismo sanitaria se estabelece como resposta aos problemas de crescimento urbano e preocupação das autoridades governamentais com os surtos epidêmicos de doenças. Dentre as principais diretrizes dos projetos, se estabeleceu uma ruptura na relação do edifício com o lote, a canalização das águas a céu aberto para drenagem, implantação de uma rede de serviços de abastecimento de água e esgoto com preocupação em relação às instalações sanitárias domiciliares. Para além das questões técnicas, Brito utilizou bases jurídicas para a formulação de uma legislação urbanística que colaborasse para a execução dos projetos. Nesse sentido, os melhoramentos, definidos pelo progresso e pela higiene, significaram a construção de uma cidade moderna e a ampliação de princípios urbanísticos revolucionários que deixaram para trás os traços de cidade colonial e se colocaram como modelo para o planejamento urbano (ANDRADE, 1991).

No período que se estende desde 1950 até 1964, Leme (1999) aponta a introdução dos planos regionais diante do intenso processo de migração campo-cidade, urbanização e conurbação. Portanto, a emergência desses novos temas transforma os estudos urbanos, apresenta novos métodos e integra profissionais de diversas disciplinas com perspectivas de transformação social (LEME, 1999).

O entendimento desse percurso colabora para a construção do arco histórico do projeto urbano e do planejamento urbano e regional demonstrando algumas de suas origens e predomínios no Brasil. Essa aproximação esteve na base teórica e conceitual da prática do projeto do novo bairro para Lagarto-SE por meio de um diálogo metodológico de aprendizado e reflexão sobre os períodos de pandemia e do urbanismo em resposta às pandemias. Em que pese a diferença de contextos, períodos históricos e da fase do processo de urbanização vigente, esse reconhecimento foi importante para ampliar o debate, a crítica e a reflexão em torno da prática projetual baseada na ideia de que a cidade pode ser considerada como uma infraestrutura de saúde.

A cidade como infraestrutura de saúde surge atrelada à discussão sobre as consequências que a vida urbana implica, como, por exemplo, a contagiosidade, a obesidade e a imobilidade. Nesse sentido, pensar a saúde na cidade é abrir todo um leque de discussão interdisciplinar vinculado à saúde pública, ao meio ambiente, à sustentabilidade e ao próprio planejamento urbano. Ainda que a pandemia tenha suscitado com mais força as discussões de saúde pelo viés da crise sanitária mundial, esses temas devem permanecer em voga, uma vez que os impactos negativos raramente se limitam a um único indivíduo, como bem já pontuou Foucault sobre a medicina social como disciplina coletiva.

Nesse sentido, entende-se cidade como infraestrutura de saúde daqueles – ou parte daqueles - que trazem em seu desenho, planejamento e funcionamento soluções para

os principais problemas da vida urbana que impedem uma melhor qualidade de vida. A imobilidade, por exemplo, é uma das questões frequentemente em debate, não apenas porque a expansão das cidades torna-as cada vez menos caminháveis, mas também por cruzar os debates de poluição atmosférica, formação de ilhas de calor e conforto urbano.

Sabe-se que o planejamento e desenho urbano não são soluções para todos os obstáculos da vida urbana saudável, entretanto, o projeto do novo bairro de Lagarto se propõe a criar espaços que permitam uma melhoria na qualidade de vida a partir das próprias infraestruturas do bairro. Os eixos verdes, por exemplo, são corredores planejados que cruzam transversalmente a área e permitem que a circulação dos ventos dominantes seja orientada e distribuída pelas quadras. Além disso, também criam espaços sombreados que permitem o deslocamento dos habitantes e visitantes de forma segura incentivando a caminhabilidade na área.

Dessa forma, a cidade como infraestrutura de saúde não está necessariamente atrelada à presença de um equipamento hospitalar ou de tratamento de saúde. É um debate interdisciplinar que, ao envolver diferentes disciplinas, repensa as próprias infraestruturas convencionais que conhecemos com o objetivo de criar espaços urbanos preventivos à saúde e não apenas tratativos. Por isso, o projeto envolve soluções que possibilitem a diminuição de emissão de gás carbônico, a produção e o consumo de alimentos saudáveis em cadeias produtivas próximas, espaços para o lazer, integração com o meio ambiente e, principalmente, a valorização da água como elemento central nas decisões.

3 - SAÚDE E SUSTENTABILIDADE NO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE A CIDADE

O debate contemporâneo sobre a saúde e a sustentabilidade é amplo e diverso. Mas, cabe aqui um recorte pertinente à construção do olhar sobre ideais de cidades saudáveis orientados pelos organismos internacionais, dada sua capilaridade nas políticas públicas de planejamento.

Em 1986, foi lançado um documento intitulado “Proposta inovadora para promover o desenvolvimento das cidades”, cujo objetivo foi reforçar a relação da ação política e ambiental para promoção da saúde. Esse movimento por cidades saudáveis passa a ser adotado como objetivo de desenvolvimento urbano pautado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) criando uma agenda orientada na atuação da gestão municipal, de instituições públicas e privadas. O objetivo foi dedicar esforços na melhoria das condições de vida e saúde da população de forma harmoniosa com o meio ambiente. Essas estratégias foram implementadas por cidades europeias e pelo Canadá, que foi o principal influenciador da adoção da proposta no Brasil para além da Organização Pan-americana de Saúde, segundo Westphal (2018).

Em 1987, o Relatório de Brundtland disseminou o conceito de sustentabilidade, o que fez com que o discurso ambiental ocupasse um espaço cada vez maior no debate e no tratamento das questões urbanas. Com o objetivo de construir a noção de cidade sustentável, tem-se problematizado, desde então, as condições materiais da reprodução social, por meio da discussão da regulação ao acesso e à distribuição dos recursos ambientais. Destaca-se, assim, o conflito entre os processos de ocupação e funcionamento das cidades provocados pela grande concentração populacional nas metrópoles e pela preocupação com a qualidade ambiental da vida urbana (ACSELRAD, 2009).

Para Acselrad (2009), deve-se reconstruir o presente à luz das supostas exigências do futuro através de práticas sustentáveis que sejam compatíveis com a qualidade futura tida como desejável. Para a construção de uma cidade democrática e justa, deve-se:

[...] pensar um novo modelo de desenvolvimento urbano, baseado nos princípios da democratização dos territórios, no combate à segregação socioespacial, na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos e na superação da desigualdade social manifesta também nas condições de exposição aos riscos urbanos (ACSELRAD, 2009, p. 39).

Segundo Westphal (2018), no Brasil, em consonância com o que acontecia no restante do mundo, várias agendas sociais para promover o desenvolvimento local baseadas na promoção de cidades com melhores condições de vida vêm sendo criadas desde os anos 1990, como a Agenda 21 adotada por órgãos federais. Essas agendas foram desenvolvidas a partir de pressupostos de movimentos internacionais pautando sua influência em políticas públicas.

A preocupação com o planejamento visando a qualidade de vida da população a partir de preceitos internacionais de desenvolvimento sustentável são coordenados a nível global por meio das iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, ocorreram importantes eventos de discussão e disseminação desses preceitos. Em 1992, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio 92. Posteriormente, em 2012, foi realizada na mesma cidade a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20. O documento mais relevante da Rio+20 foi chamado de “O Futuro que queremos”, e nele foi declarado que a criação de metas globais adaptáveis para o contexto local com indicadores universais era uma ferramenta útil para o lançamento de uma ação mundial coerente focada no desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Os pressupostos do movimento por Cidades Saudáveis se associam a outros movimentos mundiais, também difundidos por organizações internacionais como a ONU, como os Objetivos do Milênio ou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Pautam, como principal meta, a equidade, tendo em vista que é a determinante social de maior relevância no impacto da saúde da população, da preservação do meio ambiente e da qualidade de vida.

Segundo Andrade e Franceschini (2017), as Agendas Urbanas possuem o potencial de promover enfoques estratégicos ao planejamento e à gestão das cidades, influenciando tomadas de decisão e dando impulso aos discursos considerados prioritários, como a sustentabilidade e a saúde. Podem, porém, encontrar empecilhos nas fragmentações setoriais das administrações públicas (habitação, transporte, saúde, entre outras) e nos interesses de agências financiadoras. As propostas metodológicas para sua abordagem, ainda segundo os autores, nem sempre são apontadas, apesar de reconhecerem os problemas críticos de iniquidade e desigualdade.

Segundo Westphal (2018), desde o ano 2000, vários municípios brasileiros assumiram projetos de Cidades Saudáveis, mas quase nenhum deles deu continuidade aos processos, especialmente depois de mudanças administrativas pós eleições. Segundo Lima e Lima (2020), no Brasil, a construção de cidades saudáveis se configurou como uma utopia desenvolvida no debate acadêmico, não se concretizando na agenda política do país a não ser em curtos momentos em que a conjuntura política vislumbrava a adoção de princípios do Estado de Bem-Estar Social. Essas medidas logo foram desmanteladas pelos ideais neoliberais. Demonstra-se que abordar o desenvolvimento das cidades brasileiras a partir de estratégias que visem a saúde e a qualidade de vida de suas populações ainda é necessário, evidenciado pela emergência de ações em planejamento urbano voltadas para a saúde durante o contexto pandêmico dos últimos dois anos.

Após a declaração conjunta, seguiram-se três anos de negociações para elaboração de uma proposta de continuidade aos esforços globais que estavam sendo empreendidos. Esse processo culminou, em setembro de 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada na sede da ONU em Nova Iorque, onde é elaborada a declaração “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. O documento propõe a Agenda 2030, que é adotada por todos países signatários das Nações Unidas, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Agenda engloba as experiências e balanços passados, uma série de metas globais mensuráveis e integradas a serem adaptadas à realidade local e executadas principalmente pelos atores regionais, tendo a erradicação da pobreza em todas as suas formas como eixo central da proposta.

Dessa maneira, os países chegam à integração dos processos iniciados nas décadas passadas com a proposição de 17 objetivos e 169 metas globais - cada uma com diversos indicadores universais para acompanhamento e mensuração - integradas e indivisíveis que mesclam de forma equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2015). Com a experiência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os países começam a adaptar os ODS à sua realidade local e a incorporá-los aos seus programas governamentais.

Em 2018, através de um esforço conjunto de órgãos, gestores e técnicos governamentais seguido de consulta pública, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou as metas e indicadores nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IPEA, 2018). O trabalho elaborou indicadores para acompanhamento

adaptados à realidade brasileira, sendo um número considerável deles baseados nos dados já coletados por institutos nacionais como o IBGE. Essas bases lançadas para a implementação dos ODS no Brasil permitem a elaboração e avaliação das ações realizadas pelos atores regionais envolvidos. Nesse sentido, são um importante balizador de ações e projetos que podem ser adotados visando pautar diretrizes condizentes com o desenvolvimento sustentável e com a busca por cidades saudáveis, com erradicação da pobreza, acesso a serviços básicos e preservação do meio ambiente, entre outros.

Sinteticamente, diante dessa problematização, pode-se afirmar que, desde o século XIX, existem estudos e esforços multidisciplinares para refletir e propor diretrizes que convergem à promoção da saúde no planejamento urbano, baseadas na relação entre as características do meio e a qualidade de vida dos cidadãos. Os ODS, dentre outras recomendações de agências multilaterais, são a manifestação mais recente e significativa da construção de conhecimento e estratégias de ação quanto às cidades, dialogando com questões da estrutura urbana com a pobreza, acesso à alimentação, saneamento básico, educação, trabalho, entre outros, visando melhorias a nível global. Apesar das ressalvas quanto à atuação das agências multilaterais em alguns estudos, seus esforços de construção e disseminação de parâmetros de atuação combinados aos acordos internacionais de aplicação são um marco significativo para se atingir cidades com qualidade para seus habitantes. A visão de sustentabilidade contida em muitos dos relatórios aqui citados está profundamente articulada com a noção de saúde nas cidades ao ir de encontro a uma abordagem ampla e multidimensional que acaba por trazer melhorias ambientais, urbanas, sociais e econômicas com consequências para a saúde dos indivíduos.

4 - O PROJETO DA NOVA CENTRALIDADE DE LAGARTO-SE E AS RELAÇÕES COM OS REFERENCIAIS DA OMS E ONU (AGENDA 2030)

Pensar numa cidade sustentável é pensar numa cidade saudável. Saúde, meio ambiente e cidades se correlacionam de forma ampla e , na presente reflexão, entende-se que a cidade como uma infraestrutura de saúde pode representar algo além dos preceitos históricos sanitaristas ao envolver ideais de equidade social e sustentabilidade como valores universais e indissociáveis para a melhora da vida urbana. É nesse sentido que o projeto da nova centralidade para Lagarto explora os limites e as possibilidades de um projeto urbanístico em relação à agenda para cidades sustentáveis construída pelos organismos multilaterais internacionais, preocupação que foi constante ao longo do desenvolvimento do trabalho. O diálogo se estabelece por uma análise crítica, mas de recíprocos diálogos, buscando tensionar a generalidade do método às demandas e particularidades locais. Além de buscar compreender o papel político e social do planejamento e do projeto urbanístico no Brasil.

Esse diálogo, os confrontos, as assimetrias e convergências entre as premissas e as estratégias projetuais e os ODS-ONU para cidades sustentáveis são demonstrados na Tabela a seguir:

Tabela 1 - Relações entre estratégias de projeto e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

ODS	Descrição	Relações com o projeto
1 Erradicação da pobreza	1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões	Articulação entre entidades públicas, privadas e gestão local para espaços mais integrados à saúde e ao meio ambiente
2 Fome zero e agricultura sustentável	2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola	Constituição de uma nova centralidade próxima aos povoados rurais contribuindo para o seu desenvolvimento econômico através da venda da produção agrícola. Os povoados de Lagarto são reconhecidos pela capacidade de produção agrícola familiar
	2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo	
3 Saúde e bem-estar	3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos	Implantação de rede hospitalar para tratamento oncológico gratuito (SUS) para o Nordeste

4 Educação de qualidade	4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos	Instalação de equipamentos educacionais para diferentes faixas etárias a distâncias caminháveis dentro do novo bairro
5 Igualdade de gênero	5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos	Estratégias de desenho baseadas na segurança de gênero
6 Água potável e saneamento	6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos	Adoção de infraestruturas verdes, espaços livres em diferentes escalas e arborização urbana com espécies nativas que colaboram na recuperação e qualificação do ciclo hidrológico
8 Trabalho decente e crescimento econômico	8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor	Diversidade de usos habitacionais, comércios e serviços, possibilitando o acesso ao emprego para a população residente

	9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos	Valorização da infraestrutura como orientadora das tomadas de decisão do projeto
9 Indústria, inovação e infraestrutura	9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento	Iniciativa que desenvolveu o projeto em prática extensionista articulando pesquisa e ensino na universidade pública
	9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities	
10 Redução das desigualdades	10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra	Implantação de um bairro para população de alta vulnerabilidade, mas com integração de classes por estratégias do desenho urbano e do planejamento municipal

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais

Estratégias de desenho baseadas na qualidade urbana, na natureza, na resiliência e na saúde da população. Construção participativa da proposta

13 Ação contra a mudança global do clima	13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países	Diálogo com os elementos naturais e definições de implantação que combatam as ilhas de calor e proporcionem conforto ambiental urbano. Adoção de infraestruturas verdes e espaços livres em diferentes escalas
15 Vida terrestre	<p>15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais</p> <p>15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente</p> <p>15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas</p>	Orientação do projeto pela topografia, pelos cursos naturais de escoamento de água e pelos ventos dominantes. Integração paisagística com as características regionais e recuperação do ciclo hidrológico
16 Paz, justiça e instituições eficazes	16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares	Adoção de estratégias de desenho baseadas na segurança de gênero
17 Parcerias e meios de implementação	<p>17.14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável</p> <p>17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias</p>	Projeto viabilizado a partir da parceria entre iniciativa privada (Fundação Pio XII), Universidade Pública (IAU-USP) e poder público (prefeitura de Lagarto)

Fonte: autoria própria.

Outra referência internacional importante é a Organização Mundial da Saúde e seu documento Integrating health in urban and territorial planning: A sourcebook from United Nations (Integrando saúde no planejamento urbano e territorial: um guia para as Nações Unidas) que traz contribuições para o campo do planejamento urbano e regional, articulando conhecimentos do campo da saúde para direcionar ações de gestores, profissionais e população em geral por cidades mais saudáveis. O documento apresenta instruções de desenho urbano pautadas na saúde, priorizando os espaços públicos, a escala humana dos projetos, fachadas ativas, larguras de vias reduzidas, entre outros, o que se denomina “cidade ao nível dos olhos”. Como consequência das diversas diretrizes e estratégias dispostas, o documento aponta como objetivo principal o aumento das atividades físicas diárias da população, a melhoria da qualidade do ar, a melhoria da segurança alimentar e nutrição, a redução de desigualdades de saúde, a redução de acidentes de trânsito e, por fim, justiça social e ambiental. Nesse sentido, se configura como um documento referência em estratégias para se atingir cidades saudáveis passíveis de incorporação para projetos urbanos. O documento define 12 recomendações para o planejamento do meio urbano e igualdade na saúde, que serviram como diretrizes balizadoras das ações de projeto. A relação entre a proposta e as recomendações se estrutura da seguinte forma:

Tabela 2 - Relações entre as Estratégias de igualdade na saúde e o projeto.

Estratégias de Planejamento do meio urbano e igualdade na saúde	do	Estratégias de projeto urbano adotadas
1 Atingir a equidade nas estruturas políticas, sociais, culturais e econômicas de uma nova ocorrência surgirá	estruturas políticas,	Projeto concebido e financiado por diferentes níveis de governo incluindo poder público e privado
2 Proteger o meio ambiente natural, mitigar as mudanças climáticas e respeitar o uso da terra		Desenho urbano com respeito às condicionantes naturais existentes e com valorização dos espaços públicos verdes com função ambiental
3 Reconhecer e reverter os impactos da equidade na saúde e no racismo estrutural, apoiar a representação ativa, descolonização em todos os aspectos do planejamento e sistemas de controle de desenvolvimento		Planejamento proposto por e com a comunidade local em diálogo crítico com as referências internacionais compreendendo a transformação do território pela inclusão de todas as classes, gêneros e raças
4 Desenvolvimento de políticas espaciais apropriadas para crianças na escala tanto da cidade quanto de bairro		Projeto pensado a partir da inclusão dos moradores e usuários abrangendo diferentes idades, com especial atenção à segurança do pedestre e a mobilidade. Espaços de lazer seguros para todas as faixas etárias.

5 Distribuição e acesso equitativos a locais de trabalho seguros	Elaboração de mapa de usos e ocupação do solo a partir da segurança urbana garantindo espaços permanentemente com usos
6 Vida digna para idosos dentro da cidade	Projeto pensado a partir da inclusão dos moradores e usuários abrangendo diferentes idades, com especial atenção à segurança do pedestre e a mobilidade para pessoas com vulnerabilidade física
7 Renda e proteção social, projetar ambientes para oferecer uma ampla variedade de oportunidades para o desenvolvimento econômico	Incorporação da atividade econômica lindeira (agrária) no projeto através de espaços para comercialização de produtos (feira) e da adoção do uso misto como predominante
8 Reduzir a violência pela equidade em saúde	Bairro destinado a equipamentos de saúde integrados aos usos urbanos e rurais
9 Melhorar o ambiente e as condições de moradia, desenvolvimento de bons padrões ambientais na construção	Desenvolvimento de projetos de habitação acessíveis e com qualidade visando conforto de acordo com o clima local e adequação à demanda dos usuários pela sua condição de saúde
10 Sistemas de saúde igualitários: localização, distribuição e acesso equitativos aos serviços de saúde e assistência	Implantação das unidades hospitalares de porte regional que atendem pelo SUS e de porte local e de bairro integrados, mas não concentrados e próximos à população rural
11 Arranjos de governança para a equidade em saúde tendo uma integridade com toda política de planejamento	Articulação de esforços do executivo local e municipal, do legislativo estadual e federal na implantação de unidades regionais de atendimento de saúde integradas a um bairro saudável
12 Abordar os direitos fundiários com estratégias espaciais	Terra pública para uso de diferentes associações coletivas para a moradia e o atendimento gratuitos de saúde

Fonte: autoria própria.

A partir das contribuições das organizações internacionais levantadas e sistematizadas, e dos questionamentos gerados pelo contexto de pandemia, o projeto propôs a discussão dos aspectos do desenvolvimento a partir do desenho urbano para, fundamentalmente, retomar a cidade como lugar de encontro e de saúde. Em condições de altos contrastes sociais e desigualdades regionais, a proposta de um novo bairro representou oportunidade de explorar a resiliência urbana nas cidades brasileiras e dialogar criticamente com os ODS e princípios defendidos pelo WHO.

5 - PROJETO URBANÍSTICO DA NOVA CENTRALIDADE DE LAGARTO E AS PERSPECTIVAS DA CIDADE PÓS-COVID

Para além de uma proposta de plano ou projeto, o presente estudo de caso tornou-se uma reflexão acadêmica e de gestão pública, criando condições de experimentar novas formas de soluções do espaço de convívio que combatam o modelo de cidade excludente em que predomina a desigualdade social que a Covid-19 intensificou e evidenciou. A combinação da reflexão teórica histórica entre o hospital e a cidade no Brasil e no mundo, as orientações das organizações internacionais para uma cidade saudável e sustentável, o objetivo de criação de uma nova centralidade, a valorização das características naturais e a preocupação com a inclusão social e de gênero foram as premissas que nortearam o projeto e as soluções de desenho urbano, como demonstrado abaixo.

5.1 Estratégias de desenho urbano e sua relação com a saúde

O projeto urbanístico foi concebido e dimensionado com o objetivo de promover uma relação saudável entre os moradores e o espaço, para isso foram valorizados os meios de locomoção ativa, soluções baseadas na natureza, espaço públicos multifuncionais e diversidade de usos garantindo segurança e conforto a todas as classes, gêneros e faixas etárias. Essa preocupação fica evidente no desenho viário, no qual mais de 50% é destinado ao pedestre e à bicicleta, e no contato com a natureza, que é reforçado tanto nas calçadas quanto na presença de espaços de convivência ao ar livre.

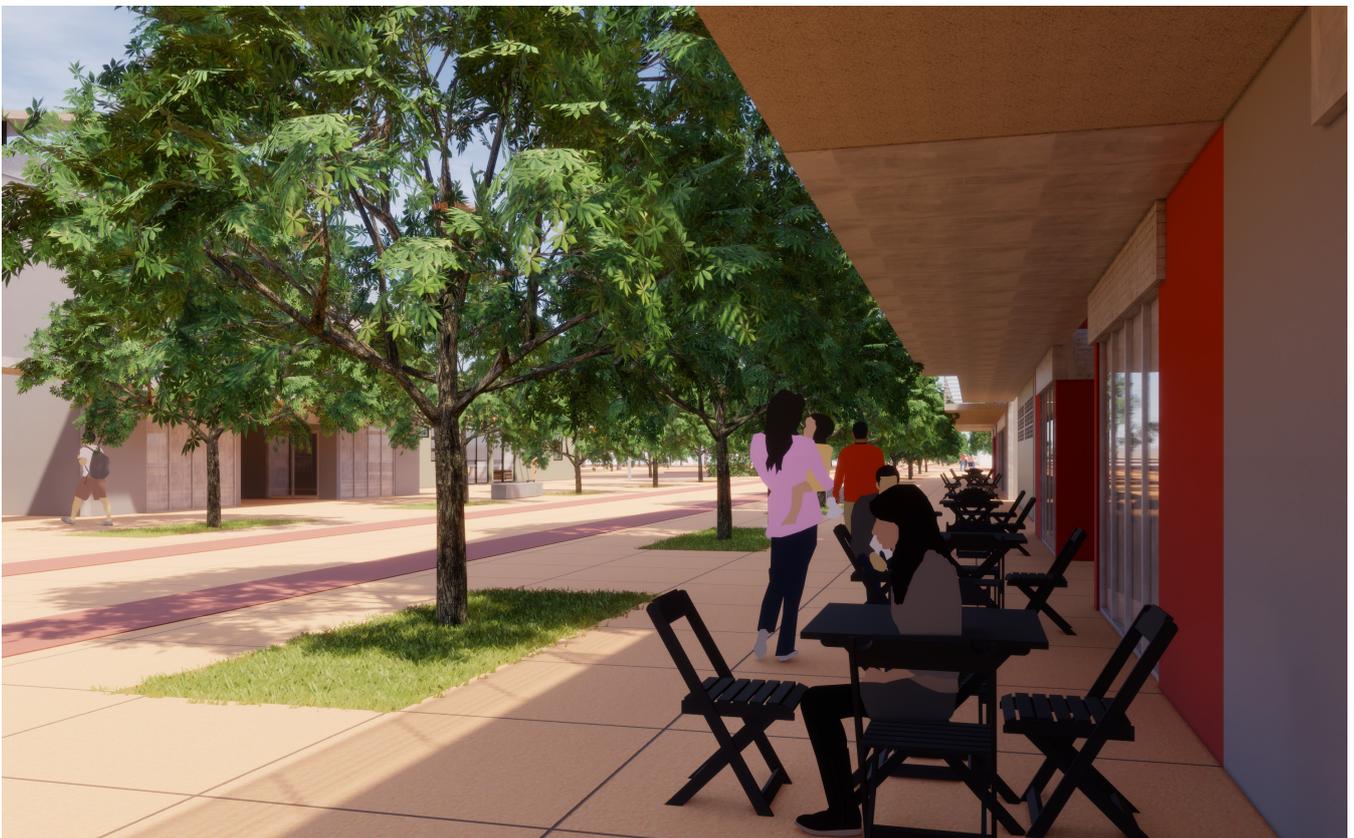
O espaço para a locomoção do pedestre foi concretizado através de calçadas que incorporam faixa de acesso e estar; faixa livre para circulação, de pedestre e ciclovia; e faixa de serviço, com área para a infraestrutura verde alternada com mobiliário urbano: bancos, mesas, bicicletários e lixeiras. As esquinas possuem um alargamento de 2,5 metros, o que faz com que a área que o percurso de travessia do pedestre seja menor e, portanto, mais seguro. A principal calçada da avenida de acesso possui ainda pista de caminhada e a implantação de equipamentos de ginástica, o que favorece os exercícios físicos ao ar livre.

O tamanho das quadras, aproximadamente 130m x 45m e a localização das praças

e dos eixos verdes, a cada 500 metros, foram pensadas de forma a configurar trechos de caminhadas e descansos, além de espaços de convivência e permanência ao ar livre acessíveis a menos de dez minutos a pé. A importância e a falta desses espaços nas nossas cidades, ressaltadas pela pandemia da Covid-19, foram repensadas pelo desenho de calçadas com um generoso espaço de convivência, além da presença de três praças e um mirante.

O protagonismo do pedestre se destaca no calçadão, que possui 20 metros de largura e permite a passagem eventual de veículos de serviços e manutenção. Foi pensado como um espaço público de extensão das moradias, uma vez que se localiza na área de maior concentração residencial. Para assegurar um caminhar mais agradável, considerando as altas temperaturas que a cidade atinge, o sombreamento das calçadas foi projetado a partir de marquises e arborização urbana. As marquises estão presentes nas praças e são de construção obrigatória para todos os proprietários das moradias, como pode ser observado na figura 1.

Figura 1 – Maquete eletrônica do calçadão.



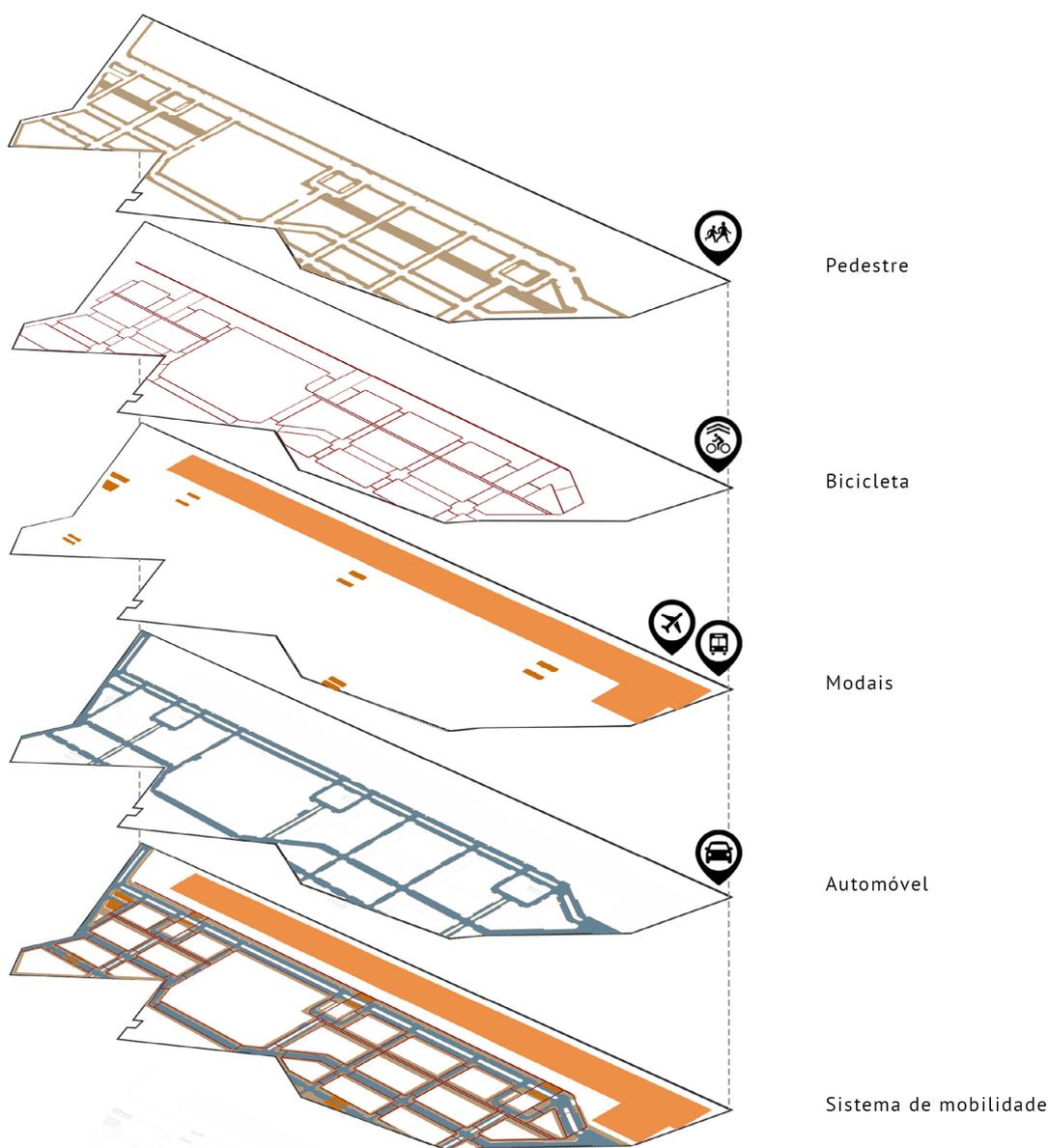
Fonte: Tavares, 2021.

A valorização de meios de transporte ativos, importante premissa do projeto, está em consonância com o movimento mundial por cidades saudáveis, nas quais a população tem um modo de vida mais ativo. Segundo Westphal (2018), as melhores condições de vida da população devem ser a base da promoção do desenvolvimento local.

5.2 Estratégias de desenho urbano e sua relação com o meio ambiente

As estratégias que permitem uma mobilidade ativa e a integração com o transporte público também são um meio de assegurar menor impacto ambiental provocado pela poluição do ar. Para possibilitar a “caminhabilidade” na vizinhança, foi planejada a integração de diferentes modais. A conexão com ônibus atende às escalas regional, municipal e local, para isso foi alocado o terminal na entrada da vizinhança e pontos de ônibus ao longo das duas avenidas principais. As ciclovias, presentes em todas as calçadas, e a presença de bicicletários distribuídos ao longo do bairro, permitem também uma integração cicloviária. Uma peculiaridade da área é a presença do aeródromo, que possibilita uma conexão aérea com toda a região e o país. Os sistemas de transporte e a integração entre eles podem ser observados na figura 2:

Figura 2 – Esquema dos modais de transporte.



Fonte: Tavares, 2021.

O desenho e o parcelamento do bairro foram norteados pelos elementos naturais da área, especificamente a topografia e a direção de ventos dominantes, que propiciaram a criação de três eixos verde-azul implantados a cada 500 metros. Os eixos verde-azul se iniciam nas praças e se estendem de acordo com o sentido de declividade do terreno, em canteiros de 7 metros de largura. Ambas as áreas contidas nos eixos verde-azul são permeáveis e vegetadas, conforme pode ser observado na figura 3.

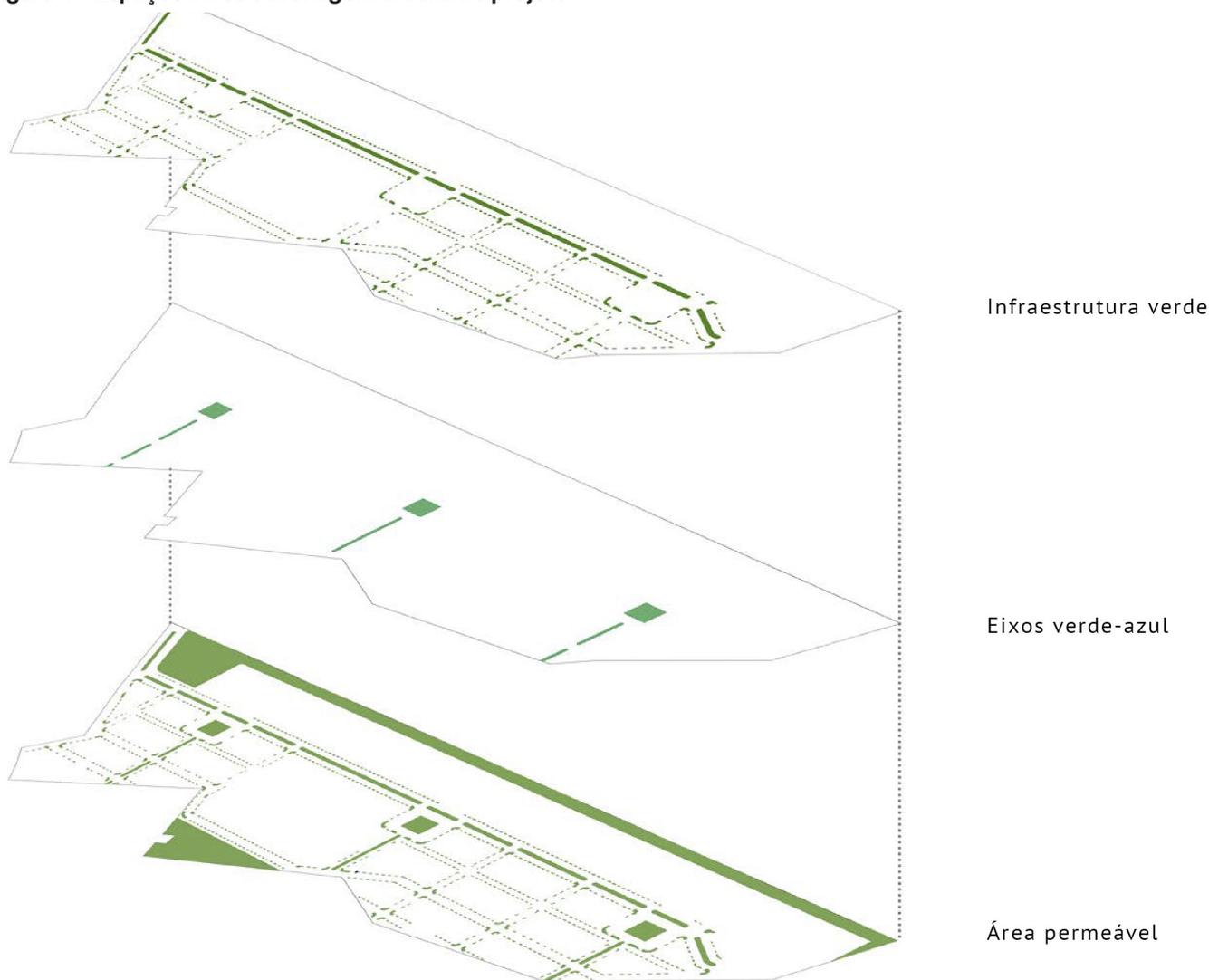
Figura 3 – Maquete eletrônica do eixo verde.



Fonte: Tavares, 2021.

Os eixos verde-azul foram projetados, também, como corredores de vento para o interior do bairro, que juntamente com a sua vegetação proporcionam melhor conforto térmico para a população, já que a localidade possui clima semiárido e subúmido a seco. Para auxiliar no aumento da permeabilidade do solo, foi prevista a retirada de terra nos canteiros, acentuando as particularidades funcionais de drenagem. Com isso, tem-se maior infiltração da água no solo e, conseqüentemente, a manutenção da qualidade das nascentes existentes no município de Lagarto. O projeto possui ainda outra praça, localizada no extremo sul, em um local para destinação de terra dos cortes realizados na área, o que garante uma cota elevada e possibilita seu funcionamento como mirante. Essa praça foi pensada como um espaço multifuncional, tanto para atividades de lazer ao ar livre quanto para feiras sazonais. As áreas verdes foram espalhadas por todo o bairro através das calçadas, que foram projetadas com a presença de infraestrutura verde (canteiros de drenagem, biovaletas, microbacias de preservação) alternadas no seu comprimento, o que faz com que também tenham um papel importante na drenagem urbana, como verificável na figura 4.

Figura 4 – Espaços livres e drenagem urbana no projeto.



Fonte: Tavares, 2021.

Uma das premissas do projeto, com o intuito de aproximar o meio ambiente da vida cotidiana e da cultura local, foi a utilização de espécies nativas para a arborização urbana, com o objetivo de restaurar parcialmente a vegetação de Caatinga e a Mata Atlântica, que se porta como mata secundária no local. Para isso, foram utilizadas espécies xerófitas, como cactos e bromélias. Estas plantas características da região possuem adaptações morfo fisiológicas ao clima semiárido e seus longos períodos de seca, incluindo a redução da evapotranspiração e armazenamento de água para os meses de estiagem, com estruturas como troncos e raízes capazes de acumular água, cascas grossas, espinhos e folhas pequenas. Também são comuns árvores de maior porte, como a Paineira-branca, o Juazeiro e o Umbuzeiro, espécies que contribuem para o conforto climático e a conformação de espaços sombreados e possibilitam o consumo de frutas.

O meio ambiente e o conforto térmico também foram premissas importantes para a elaboração do plano de massas. O plano prevê uma variabilidade de gabaritos, mais baixos nas áreas predominantemente comerciais e de equipamentos públicos e mais

altos nas áreas mistas e predominantemente residenciais, o que possibilita exposição à insolação direta, mas também áreas de sombreamento das vias, uma vez que evitam as ilhas de calor e colaboram na amenização do clima, dado o aumento da temperatura com as mudanças climáticas.

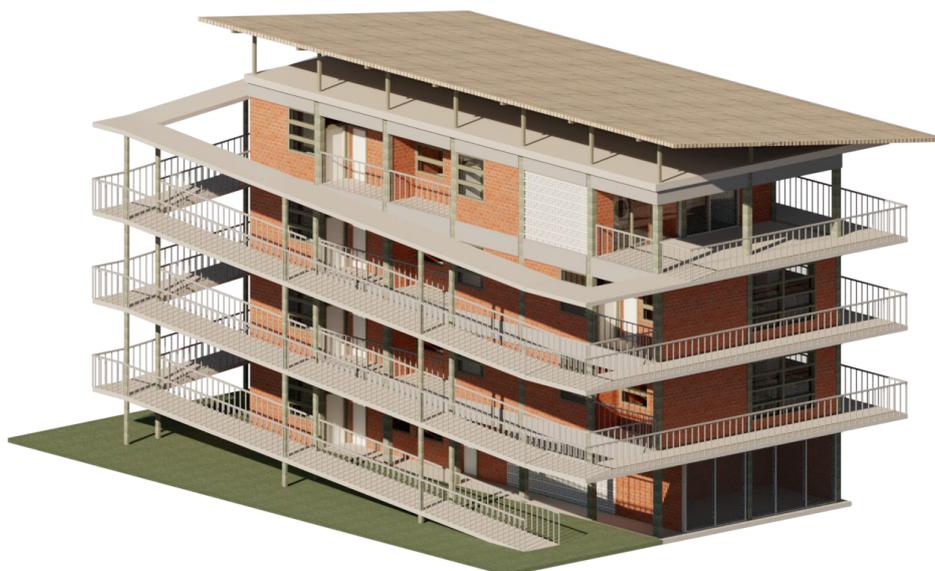
O projeto reflete a preocupação com a qualidade ambiental da vida urbana do Relatório de Brundtland e busca uma relação harmoniosa com o meio ambiente que, de acordo com a proposta da Organização Mundial de Saúde de 1986, é a forma como deve ser feita a melhoria das condições de vida e saúde da população.

5.3 Estratégias de desenho urbano e sua relação com a inclusão

A rede Hospital de Amor tem como missão o atendimento a pacientes oncológicos do Sistema Único de Saúde (SUS). Muitos desses pacientes estão em situação de vulnerabilidade social, o que faz com que a maior demanda habitacional do bairro seja para atender a esse público e seus acompanhantes que vêm de diversas localidades, o que é atendido através de pousadas, hotéis e casas de apoio mantidas por instituições filantrópicas ou prefeituras. Com o intuito de proporcionar a inclusão e opções de lazer para esses moradores, que não possuem vínculos diretos com a cidade, os lotes residenciais foram alocados em espaços articulados às unidades hospitalares, integrados às áreas de lazer e próximos de equipamentos de serviço e comércio.

O projeto propôs estudos arquitetônicos, apresentados na figura 5, que pudessem acolher de forma adequada e confortável essa população. Para isso, são previstos cômodos duplos ou para familiares, áreas coletivas, acessibilidade e a valorização da circulação de ar para dentro dos lotes, de forma a minimizar as altas temperaturas.

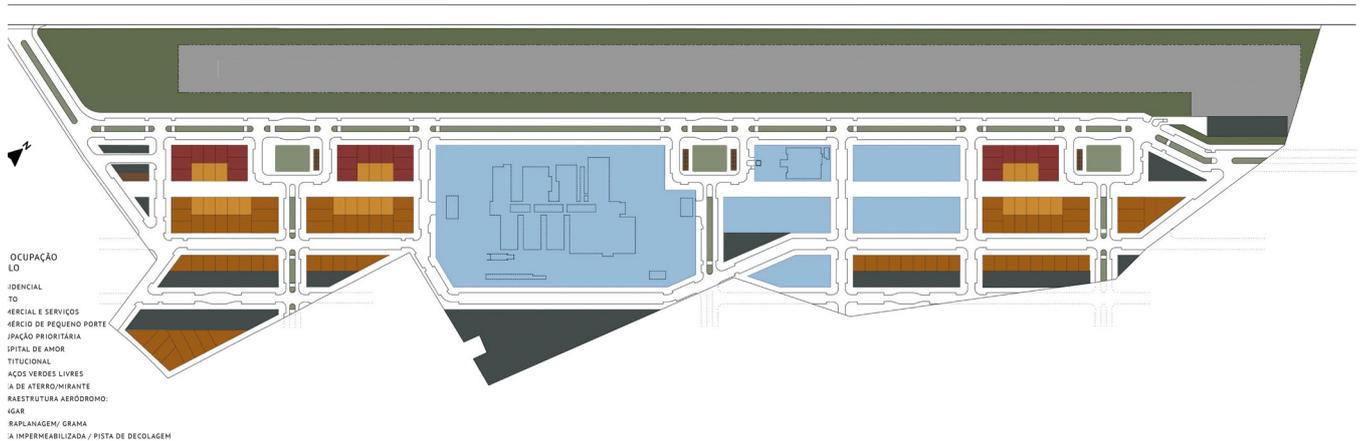
Figura 5 – Tipologias elaboradas para as casas de apoio.



Fonte: Tavares, 2021.

A segurança de gênero e minorias foi uma preocupação norteadora para a definição do uso do solo, para a disposição de equipamentos e de desenho urbano, por isso, foi privilegiada a diversidade de usos e a manutenção de uma conexão visual entre as edificações. Nesse sentido, a distribuição dos usos visou evitar o padrão monofuncional e partiu da premissa de que o fluxo e a presença constante de pessoas contribuem para um espaço mais seguro, como é perceptível na figura 6. Nas tipologias propostas, as fachadas foram também concebidas com esse objetivo. As aberturas de portas e janelas têm variações de usos nas faces voltadas para a rua em cada lote, de forma que se tenha permanentemente olhares voltados para a rua em diferentes horários do dia e da noite.

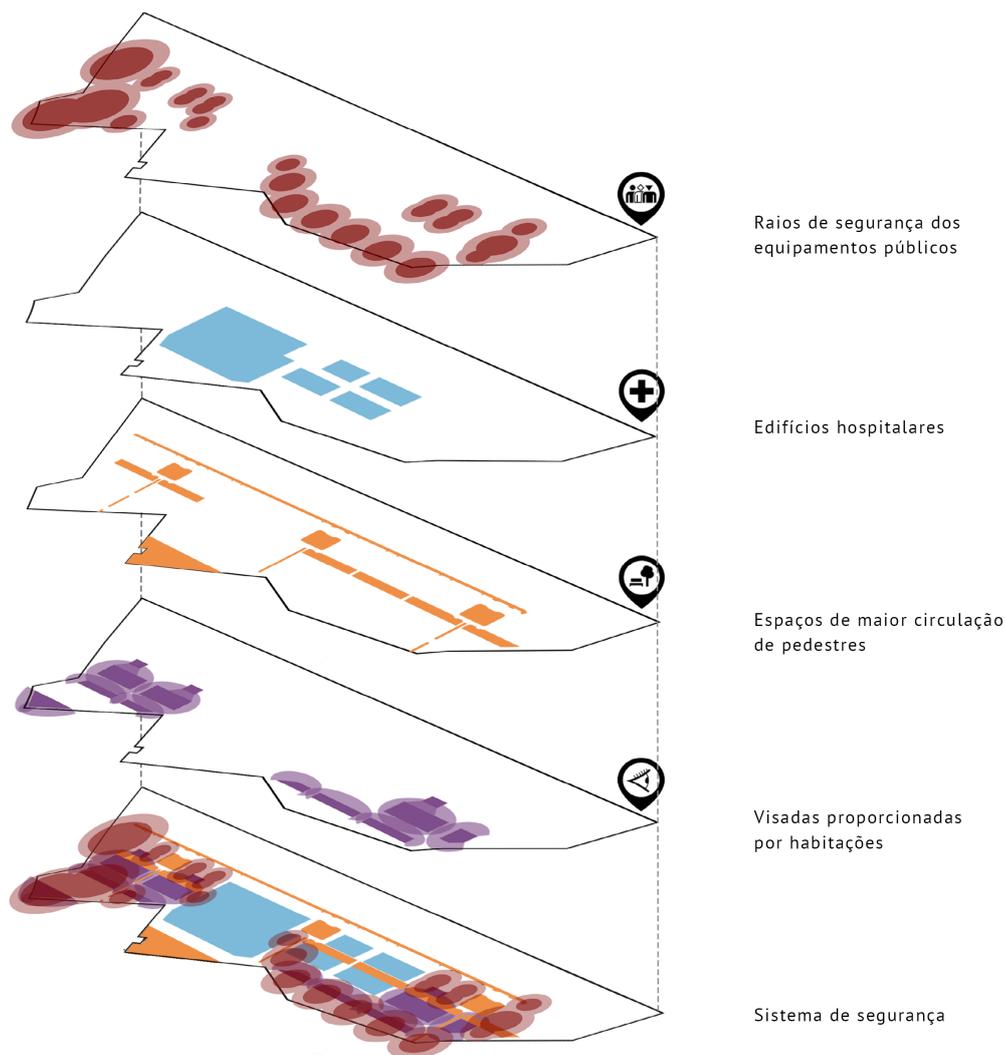
Figura 6 – Uso e ocupação do solo.



Fonte: Tavares, 2021.

Com base na diversificação de usos proposta, foi criado o sistema de segurança do bairro, que pode ser observado na figura 7. Os equipamentos públicos como escolas, biblioteca, terminal de ônibus e capela atraem grande quantidade de pessoas e por isso fazem um raio de segurança no seu entorno. Os edifícios hospitalares são locais que funcionam 24 horas por dia e, portanto, são ambientes com movimento em todos os horários. A presença de pessoas circulando em um espaço contribui para a sensação de segurança, portanto, foram identificados os espaços de maior circulação de pedestres, como praças, calçadões, os eixos verde-azul, a avenida principal e o mirante. Por fim, as habitações possibilitam as visadas que trazem segurança e foram pensadas através das plantas habitacionais, direcionando quartos, salas e cozinhas alternadamente, o que possibilita a proteção visual do transeunte. Ao analisar a junção de todas as estratégias, tem-se o sistema de segurança do bairro, e, neste caso, pode-se observar que grande parte do projeto possui pelo menos um desses sistemas de proteção atuante. Isso demonstra que a diversidade de uso proporciona formas de proteção diversificadas ao longo do projeto e, com isso, é possível a constituição de um espaço seguro para a circulação de mulheres e diferentes faixas etárias.

Figura 7 – Segurança de gênero e etária no projeto.



Fonte: Tavares, 2021.

Outra preocupação nesse sentido foi a prioridade de ocupação dos lotes de esquina e em pontos estratégicos, como os limites da área, com comércios e serviços de maior movimento diurno e noturno, como padarias, farmácias, postos de gasolina e restaurantes. Dessa forma, o movimento atraído por esses equipamentos possibilita difundir a segurança a todos os grupos etários e de gênero.

A proposta de uso e ocupação do solo parte de uma premissa pouco usual, justamente com esse objetivo. A proposta de ausência de recuo frontal e o alinhamento da edificação em relação à rua em todas as edificações faz com que esse contato e segurança sejam maiores. A proposta é, por exemplo, que o calçadão, local de concentração de edificações residenciais, seja uma extensão das casas, de forma que seja um espaço vivo e com a presença constante de pessoas.

Essas estratégias foram pensadas seguindo o conceito de cidade democrática e justa de Acselrad (2009). Toda a população do bairro tem direito de acesso aos serviços de saúde, educação, saneamento, mobilidade, lazer e segurança, uma forma de democratização do território que contribui no combate à segregação socioespacial.

5 - CONCLUSÕES

A apreensão histórica dos processos de formação do conhecimento acerca do hospital, da saúde e da cidade foram substanciais para a compreensão do equipamento hospitalar moderno tal qual conhecemos hoje, bem como o entendimento da cidade como um corpo social fundamental para a saúde e bem estar de sua população. Esse debate, que teve início nos países europeus, chegou ao Brasil principalmente por meio dos discursos higienistas e sanitaristas que avançaram no debate com as grandes reformas urbanas do século XX.

No mundo contemporâneo, percebe-se que o tema da sustentabilidade cruza, inegavelmente, o debate da saúde na cidade. Esse cruzamento permite que o discurso ambiental seja não apenas mais um ponto de importância, como também algo imprescindível para se explorar de forma central nos debates teóricos e práticos. Isso porque ambas as áreas de interesse, saúde e sustentabilidade, vêm apontando para as mesmas direções de futuro, reforçadas também pelas restrições da pandemia da Covid-19, o que fica evidente nos aspectos de iluminação e ventilação natural, na valorização das águas urbanas pelo seu ciclo hidrológico natural, na arborização urbana para captura de CO₂ e amenização do clima e nas estratégias de estímulo ao transporte ativo urbano.

Nesse sentido, a proposta da Nova Centralidade para Lagarto-SE alia diferentes estratégias projetuais de desenho urbano que levam em consideração tanto as experiências históricas, nacionais e internacionais do debate de saúde na cidade como indicações técnicas atuais de desenvolvimento urbano sustentável. Em outras palavras, o projeto resulta de uma aliança entre o conhecimento teórico e as experiências práticas, buscando entender e identificar os padrões do passado, e alimentar a atual discussão latente com uma proposta que revisa os tradicionais paradigmas de desenvolvimento urbano. A ideia da cidade como infraestrutura de saúde, portanto, corresponde a propostas de planejamento e desenho urbano que proporcionem condições cotidianas mais saudáveis, sustentáveis e inclusivas ao cidadão. Não é, portanto, uma analogia da cidade como equipamento hospitalar, mas da saúde no seu sentido pleno, que incorpora o bem estar do cidadão, resgatando à cidade seu papel original de lugar de oportunidade e qualidade de vida.

O transporte ativo, a proximidade entre consumidor e produtor de alimentos saudáveis, cadeias produtivas circulares e familiares, saneamento como direito, cidade segura, confortável e, portanto, caminhável, resultam do planejamento e do projeto urbano. A dimensão regional é incorporada pelas funções que, condizentes à metropolização do território nacional, são incorporadas e reforçadas pelas funções que as cidades assumem nesse novo estágio da urbanização. A pandemia de Covid-19 evidenciou a necessidade desses aspectos, mas a ideia decorre de uma busca mais ampla e dialoga com fatores históricos, culturais já presentes no debate da nova agenda urbana mundial e nacional. Por isso, a solução de uma nova centralidade mais próxima e integrada aos povoados rurais do município.

Nesse aspecto, a revisão e materialização das premissas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU são fundamentais no trabalho. Portanto, o projeto de extensão urbanístico, por meio da relação da Universidade pública com critérios científicos e a participação da comunidade, consolida o novo bairro como evidência de que a cidade pode ser transformada em uma infraestrutura de saúde.

Além disso, o projeto está orientado a partir dos espaços públicos como as praças, os eixos verde-azul e o calçadão, retomando a importância histórica dos espaços públicos na formação das cidades brasileiras. Para tanto, reforça-se a multifuncionalidade desses espaços que, além de servirem ao lazer, circulação e repouso, também servem de infraestrutura de drenagem e de saúde, seja por meio do direcionamento das águas ou pela canalização e distribuição dos ventos dominantes, dentre outros.

No que se refere às contribuições para o aprimoramento da governança, essa experiência de um projeto de extensão interdisciplinar expõe as diferentes estratégias projetuais e de planejamento urbano que incorporaram o escopo da sustentabilidade e da saúde na cidade, buscando colaborar, portanto, para a revisão dos tradicionais paradigmas de planejamento e desenho urbano.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, S. L. **Espaço público**: do urbano ao político. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2008.

ACSELRAD, H. et al. (Org.). **A Duração das Cidades**: sustentabilidade e risco nas Políticas Urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ANDRADE, C. R. M. O plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil. **Espaços & Debates** - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XI, nº 34. São Paulo, 1991.

ANDRADE, E. A. DE; FRANCESCHINI, M. C. T. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 3849–3858, dez. 2017.

BID; GAMRANI, S.; TRIBOUILLARD, C. **Guia prático e interseccional para cidades mais inclusivas**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021.

FOUCAULT, M. (Roberto Machado, organizador). **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 22a edição, 2006 (edição original de 1979).

IBGE **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/lagarto/panorama>. Acesso em: 10 set 2020.

IBGE **Séries históricas e estatísticas**. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 17 set 2020.

LABASSE, J. **La ciudad y el hospital**: Geografía hospitalaria. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982. 378 p.

LEME, M. C. da S. **Urbanismo no Brasil**: 1895-1965. São Paulo: Studio Nobel/Fauusp/Fupam, 1999.

LIMA, F. A.; LIMA, S. do C. Construindo cidades saudáveis: a instrumentalização de políticas públicas intersetoriais de saúde a partir do Planejamento Estratégico Situacional. **Saúde e Sociedade**, v. 29, 29 jul. 2020.

MÜLLER, G. R. R. **A influência do urbanismo sanitarista na transformação do espaço urbano em Florianópolis**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 2002.

NOVAES, G. B. de A.; MONTEIRO, L. M. Impactos da morfologia da cidade nas condições microclimáticas de áreas urbanas consolidadas de São Paulo em dias quentes. In: **Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP**. São Paulo, v. 27, n. 51, e168232, 2020, p. 1-21.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 15 out 2020.

REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SPÓSITO, M. E. B. O centro e as formas de expressão da centralidade urbana. Revista **Geográfica**, n. 10, p. 01-18, Presidente Prudente/SP, 1991.

TAVARES, J. C. **As cidades pós-pandemia**. In: O Estado de São Paulo. Editorial. 30 de agosto de 2020.

TAVARES, Bairros precisam ser mais que loteamentos, devem ser reinventados. In: O Estado de São Paulo. **Caderno Especial**: Futuro das Cidades. 14 de junho de 2020.

TAVARES, J. C.; GONÇALVES, A. V. S.; ROSAS, J. C. S. V. C.; LIMA, M. G. de S. Urbanismo, Planejamento e Saúde. Nova Centralidade Urbana em Cidades Metropolizadas, no Brasil. In: **Anais...** Seminario Latinoamericano Áreas Metropolitanas, Salud Territorial e Incertidumbre. Colômbia, México, Argentina, Chile e Panamá, 2020.

TAVARES, J. C. (Org.). **Projeto urbanístico de Nova Centralidade. Vizinhança hospitalar em Lagarto-SE: complexo nordeste do Hospital de Amor**. 1. ed. São Carlos: Portal de Livros Abertos da USP, 2021.

UN-HABITAT. WHO. **Integrating health in urban and territorial planning: a sourcebook**. Geneva:

UN-HABITAT and World Health Organization, 2020. **Licence:** CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

WESTPHAL, M. F. Cidades saudáveis, estratégias e desafios em novos tempos. **Labor e Engenho**, v. 12, n. 4, p. 472–481, 30 dez. 2018.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem: a equipe responsável pelo projeto; a Fundação Pio XII e o IAU-USP pelo apoio material e imaterial ao desenvolvimento dos trabalhos.



REVISTA

CADERNOS DO
OBSERVATÓRIO

**Planejamento Urbano:
por uma cidade compartilhada**

Vol. 9 - 2021