



Prefeitura de
Fortaleza



RELATÓRIO DAS ZEIS

Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS



IPLANFOR

Instituto de Planejamento de Fortaleza

RELATÓRIO DAS ZEIS

Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS

Outubro de 2015
Instituto de Planejamento de Fortaleza
Endereço: Paço Municipal - Rua São José, nº01
CEP: 60060-170
Telefone: 3105 1354
Fax: 3105 1314
E-mail: iplanfor@fortaleza.ce.gov.br

ERRATA

Cartografia social e cidadania: experiências de mapeamento participativo dos territórios de comunidades urbanas e tradicionais/ Adryane Gorayeb, Antonio Jeovah de Andrade Meireles, Edson Vicente da Silva [organizadores]. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015.

Página	Figura	Onde se lê	Leia-se
45	2.7	Exemplo de mapa da Cartografia Social do Poço da Draga. Desenvolvido pelo Coletivo Urucum, o projeto elaborou mapas em parceria com os moradores apresentando os pontos mais críticos do bairro.	Mapa elaborado pelo LABOCART (Laboratório de Geoprocessamento e Cartografia Social do Departamento de Geografia da UFC), com a parceria do Coletivo Urucum, durante o projeto "Comunidade dá as Coordenadas: Mapeamentos Sociais de Territórios em Conflitos Socioambientais em Fortaleza, Ceará", financiado pelo MEC Edital PROEXT 2014, com coordenação geral do Prof. Dr. Antonio Jeovah de Andrade Meireles e coordenação adjunta da Prof ^a . Dra. Adryane Gorayeb.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra

Prefeito

Gaudêncio Lucena

Vice - Prefeito

IPLANFOR

Eudoro Walter de Santana

Superintendente

Mário Fracalossi Júnior

Superintendente Adjunto

Luiza de Marilac Martins e Silva Perdigão

Coordenadora Geral

HABITAFOR

Eliana Gomes

Secretária

Olinda Maria Marques dos Santos

Secretária Executiva

Carla Sales

Coordenadora Auxiliar

EQUIPE DE ELABORAÇÃO TÉCNICA

Ana Virginia Elias Pinho

Arquiteta Urbanista (IPLANFOR)

Caio Farias de Macêdo

Arquiteto Urbanista (IPLANFOR)

Clóvis Soares

Economista (SEFIN)

Davi Lopes Silva

Geógrafo (SEPOG)

Maria Margareth Barroso de Paula

Economista (SESEC e Guarda Municipal)

José Tarciso Crisóstomo Prata

Arquiteto Urbanista (IPLANFOR)

Thaís Sales Gonçalves

Arquiteto Urbanista (IPLANFOR)

Francisco Edmar de Oliveira Júnior

Geólogo

EQUIPE DE APOIO

Letícia Cândido de Oliveira

Estagiária de Arquitetura e Urbanismo (IPLANFOR)

Maria Eduarda Sousa Cavalcante

Estagiária de Arquitetura e Urbanismo (IPLANFOR)

Pedro Vitor Monte Rabelo

Estagiário de Arquitetura e Urbanismo (IPLANFOR)

José Mateus Gomes Cavalcante

Estagiário de Arquitetura e Urbanismo (IPLANFOR)

COLABORADORES DA EQUIPE TÉCNICA

João Menescal
Dayse Fuques
Hulda Barros Bastos
Eduardo Fontenele
Maria Paula Bezerra
Elineudo Maia
Flaviana Costa
Clovis Soares
Paulo Rafael Tabosa
Sergio Moraes

SOCIEDADE CIVIL

Adriana Gerônimo Vieira Silva	José Ribamar Petra
Alan Sérgio Rodrigues	Larissa Menescal
Aline Feitosa De Gois	Leonardo Ribeiro
Amíria Brasil	Letícia Cândido De Oliveira
Ana Alves Da Cunha Valentin	Lisandra Campos
Ana Cristina De Moraes Lima	Lívia Pinheiro
Ana Manuela Nogueira	Lorena Kyssia Lima Matos
Ana Maria Ferreira De Freitas	Lúcia Pereira da Silva
Ana Virgínia Elias Pinho	Luciana Furtado C. Coelho
André De Carvalho Augusto	Lucila Menezes
Andreia Guilherme	Lucimeire Calandrini Ribeiro
Ângela Maria Monteiro	Luis N. Sombra Oliveira
Antônio Gualderto	Luiza de Marilac Lima
Antônio Karlos de Albuquerque	Makyllene Kelly Andrade Viana
Antônio Silva De Oliveira	Manuela Teixeira Arias
Barbara Araújo	Marcelo Saldanha Girão
Bruno Jannotti Muller	Maria Andrade Leite
Carlos Augusto L. Freire	Maria Cristina Leite
Cefisa Maria Sabino Aguiar	Maria Dalva Dos Santos
Chrystiano Martins Lima	Maria Das Graças S. Paula
Cícera da Silva Martins	Maria Do Socorro Silva
Cinthia Bezerra Teles	Maria Fátima De Oliveira Lopes
Conceição Faheina	Maria Fernandes
Daniel Rodrigues	Maria Ivoneide Gois da Silva
Danielle Batista Souza	Marileide Da Silva Luz
Dian José De Sá Nunes	Mateus De Oliveira
Douglas Bettiol Corrêa	Natanael Alves Mota

Elayne Maria Benevides De Oliveira	Pedro André N. Monte
Elza F. Braga	Pedro Fernandes
Érica de Sousa	Perpétua Socorro Ribeiro
Erika De Sousa A.	Priscilla Da Hora Cardoso
Eudes Guimarães	Prof. Renato Pequeno
Felipe Rabelo	Profa. Clarissa Sampaio Freitas
Felipe Saboia Santos	Raimundo Eduardo Silveira Fontenele
Fernando Juarez Carvalho Arruda	Raimundo Nonato
Francisca Alda Da Silva	Raimundo Nonato Da S. Barros
Francisca Maria Do Nascimento	Raimundo Nonato Moreno
Francisco Alberto Alves(Dedê)	Raquel Lima de Souza
Francisco Alef Feitosa	Raquel Souza
Francisco Assunção	Raquelyna De Souza
Francisco Carvalho Félix	Rebeca de Souza Oliveira
Francisco Fernando Martins	Regina Jaqueline Da Silva
Francisco Henrique Ferreira Lima	Renan Emrich Colares
Francisco Laercio P. Braga	Rita de Cássia Laurindo Sales
Francisco Oliveira	Roberta Filiola C. Barroso
Francisco Oliver Oliveira	Roberto Cabral
Francisco Osias Matos Santos	Rodolfo Anderson D. Goes
Gean Gabriel	Rogério Costa
Germana Nunes	Rosângela De A. E Silva
Germana Ribeiro	Rosilene Lima Mendes
Giovana Duarte Almeida	Sara V. Rosa
Glaumer Fernandes De Sousa	Silvana Maria Gomes Ponte
Gualter Bezerra	Silvana Parente
Guilherme Bezerra	Simone Oliveira
Iolanda Lima	Tereza C. Cunha
Izabel Cristina Lima Ferreira	Tereza Hilda
Janaína Cordeiro	Thais Cristina P. Cavalcante
Jaqueline Silva	Thais Oliveira Ponte
Jéssica Fontenele Sales	Tristão Farias C. Rocha
Jessika Rocha	Valéria Pinheiro
Joana Kesselring	Viena Nogueira
Jociane Macedo Barros	Vólia Rocha
Jorge Pedro Bonfim	Wagner Dennyson De Sousa
José Alberto Alves Cavalcante	Weslenya Godinho
José Maria Pereira De Lima Jr.	Zélia Inácio Taboza

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 9

CAPÍTULO 1 | Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): Surgimento e Inserção em Fortaleza, 21

CAPÍTULO 2 | Histórico de Lutas pelas ZEIS em Fortaleza, 29

CAPÍTULO 3 | O Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social, 59

CAPÍTULO 4 | Guia de leitura para o diagnóstico das ZEIS, 75

CAPÍTULO 5 | Diagnóstico ZEIS 1, 115

CAPÍTULO 6 | Diagnóstico ZEIS 2, 131

CAPÍTULO 7 | Diagnóstico ZEIS 3, 151

CAPÍTULO 8 | Aspectos do Plano Diretor, 163

CAPÍTULO 9 | Público e Privado: parceria e coerção na viabilização das ZEIS, 175

CAPÍTULO 10 | As ZEIS e as questões orçamentária, 197

CAPÍTULO 11 | As proposições do Comitê das ZEIS ao Prefeito, 211

ANEXO I | Diagnóstico ZEIS 1: Fichas e Mapas

ANEXO II | Diagnóstico ZEIS 3: Fichas e Mapas

ANEXO III | Diagnóstico ZEIS 2: Fichas e Mapas

ANEXO IV | Documentos Referenciados

INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países que apresenta um processo de crescimento da população urbana em relação à população rural intenso e rápido. Em cinquenta anos, a população urbana brasileira cresceu em mais de 128 milhões de habitantes. Em 1960, a população urbana brasileira era de 32 milhões (45,1%) de habitantes; já em 2010, esse número subiu para 160 milhões (84,4%). (IBGE, 2010).

O processo de urbanização-industrialização do Brasil, iniciado a partir da década de 1940, foi caracterizado pelo grande afluxo dos trabalhadores do campo em direção às cidades, as quais eram, até então, primordialmente, centros de distribuição e comércio. No entanto, essa migração atingiu desproporcionalmente o território brasileiro, de modo que se tornou predatória, desigual e, sobretudo, injusta (FERREIRA, 2007).

Esse fenômeno migratório campo-cidade ocorreu em maior escala, inicialmente, nas regiões Sul e Sudeste, por serem privilegiadas pelos incentivos públicos à industrialização. Já nas cidades do Norte e do Nordeste, o movimento aconteceu mais lentamente, e neste último potencializado pelo fenômeno climatológico da seca. Mas, todos os territórios sofreram a mesma consequência, associada ao deslocamento desordenado, à ausência de investimentos dos governos em políticas de manutenção do homem no campo e de acesso à propriedade privada rural.

O fato é que a área urbana brasileira teve um aumento significativo da população no período referenciado, resultado da busca de oportunidades de trabalho e melhor qualidade de vida. Assim, depois de séculos de dominação da produção agrário-exportadora, o país deixa de ser predominantemente rural para torna-se também urbano, com uma concentração populacional maior nas cidades, sobretudo nos assentamentos precários.

Esse incremento populacional na zona urbana ocasionou uma profunda transformação na estrutura das cidades brasileiras, marcando segundo Ferreira (2007), o começo da histórica associação entre inadequação das moradias e a periferização da pobreza.

Empurrados para a periferia das cidades, devido à dificuldade de acesso à propriedade privada e à moradia, os novos moradores urbanos passaram a ocupar áreas públicas e privadas de forma irregular e precária, fazendo surgir, assim, as favelas e os loteamentos irregulares e clandestinos, muitas vezes se instalando nas margens de córregos, áreas de mangue, encostas de morros e outros locais ambientalmente frágeis. Essas foram as condições de permanência nas cidades para uma grande parcela da população – sobretudo, para os descendentes de escravos e para a classe trabalhadora assalariada sem capital, reforçando o quadro de segregação socioterritorial.

Ademais, este rápido processo de urbanização ocorreu sem o compatível investimento público na infraestrutura das cidades e sem a concretização de uma política habitacional, que respondesse às necessidades de moradia da população urbana na escala de seu crescimento.

Tem-se, como agravante, o fato da legislação brasileira ter permanecido durante décadas, com uma concepção privatista e excludente - haja vista a Lei da Terra¹, de 1850 e o Código Civil de 1916. A primeira restringiu o modo de aquisição da propriedade, limitando, basicamente, à compra e venda; e o segundo impingiu caráter absoluto à propriedade privada. Soma-se a isso a legislação urbanística que, ao criar normas instituidoras do zoneamento urbano, insistiu em negar a regularização dos assentamentos ilegais que foram se consolidando.

Neste sentido, o advento da Lei Federal nº 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que, de acordo com Gouveia (2005), contribuiu para que o cenário da informalidade não fosse superado, pois dificultou ainda mais o acesso à terra legal, de baixo custo e urbanizada aos mais pobres. Tal circunstância também favoreceu a desqualificação espacial e o agravamento do quadro de irregularidade fundiária no país, tendo em vista que a norma foi pensada, sobretudo, a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano para a produção de lotes no mercado formal.

Variados outros fatores contribuíram para o prevaecimento deste padrão periférico de urbanização das cidades brasileiras. Dentre esses, a execução de obras públicas de embelezamento dos centros urbanos e as políticas de saúde higienista, as quais resultaram na demolição de áreas de cortiços, desabrigando a parcela da população mais carente e empobrecida, composta em sua maioria pelo contingente de trabalhadores assalariados e sem capital. E há de se listar também a Lei do Inquilinato da era Vargas, que, ao congelar os valores do aluguel, acabou por desestimular o mercado rentista.

A partir do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas, observa-se, no Brasil, um cenário urbano marcado pela dualidade: de um lado, a cidade formal, caracterizada por áreas que concentram os investimentos públicos, com ampla oferta de infraestrutura e reguladas pelo mercado imobiliário; de outro, a cidade informal, caracterizada pela implantação de parcelamentos clandestinos, bem como por ocupações de áreas públicas e privadas, à revelia dos parâmetros

¹A propriedade privada no Brasil foi regulada pela primeira vez com a promulgação da chamada Lei nº 601 de 18/09/1850 – conhecida como Lei da Terra, que aboliu as sesmarias e estabeleceu a compra como única forma de acesso à terra.

urbanísticos e jurídico-legais estabelecidos, e, por este motivo, relegada dos benefícios do poder público.

Como afirma Maricato (2003), esse contexto urbano facilita a compreensão da segregação e da exclusão social no Brasil. Para a autora, a exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural; e a questão fundiária é um nó não desatado, como sempre o foi no campo, ao longo dos séculos.

Neste ambiente, de acordo com Lauermann e Wienke (2009), em referido ambiente, a cidade deixa de ser um lugar de melhores oportunidades de emprego e de vida para se tornar um lugar de produção de injustiça, precariedade habitacional, segregação e extremas desigualdades sócio-espaciais.

Neste sentido, Ferreira (2009) afirma que as cidades brasileiras do discurso hegemônico, aquelas que são objeto da ação dos arquitetos, dos planejadores, das leis e, é claro, do mercado formal, não são cidades, mas apenas pequenas parcelas delas, aquelas áreas servidas de infraestrutura e de situação urbana formalizada, enquanto uma “não cidade”, excluída, marginalizada, onde o desemprego formal predomina, esquecida pelo poder público (exceto pela presença policial, para estabelecer permanentemente as divisas desses territórios), recebe geralmente metade ou mais da nossa população urbana.

Na década de 1980, este contexto urbano brasileiro culminou em uma mobilização social de enfrentamento às recorrentes tendências de expulsão dos moradores de favelas, essas localizadas em áreas de interesse do mercado imobiliário. A movimentação logrou êxito ao encaminhar ao Congresso Constituinte uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, objetivando a inversão da lógica desse crescimento injusto e desigual.

Em consequência, houve a inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e a vinculação constitucional entre direito de propriedade e sua função social, cujo entendimento da lei é o de que haja a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade – e isso implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

O Plano Diretor, que, a partir daquele momento tornou-se obrigatório para os municípios com mais de 20.000 mil habitantes, converteu-se em um valioso instrumento, estabelecendo em quais condições a propriedade urbana deve cumprir a sua função social.

Posteriormente, a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabeleceu as diretrizes gerais da Política Urbana - a serem seguidas por todos os municípios

brasileiros - e instituiu, entre outras ferramentas, o instrumento jurídico-político das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Pretendeu-se, dessa forma, facilitar a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos da população de baixa renda, mediante normas urbanísticas especiais capazes de integrar os territórios da cidade.

Assim, o zoneamento urbano pode ser um impeditivo para a implementação da política de regularização fundiária, motivo pelo qual a legislação municipal deve prever Zonas Especiais de Interesse Social em áreas da cidade que demandem um tratamento especial e prioritário.

Esta nova ordem legal urbana, destinada a promover o direito às cidades sustentáveis, tendo o direito à moradia como seu núcleo básico (SAULE JUNIOR, 2006), está reproduzida no município de Fortaleza pelo Plano Diretor Participativo – Lei Complementar 062, de 02 de fevereiro de 2009.

Passados seis anos da inserção das ZEIS no ordenamento municipal de Fortaleza, sem que esse instrumento jurídico-político tenha sido efetivamente regulamentado e implementado, o prefeito Roberto Cláudio (2013-2016), através do Decreto Municipal nº 13.241, de 21 de outubro de 2013, instituiu o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social.

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

O relatório objetiva, principalmente, apresentar um diagnóstico situacional e as questões sobre cada uma das áreas demarcadas como ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e na Lei Complementar nº 076/2010², abrangendo as três tipologias de ZEIS instituídas no Plano Diretor, ou seja, as 45 ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação), as 56 ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos, Mutirões e Loteamentos irregulares) e as 34 ZEIS 3 (ZEIS de Vazio).

O trabalho do Comitê das ZEIS está sendo realizado sob a coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), em parceria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), e dispõe da ajuda dos representantes do poder público municipal, das comunidades das ZEIS e de organizações não governamentais.

Estão participando regularmente do trabalho ou são convocados quando necessário à prestação pontual de informações os representantes das secretarias de Urbanismo e Meio

²Legislação que institui a ZEIS 1 do Lagamar.

Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Regionais; Infra Estrutura; Saúde; Educação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome; Segurança Cidadã e da Defesa; Cidadania e Direitos Humanos; Finanças; Secretaria de Serviços Públicos e Conservação; Procuradoria Geral do Municipal; Coordenadoria Especial de Participação Social; Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza.

Quanto à participação social, foram convidadas a compor o Comitê nove representantes de comunidades inseridas em ZEIS, escolhidas pela reconhecida atuação comunitária em prol da regulamentação das ZEIS e que têm participado assiduamente das discussões para elaboração do relatório. São eles os representantes das ZEIS Lagamar, Pici, Poço da Draga, Moura Brasil, Bom Jardim, Pirambu, Serviluz, Praia do Futuro e Mucuripe.

Também foram convidadas duas organizações não governamentais: a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza; e o Centro de Estudo, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (Cearah Periferia). A primeira não tem participado de forma assídua; e a segunda, embora regularmente convidada, ainda não participou de nenhuma reunião.

As reuniões do Comitê têm recebido pessoas e instituições outras não previstas no decreto municipal que o instituiu. Entre essas, participam regularmente das discussões representantes da Universidade Federal do Ceará – do Laboratório de Estudos de Habitação (LEHAB/DAU-UFC), do Programa de Educação Tutorial/Arquitetura (ArqPET), do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e também Laboratório de Estudos da Cidade (LEC), além da organização não governamental Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

A grandiosidade da tarefa a ser desempenhada, aliada à reestruturação do Instituto de Planejamento Fortaleza, propiciou que o trabalho de elaboração do relatório da ZEIS se prolongasse até julho de 2015, ultrapassando o prazo de 120 dias inicialmente estabelecido para a sua elaboração. O Comitê se prepara para, numa segunda fase, iniciar os debates sobre as ZEIS 2 (de conjuntos, mutirões e loteamentos irregulares).

O trabalho do referido Comitê se reveste de importância ímpar, pois deverá auxiliar a elaboração de legislação que venha a suprir a carência de regulamentação das ZEIS. Embora o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, desde sua entrada em vigor em 2009, tenha conceituado e categorizado as ZEIS, estabelecido critérios para a instituição de novas ZEIS, indicado os instrumentos jurídicos e urbanísticos que deveriam ser utilizados nestas áreas, e até instituído regras gerais para a sua implantação, ainda carece de regulamentação em vários

aspectos para que apresente eficácia plena e possa fazer cumprir o objetivo de integrar a cidade informal à cidade formal. A seguir, estão citados os aspectos a serem regulamentados.

A regulamentação dos instrumentos de indução e desenvolvimento urbano, bem como de regularização fundiária instituídos pelo Estatuto da Cidade e previstos pelo Plano Diretor vigente para utilização nas ZEIS - dado que o referido plano apenas faz menção à possibilidade de aplicação sem, no entanto, traçar as regras e procedimentos para sua efetiva aplicação prejudicando, dessa maneira, a implementação das ZEIS.

Até o presente momento, a Prefeitura de Fortaleza regulamentou, por meio de legislação específica, apenas um destes instrumentos, a saber: a Transferência do Direito de Construir- Lei Municipal nº 10.333/2015. Os demais permanecem sem legislação específica que detalhe seus requisitos para aplicação, bem como seus trâmites e responsabilidades administrativas. Carecendo, portanto, de regulamentação.

Também carece de regulamentação o artigo 312 do Plano Diretor, que trata das ZEIS 3 e institui a progressiva liberação dos vazios urbanos nelas contidos para outras construções que não sejam de interesse social, pois a confusa redação da norma não deixa claro o que deve ocorrer quando transcorrerem os cinco anos ou a reforma do plano diretor (data que primeiro ocorrer) e o Chefe do Executivo municipal não ter regulamentado o artigo.

A desídia do Executivo em regulamentar o citado artigo 312 (desde a promulgação do Plano Diretor em 2009) tem levado ao descumprimento da função social da propriedade e gerado insegurança jurídica aos proprietários dos terrenos inseridos nas ZEIS 3. Por isso, há urgência em regulamentar as ZEIS 3.

Outro importante ponto a regulamentar está relacionado à governança no processo de implantação das ZEIS. Neste ponto, a governança merece ser regulamentada sob duas perspectivas: intraorganizacional e sociedade/governo. Quanto às atividades intraorganizacionais inerentes à intersetorialidade das ZEIS entende-se a necessidade da definição de um órgão municipal específico para administrar e coordenar as ações a serem implementadas nesses territórios. Já quanto a governança relativa à sociedade e ao governo, e que valoriza a participação da sociedade civil organizada nas instâncias decisórias dos processos de gestão, cabe regulamentar o processo participativo das ZEIS por meio dos Conselhos Gestores, detalhando os objetivos destas ferramentas e especificando, dentre outros, sua composição, estrutura, atribuições e funcionamento.

A referida falta de regulamentação das ZEIS reflete que não há experiência concreta, até então, da implantação deste instrumento em Fortaleza. Daí a importância do relatório elaborado pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social.

Os capítulos conterão os conteúdos seguintes:

O primeiro capítulo aborda aspectos conceituais relativos às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e sua forma no município de Fortaleza.

O segundo capítulo apresenta um histórico da luta pelas ZEIS em Fortaleza.

O terceiro capítulo apresenta o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): sua criação, finalidade, tarefas a cumprir e a dinâmica das reuniões do grupo de trabalho.

O quarto capítulo descreve a metodologia utilizada para elaboração do Relatório das ZEIS, funcionando como um Guia para leitura do relatório, em especial para leitura dos anexos.

O quinto e o sexto capítulos discorrem, respectivamente, sobre os diagnósticos das ZEIS 1 e 3, conforme se apresentam nos anexos I e II.

Neste ponto, o diagnóstico, apresentado no quinto capítulo e anexo I localiza os assentamentos precários existentes nas ZEIS 1, com indicação do número de famílias residentes, caracterização socioeconômica, identificação dos espaços de uso coletivo e da oferta de infraestrutura urbana nesses locais. Enquanto o capítulo cinco e anexo II apresentam a situação das ZEIS 3, propondo um estudo de demanda e oferta de Habitação de Interesse Social (HIS) para os terrenos não edificados localizados nessas áreas dotadas de infraestrutura, mas sem considerar os subutilizados pela necessidade de trabalho de campo. Para facilitar as ações de regularização fundiária, ambos os diagnósticos apresentam o levantamento da titularidade das propriedades, a partir das informações existentes nos órgãos públicos municipais.

No sexto capítulo, o relatório traz uma análise crítica da evolução legislativa do Plano Diretor e seu impacto, tanto na implementação das ZEIS como no efetivo cumprimento das disposições legais de âmbito federal e municipal, no tocante à política urbana. Abordam-se as modificações sofridas pelo Plano Diretor e suas consequências, especialmente com o advento da Lei Complementar nº 108/2012, que altera o Plano Diretor Participativo de Fortaleza com a inclusão dos parágrafos 1º, 2º e 3º no art.126, os quais permitem a liberação dos terrenos localizados dentro das ZEIS 1, bem como a inclusão do parágrafo 4º do art.125, que faz ressurgir as Zonas de Requalificação Especiais, instrumento urbanístico contido na lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 7.987 de 1996.

Com relação às informações e análises referentes ao cumprimento das disposições do Plano Diretor, atinentes às ZEIS, faz-se a abordagem da problemática da ausência de regulamentação do referido Plano e das consequências da desídia do Executivo municipal, o que tem impedido a eficácia plena do instituto das ZEIS.

Nesse caso, especificamente, observou-se o impacto da perda da condição de ZEIS 3 (de Vazio), por meio da redução progressiva anual desses terrenos, em consonância com o parágrafo 3º, do art. 312, e o entendimento adotado pelas gestões municipais, desde a entrada em vigor do Plano Diretor em 2009. Sobre esse ponto, também se aborda a polêmica gerada pelo transcurso dos primeiros cinco anos de vigência do Plano Diretor.

Para que o Executivo municipal tenha elementos para decidir sobre essa questão, apresenta-se o percentual de terrenos identificados como ZEIS de vazio que se desvincilharam dessa condição, beneficiados pelo recurso legal da progressividade. E apresentam-se, ainda, os entendimentos cabíveis para a interpretação do referido artigo 312 e suas consequências.

No sétimo capítulo, será discutido como as parcerias público-privadas poderiam financiar intervenções a favor das ZEIS. Para isso, são apresentados e analisados alguns instrumentos da política urbana passíveis de serem aplicados em áreas de ZEIS, seja como forma de parcerias público-privadas, seja como forma de coerção, a fim de viabilizar intervenções que visem a regularização dessas zonas. Os instrumentos urbanísticos tratados são: Operações Urbanas Consorciadas; Consórcio Imobiliário; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação em Títulos da Dívida Pública. Dá-se principal destaque às Operações Urbanas Consorciadas por serem instrumento bastante utilizado nos últimos anos em Fortaleza e visto que o PDPFor indica as ZEIS como uma das zonas prioritárias para aplicação deste instrumento, cabendo assim um breve estudo sobre as Operações Urbanas Consorciadas realizadas até a presente data e sua relação com as Zonas Especiais de Interesse Social.

No oitavo capítulo, o trabalho progride no sentido de instrumentalizar a gestão municipal, no que concerne à avaliação e monitoramento das políticas públicas e ao planejamento orçamentário, a fim de informar as necessidades e as possibilidades relativas à atuação pública nas ZEIS. Para tanto, apresenta o rol de políticas públicas de requalificação urbanística, regularização fundiária e dinamização econômico-social realizadas na atualidade pela gestão municipal, bem como demonstra sua relação com o território das Zonas Especiais de Interesse Social, considerando as ações em execução ou previstas para aquelas áreas.

Por fim o nono capítulo apresenta as proposições pactuadas no Comitê das ZEIS para apreciação pelo Executivo municipal, consideradas imprescindíveis para a efetiva regulamentação e implementação das ZEIS em Fortaleza.

O Comitê tem identificado e reunido - a fim de disponibilizar para consulta pública e compor banco de dados - a produção científica nos níveis de monografia, dissertação e tese, além de outros projetos de extensão coletados junto às instituições de pesquisa e ensino superior, que abordam as temáticas relativas às ZEIS em Fortaleza e que são referenciados no anexo IV - que comporta, também, o Decreto Municipal nº 13.241/2013 e atas das reuniões do Comitê.

Espera-se que as proposições apresentadas pelo Comitê sejam integralmente acatadas pela gestão municipal e que este trabalho contribua para a concretização das ZEIS em Fortaleza e para o fortalecimento do princípio da gestão democrática da cidade. Boa leitura.

CAPÍTULO 1 | Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): Surgimento e Inserção em Fortaleza

O surgimento do instituto das Zonas Especiais de Interesse Social antecede a Constituição Federal (1988) e, outras vezes, o Estatuto da Cidade (2001), como experiência pontual e exitosa de combate às práticas discriminatórias de planejamento urbano, nos municípios de Recife (1983), Belo Horizonte (1985) e Diadema (1994).

Nesses municípios, a experiência de utilizar um instrumento jurídico que fosse capaz de concretizar o direito de todos à cidade se deu, nos casos de Recife e Belo Horizonte, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, que alçou, pela primeira vez, a Política Urbana a matéria constitucional e fez surgir uma nova ordem jurídico-urbanística, baseada na função social da propriedade. Já em Diadema, a experiência deu-se antes da promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que regulamentou essa matéria constitucional e instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social.

Somente treze anos depois de promulgada a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade em 2011 instituiu as ZEIS como instrumento de cunho jurídico e político, auxiliar da concretização do direito à cidade, de aplicabilidade nacional.

Assim, quando instrumentaliza a execução da Política Urbana, o Estatuto da Cidade referencia uma série de instrumentos urbanísticos de viés urbanístico, jurídico e político, entre eles, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Apesar disso, as ZEIS somente são conceituadas pela legislação federal em 2009 com o advento da Lei nº 11.977, que regulamenta o Programa “Minha Casa, Minha Vida” e a Regularização Fundiária no território brasileiro. Assim, o inciso V do artigo 47 da Lei Federal nº 11.977/2009 conceitua a ZEIS como “a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

O instituto das ZEIS, ao ser reproduzido nos planos diretores participativos dos municípios, contribui para que todos tenham o direito à cidade, pois induz o uso e adequação do solo de forma que a propriedade cumpra com a sua função social; promove a regularização fundiária (jurídica e urbanística) das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda e concretiza a democratização da gestão urbana e a ampliação das formas de participação da sociedade.

Essas porções do território, reconhecidas como ZEIS, podem conter áreas públicas ou particulares, ocupadas de forma consolidada¹ por população de baixa renda² para uso

¹Segundo artigo 132 da Lei Complementar 062/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, considera-se consolidada a área ocupada no mínimo 05 anos a contar da publicação da referida legislação.

predominantemente residencial, nas quais há interesse público de promover a regularização fundiária plena, para salvaguardar o direito à moradia, incorporando à cidade legal os territórios da cidade informal.

Ressalta-se que regularização fundiária deixa de ser meramente a titulação da posse da terra pelos seus ocupantes para, de forma plena e mais abrangente, significar o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo este o conceito que os municípios devem concretizar a partir do advento da Lei Federal nº 11.977/2009 (art.46).

Na cidade de Fortaleza, as marcas da excludente matriz estrutural urbana são visíveis. De acordo com Pequeno e Freitas (2011), um olhar atento sobre o acelerado crescimento da favelização da capital cearense indica a presença das condições mais precárias de moradia nas áreas de ocupação irregular.

A assertiva se confirma nos dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (2010/2012), que apontam a existência, em Fortaleza, de 843 assentamentos precários, caracterizados como favelas, conjuntos habitacionais, mutirões, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, que abrigam mais de um milhão de pessoas de baixa renda, ou seja, quase metade da população recenseada em 2010 pelo IBGE. Desses assentamentos precários, 622 são favelas onde convivem 711.784 mil moradores de baixa renda.

O crescente processo de favelização de Fortaleza pode ser visualizado no quadro seguinte:

ANO	NÚMERO DE FAVELAS	NÚMERO DE PESSOAS E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO	FONTE DE DADOS
1973	81	205 MIL / 20% DA POP. MUNICIPAL	PEQUENO E FREITAS (2011)
1991	314	432 MIL / 30% DA POP. MUNICIPAL	PEQUENO E FREITAS (2011)
2012	622	711 MIL / 29% DA POP. MUNICIPAL	Plano Local de habitação e Interesse Social de Fortaleza

Como forma de reparar a injustiça social refletida na forma urbana e em consonância com o Estatuto da Cidade, a partir de uma forte mobilização das comunidades o município de Fortaleza instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por meio da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo de Fortaleza, que as subdividiu em três categorias: as ZEIS 1, 2 e 3.

²Considera-se como população de baixa renda as famílias com renda média não superior a três salários mínimos.

Desta forma, as ZEIS 1 - denominadas "ZEIS de Ocupação", são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda. São precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental (artigo 126, Plano Diretor).

As ZEIS 2 - denominadas "ZEIS de Conjunto", são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística (artigo 129, Plano Diretor).

E as ZEIS 3 - denominadas "ZEIS de Vazio", são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (artigo 133, Plano Diretor).

Para instrumentalizar a efetivação do direito à cidade em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo também indica as ferramentas jurídicas e urbanísticas que podem ser aplicadas nas ZEIS para aquele fim. Entre elas estão:

- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Usucapião especial de imóvel urbano;
- Concessão de direito real de uso;
- Autorização de uso;
- Cessão de posse;
- Direito de superfície;
- Direito de preempção;
- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- IPTU progressivo no tempo;
- Desapropriação para fins de reforma urbana;
- Consórcio imobiliário;
- Direito de preempção;
- Direito de superfície;
- Operações urbanas consorciadas;
- Transferência do direito de construir;
- Reconhecimento do abandono de imóvel.

Ademais, considerando a complexidade e a heterogeneidade de situações existentes em cada área demarcada como ZEIS 1 e 2, seja diversidade de conformação urbanística e fundiária, seja pela carência de serviços urbanos e pelos problemas ambientais ou pelo baixo

desenvolvimento socioeconômico dos moradores desses territórios, o Plano Diretor exige que, para cada um deles, seja elaborado de forma participativa um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) que seja capaz de promover o desenvolvimento global dessas áreas.

A elaboração desses planos integrados, por sua vez, deverá ser acompanhada pelo Conselho Gestor, instituído em cada ZEIS.

No tocante às ZEIS 3, o Plano Diretor exige que seja elaborado um plano de intervenção específico para cada uma dessas áreas.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza identifica 45 ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação), 56 ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos) e 34 ZEIS 3 (ZEIS de Vazio). O mapa seguinte traz a representação dessa realidade.

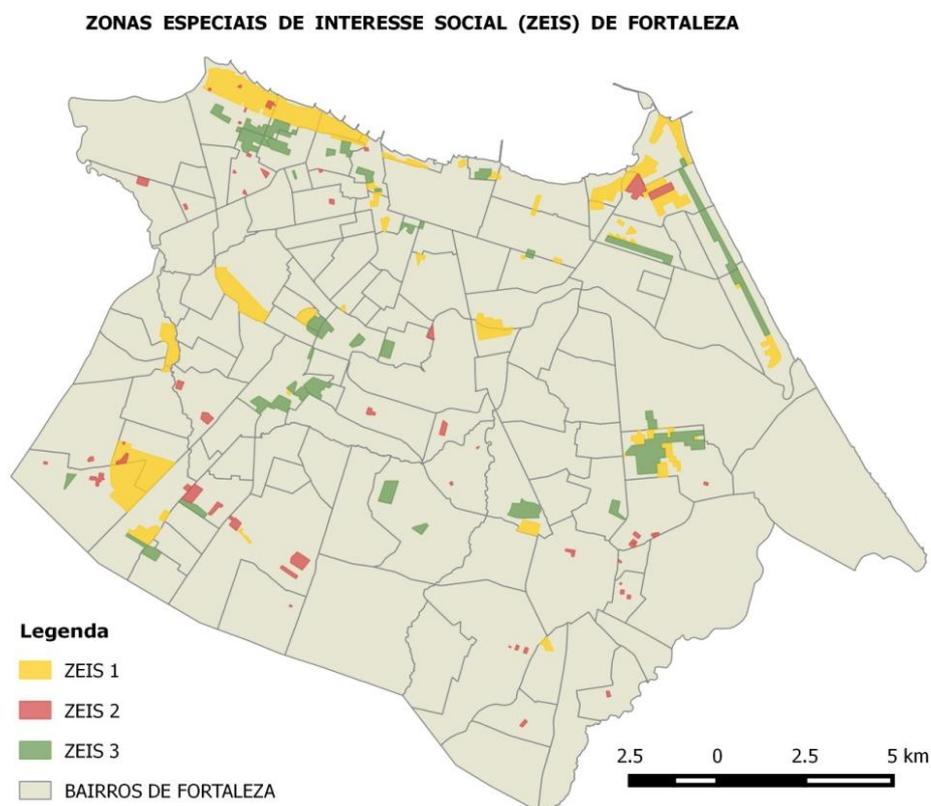


Fig. 1.1: ZEIS de Fortaleza definidas pelo Plano Diretor Participativo (2009). Mapa elaborado pelo IPLANFOR.

Utilizando-se do banco de dados gerado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado pelo Município de Fortaleza entre os anos de 2010 e 2012, o Relatório das ZEIS debruça-se sobre cada uma das ZEIS.

Assim, a elaboração do Relatório das ZEIS foi facilitada pelo banco de dados do PLHIS, que identificou 843 assentamentos precários na cidade de Fortaleza, tipificados como favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, mutirões e loteamentos irregulares e clandestinos, e

contempla um minucioso diagnóstico desses territórios precários, coincidentes com as áreas de ZEIS.

Baseado nesses dados verificou-se que as ZEIS são formadas por 202 assentamentos precários. Um contingente, portanto, de 23,96% dos assentamentos precários identificados pelo PLHIS, sendo seu quantitativo por ZEIS na forma a seguir apresentado:

- ZEIS 1: Formada por 104 assentamentos precários;
- ZEIS 2: Formada por 51 assentamentos precários;
- ZEIS 3: Formada por 47 assentamentos precários.

Registra-se que os assentamentos precários localizados em ZEIS 3 são ocupações de leito de via integrantes da poligonal da ZEIS, não ocupando, portanto, os terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados característicos dessa área.

A uma diferença entre o número de assentamentos identificados pelo PLHIS e pelo relatório em ZEIS deu-se, sobretudo, a minuciosidade aplicada pelo Comitê nos estudos para identificação desses assentamentos.

Algumas ZEIS, entretanto, não apresentam assentamentos precários em seus territórios:

- Das 45 ZEIS 1, três delas não possuem assentamentos precários: as ZEIS 1 Dionísio Torres, a ZEIS 1 Praia de Iracema e a ZEIS 1 Fátima.
- Das 56 ZEIS 2, sete delas não apresentam assentamentos precários: a ZEIS 2 Ancuri, ZEIS 2 Boa Vista B, ZEIS 2 Bom Jardim A, ZEIS 2 Floresta A, ZEIS 2 Floresta B, ZEIS 2 Mondubim D e ZEIS 2 Siqueira A.

Os assentamentos precários em ZEIS (do tipo 1 e 2) somam uma população de 432.238 habitantes. Ressalta-se que, na realidade, as ZEIS devem conter um contingente populacional ainda maior, levando-se em consideração parcelas de seus territórios que não apresentam assentamentos precários e, ainda, a existência de ZEIS que não contam com nenhum assentamento.

As ZEIS (do tipo 1, 2 e 3) ocupam uma área total de 18,988km², correspondendo a 6% do território da cidade de Fortaleza.

O diagnóstico situacional das ZEIS contido nos capítulos 5, 6 e 7 e nos seus respectivos anexos contém informações mais detalhadas sobre essas áreas.

CAPÍTULO 2 | Histórico de Lutas pelas **ZEIS** em Fortaleza

Inicialmente este capítulo apresenta uma síntese histórica do processo de inclusão do instrumento jurídico-político das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no ordenamento jurídico do município de Fortaleza. Relata o engajamento dos moradores de algumas comunidades inseridas em áreas precárias da cidade do ponto de vista urbanístico, ambiental e jurídico pela institucionalização deste zoneamento urbano de natureza especial, capaz de integrá-los à cidade considerada legal ou formal.

Em seguida são apresentados, também de forma breve, os casos de cinco territórios da cidade de Fortaleza que, através da organização comunitária, tiveram papel preponderante na inserção desse zoneamento incluído na Lei Complementar nº 062/2009 - Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Os cinco casos são apresentados sucintamente seguindo a mesma forma. Primeiramente uma contextualização acerca da localização geográfica da área, em seguida o relato dos processos de ocupação e de organização social, o histórico de algumas intervenções públicas que demonstram e reforçam a necessidade de regulamentar as ZEIS na forma indicada no Plano Diretor vigente e, finalmente o avanço que cada ZEIS deu neste sentido.

Os casos apresentados serão os das seguintes ZEIS:

- ① ZEIS 1 - Bom Jardim
- ② ZEIS 1 - Lagamar
- ③ ZEIS 1 - Pici
- ④ ZEIS 1 - Poço da Draga
- ⑤ ZEIS 1 - Serviluz e Titanzinho



Fig. 2.1: ZEIS que serão tratadas neste capítulo.

1. O processo de inclusão das ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza

A inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social no zoneamento urbano do Plano Diretor Participativo de Fortaleza aconteceu por meio da mobilização das comunidades, a partir de proposta formulada pelos movimentos sociais, com o apoio de organizações não governamentais.

A revisão do Plano Diretor, após a aprovação do Estatuto da Cidade, teve início em 2002 por meio de um processo repleto de problemas em sua origem. Era fundamental que a gestão municipal estivesse preparada para lidar com os diferentes agentes envolvidos, mediando seus conflitos e interesses. Entretanto, devido ao quadro reduzido da máquina administrativa, foi contratada uma consultoria externa para a qual se delegou a função de planejar o território de Fortaleza.

A referida consultoria elaborou um trabalho que desconsiderou a abordagem de um processo participativo, causando vários problemas de ordem técnica; dentre eles, a superficialidade do diagnóstico, pois não incluía as questões e os temas inerentes aos desafios propostos pelo, à época recém aprovado, Estatuto da Cidade, como as questões fundiária e imobiliária. Por intermédio de mobilizações de entidades de classe, setores da universidade, ONGs e movimentos sociais, conseguiu-se a retirada do Projeto de Lei encaminhado à Câmara de Vereadores pelo Executivo municipal no final de 2004. Já em uma nova gestão, iniciada em 2005, optou-se por começar um novo processo de revisão, em fevereiro de 2006. Mais uma vez, a elaboração do plano não foi satisfatória, visto que a nova empresa de consultoria contratada também conduziu o trabalho de forma ainda mais veloz e com um processo participativo de discutível representatividade (PEQUENO, 2014).

Pequeno (2014, p.7) relatou:

Com isso, as entidades que compunham o Núcleo de Habitação (NUHAB) reconheceram a importância de intervir no processo, atuando de forma paralela e intensiva na capacitação de lideranças comunitárias sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, com especial ênfase nas Zonas Especiais de Interesse Social.

Numa clara ação de exigibilidade de direitos, os componentes do NUHAB planejaram a realização de capacitação intensiva sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, dando-se ênfase à discussão sobre a implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor de Fortaleza (PDPFor). Denominado como Encontro das Comunidades, encaminhou-se à OXFAM projeto emergencial solicitando recursos para viabilizar esta ação, organizada em três eixos: formação, atividade prática e ação.

No que se refere ao eixo formação, adotou-se como estratégia a convocação de antigos alunos da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular do

CEARAH Periferia, de modo a fortalecê-los com vistas a uma atuação qualificada nas futuras audiências e fóruns convocados pela Prefeitura e pela consultoria contratada. Dadas as limitações de recursos, essa ação contou com 50 lideranças comunitárias. Além dos líderes, tomaram parte da ação alunos da UFC de diferentes departamentos, os quais contribuíram como monitores nas atividades práticas previstas nesta capacitação, constituindo-se numa experiência embrionária de assistência técnica, na qual a interdisciplinaridade mostrava-se presente.

Através de aulas expositivas ao longo de uma semana, debateu-se com os participantes os conteúdos do Estatuto, enfatizando aqueles voltados para o problema da favelização em Fortaleza, o crescente déficit habitacional e a indisponibilidade de terras urbanizadas para reassentamento e provisão de novas moradias.

Partindo-se da escala cidade, buscou-se apresentar o problema habitacional vinculado aos chamados corredores de degradação ambiental manifestados em Fortaleza, através das ocupações irregulares às margens dos rios urbanos, lagoas, encostas de dunas e faixas de praia (Pequeno, 2012). Assim, tratou-se de evidenciar a adoção das ZEIS Favela como estratégia para colocar a urbanização de assentamentos precários na pauta dos governos e das ZEIS Vazios como caminho para reassentar famílias removidas de áreas de ocupação, onde a urbanização fosse possível ou onde houvesse a necessidade de remoção parcial.

A partir desse relato de Pequeno (2014), é possível perceber que o entendimento das ZEIS como solução para a problemática habitacional em Fortaleza foi trazido por organizações não governamentais, por meio das atividades de capacitação de lideranças comunitárias. Estas, ao compreenderem a importância do instrumento das ZEIS como uma das poucas opções com vistas a garantir o direito à cidade, organizaram-se para lutar pela sua inclusão no Plano Diretor.

Conforme o autor expõe,

Posteriormente o eixo ação foi posto em prática quando as lideranças capacitadas apresentaram suas propostas. De forma numerosa, as propostas de ZEIS foram acrescidas de áreas percebidas por representantes de outras comunidades que também tomaram parte dessas audiências. Cabe aqui destacar a sensibilidade da empresa contratada, concededora dos instrumentos do Estatuto e de seu alcance social, que soube incluir as ZEIS no Plano, configurando-se no momento verdadeiramente participativo do PDPFor.

O fato é que o processo de elaboração do PDPFor se estendeu até o início de 2007, ultrapassando o prazo previsto inicialmente, quando uma minuta de projeto de lei foi encaminhada para discussão no chamado Congresso da Cidade, do qual participaram 431 delegados representando poder público, entidades classistas, ONGs, movimentos e representantes dos setores produtivos privados. Marcado por mudanças de última hora na sua condução,

desfazendo-se deliberações previamente tomadas, esse Congresso da Cidade tornou-se palco de fortes debates, tendo as ZEIS como um de seus principais temas discutidos, revelando e viabilizando interesses, conflitos e parcerias entre os agentes participantes.

Ao seu final, delibera-se uma proposta que tem como inovação a presença de um zoneamento includente no Plano Diretor de Fortaleza, o qual foi encaminhado para a Procuradoria Geral do Município, para uma redação final e submissão ao debate e à aprovação na Câmara dos Vereadores. [...] (PEQUENO, 2014, p.8).

A inclusão das ZEIS no zoneamento urbano do Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi apenas o começo da luta por esse instrumento. O esforço agora é para implementar e regulamentar cada uma das ZEIS, em meio à força e aos interesses dos agentes sociais envolvidos, visto que as áreas incluídas como ZEIS possuem alto valor imobiliário, sejam elas ocupações, vazios urbanos ou terrenos subutilizados.

Outras ações de capacitação e assistência técnica junto às comunidades de ZEIS foram desenvolvidas, principalmente por organizações não governamentais, com o intuito de divulgar e implementar esse instrumento. Destaca-se o Programa de Extensão Direito à Arquitetura e Urbanismo, promovido pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (DAU-UFC), financiado pelo edital do Programa de Extensão Universitária (PROEXT 2011), realizado pelo Ministério da Educação em 2010; e o “Projeto de Regularização Cidadã: Implementação de ZEIS e Regularização Fundiária em Fortaleza”, que iniciou um processo de regularização fundiária da ZEIS do Pici através da Organização Não Governamental CEARAH Periferia, com financiamento do Ministério das Cidades e participação ativa do DAU-UFC.

2. Experiências de ZEIS na luta pela regulamentação

2.1.O caso Bom Jardim



Fig. 2.2: Delimitação da ZEIS Bom

A ZEIS 1 Bom Jardim, constituída por partes dos bairros Bom Jardim e Siqueira, localizados na porção Sudoeste do município de Fortaleza e na área de abrangência da Secretaria Regional V, segundo o diagnóstico elaborado pelo Plano Local de habitação de Interesse Social (PLHIS 2010/2012), é formada por 15 assentamentos precários.

Trata-se de uma área marcada pela carência de saneamento básico, pavimentação das vias, equipamentos públicos de educação, saúde e lazer. Mas, também, segundo DIÓGENES (2011), bastante estigmatizada pela violência, principalmente à porção do bairro Bom Jardim.

Segundo o autor o estigma da violência que tem recaído sobre o bairro Bom Jardim, deve-se, sobretudo, à tratativa dada pela mídia aos casos de violência ocorridos na área conhecida informalmente por Grande Bom Jardim - formado pela conjunção dos bairros Bom Jardim, Siqueira, Canindezinho, Granja Portugal e Granja Lisboa, caracterizada por altos índices de criminalidade. Sendo recorrente a utilização do nome do bairro Bom Jardim para designar qualquer ocorrência de violência no próprio bairro ou nos bairros do entorno.

Para DIÓGENES (2011) as classificações de “bairro perigoso” e de “bairro violento”, comumente utilizadas pela mídia em suas matéria jornalísticas para identificar o Grande Jardim,

orientam o mapa simbólico dos habitantes da cidade de Fortaleza com demarcações de um lugar interdito, que deve ser evitado por seus “perigos” e infligem aos moradores dos bairros do Grande Bom Jardim o peso social do estigma da violência.

2.1.1. Processo de ocupação e organização comunitária

As primeiras ocupações na área da ZEIS 1 Bom Jardim ocorreram em virtude do deslocamento, nos anos de 1970, do polo industrial de Fortaleza para o vizinho município de Maracanaú. Em busca de emprego nas fábricas de Maracanaú, a população passou a ocupar região Sudoeste da cidade de Fortaleza, nas proximidades do Rio Maranguapinho, sem infraestrutura adequada para tanto.

Em meio a esse contexto de ausência de infraestrutura básica, escolas, hospitais e oferta de geração de emprego e renda, as comunidades que se formaram naquela região iniciaram suas organizações comunitárias a fim de reivindicar seus direitos junto ao poder público. Entre as organizações comunitárias e movimentos sociais atuantes na área da ZEIS 1 Bom Jardim destacam-se:

- Organização não governamental Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS).
- Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim – Rede DLIS (2003): é uma instância de articulações de lutas envolvendo sessenta e uma entidades e movimentos, demandando questões específicas de cada bairro.
- Rede de Articulação do Jangurussu e Ancuri - REAJAN (2007): é um grupo de entidades comunitárias, ONGs, pessoas, movimentos, igrejas.

Uma significativa vitória do movimento popular do Grande Bom Jardim foi a inclusão da área no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Em 2012, a rede DLIS elaborou um documento intitulado “Plataforma de Lutas Prioritárias do Grande Bom Jardim, Jangurussu e Ancuri” (ver anexo IV), com o intento de subsidiar a Prefeitura de informações acerca das principais demandas locais, a partir da perspectiva da população local. Trata-se de um produtivo trabalho que deverá ser levado em consideração na elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) dessa ZEIS.

2.1.2. Intervenções

Muito embora as ZEIS 1 Bom Jardim conte com uma rede de participação social bem estruturada, nenhuma intervenção pública realizada pela gestão municipal na área, desde a sua instituição pelo Plano Diretor Participativo em 2009, levou em consideração a sua condição de ZEIS. Situação que tem resultado em intervenções públicas pontuais e que não atendem de forma integrada à necessidade da população residente na área, sobretudo pela ausência de interlocução entre o poder público e os moradores.

Exemplifica bem essa situação, as obras de habitação de interesse social, realizadas através do Programa Minha Casa, Minha Vida na comunidade Urucutuba, que não logrou o êxito esperado pelo poder público, pois muitos moradores terminaram por vender os apartamentos construídos.

Outro exemplo de insucesso de intervenção pública é a tentativa de construção de um conjunto habitacional em 2006, na comunidade Marrocos, com recursos do Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento 1 (PAC 1). A obra de construção do referido conjunto não foi finalizada e acabou por ser invadida antes da entrega aos beneficiários. sequer chegaram a ser executadas as obras de infraestrutura de esgotamento sanitário. O projeto findou por ser abandonado pelo poder público municipal, sob a alegação de falência da construtora responsável pela execução das obras. Ademais, até a presente data existem questões relativas à desapropriação do terreno e os proprietários tentam recuperar judicialmente a sua posse.

2.2.O caso Lagamar

A ZEIS 1 Lagamar está localizada em porções dos bairros São João do Tauape e Alto da Balança, nas áreas de abrangência, respectivamente, das Regionais II e VI. É constituída por dois assentamentos, o Lagamar (Regional II) e o Santo Expedito (Regional VI).

Localizada numa região central, às margens da BR 116, nas proximidades da Av. Raul Barbosa e do Aeroporto Internacional Pinto Martins, a ZEIS 1 Lagamar possui fácil acesso aos bairros com alta infraestrutura, como Aldeota, Dionísio Torres, Fátima e Edson Queiroz. E, como referência GONDIM (2012), esta localização privilegiada faz com que o setor imobiliário tenha grande interesse na remoção da comunidade. Para a autora, o próprio poder público compartilha desse interesse, na medida em que a retirada de parte da ocupação dará espaço para a construção de grandes obras viárias, como a duplicação e o viaduto na Avenida Raul Barbosa, para privilegiar o acesso ao Estádio do Castelão e ao Aeroporto.

- Associação Comunitária do Lagamar (1982).
- Associação dos Moradores do Lagamar (1983), pelo lado do São João do Tatuapé, apoiada pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza.
- A Fundação Marcos de Bruim (1992), que foi iniciativa de um grupo de alemães e lideranças de oito comunidades ligadas às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pelo lado do São João do Tauape.
- Centro de Defesa dos Direitos Humanos do Lagamar, lado do Alto da Balança. (1992).
- Confederação Única das Favelas (CUFA).
- Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI).
- Movimento de Meninos e Meninas de Rua (MMM).

A área da ZEIS Lagamar é marcada por conflitos territoriais, reforçados pela divisão geográfica imposta pelo canal que corta o território ao meio. O divisor físico se apresenta também como divisor de relações, principalmente devido ao tráfico de drogas. A rivalidade estende-se também aos interesses das organizações comunitárias que atuam nos territórios (Fig.5). Apesar desses conflitos internos, a luta pelo direito à cidade prevalece.



Fig. 2.4: Organizações comunitárias atuantes no território do Lagamar.

Desde as primeiras remoções na década de 1970, em virtude da construção da Avenida Perimetral e da valorização do mercado imobiliário local, resultando no adensamento dos bairros adjacentes, a comunidade vem desenvolvendo estratégias de luta contra essas remoções. As organizações mobilizam e conscientizam a comunidade acerca do direito à cidade, por meio de atos públicos e passeatas, sempre buscando visibilidade na mídia e junto aos militantes de partidos políticos.

A instituição da ZEIS Lagamar, através da Lei Complementar nº 076, de 28 de março de 2010, posteriormente à aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009), representa uma grande conquista dos moradores, entidades e movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade socialmente justa. Teve papel preponderante no reconhecimento legal da ZEIS Lagamar, o apoio da Universidade Federal do Ceará (UFC) através do Núcleo de Psicologia Comunitária (NUCOM), do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC) e do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU).

Atualmente a comunidade do Lagamar luta para que a ZEIS seja efetivamente implementada, com a eleição de um novo Conselho Gestor e a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária que venha a atender aos anseios de regularização jurídica e urbanística da área. Desse modo, almejam que o direito à cidade seja respeitado e que as obras anunciadas pelo poder público não redundem em remoções e prejuízos para os moradores.



Fig. 2.5: Fotos do início da ocupação do Lagamar, do acervo do Jornal O Povo, destacam a mobilização existente desde então.

2.2.2. Intervenções

A ZEIS 1 Lagamar localiza-se em um ponto estratégico em termos de mobilidade urbana na cidade de Fortaleza, situação que, nos últimos anos, tem despertado o interesse do poder público na realização de obras viárias que atingem o território da ZEIS e provocam remoções de moradores. Entre estas obras, destacam-se:

- Implantação de BRT (Bus Rapid Transit) nas avenidas Alberto Craveiro e Raul Barbosa.
- Alargamento da ponte sobre o Canal do Lagamar na Avenida Raul Barbosa.
- Rotatória entre as Avenidas Raul Barbosa e Murilo Borges.
- Implantação do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos).



Fig. 2.5: Maquete eletrônica das implantações nas Avenidas Raul Barbosa e Murilo Borges.

Algumas dessas obras foram pensadas para privilegiar o acesso ao Estádio do Castelão e ao Aeroporto Internacional Pinto Martins, por ocasião da realização da Copa do Mundo de 2014, como a duplicação e o viaduto na Avenida Raul Barbosa e a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Entretanto, para a elaboração e execução das referidas obras, a população local não foi consultada, desconsiderando, os poderes públicos, a condição de ZEIS.

2.2.3. Avanços na regularização da ZEIS

Das cinco ZEIS analisadas neste capítulo, a ZEIS 1 Lagamar foi a que mais avançou no processo de regularização, ou seja, na formação do Conselho Gestor e no processo de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), exigido pelo Plano Diretor para as ZEIS dos tipos 1 e 2, e que deve abranger aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.

2.2.3.1. Conselho Gestor da ZES 1 Lagamar

Logo após a inclusão do Lagamar às ZEIS do tipo 1, em março de 2010, rapidamente a comunidade se articulou e organizou a eleição do seu Conselho Gestor, que foi instituído pelo Decreto Municipal nº 12.724, de 8 de dezembro de 2010 e seus conselheiros nomeados através da Portaria Nº046, de 19 de abril de 2011 (ANEXO IV), que vigorou até abril de 2013. Também foi elaborado o Regimento Interno, homologado pela Resolução Normativa nº 01, de 6 de julho de 2011. Atualmente o Conselho Gestor está inativo.

2.2.3.2. Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)

O artigo 270 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza determina o seguinte conteúdo mínimo que deve conter o Plano Integrado de Regularização Fundiária a ser elaborado para as ZEIS 1 e 2:

- Diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias;
- Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;
- Plano de urbanização;
- Plano de regularização fundiária;
- Plano de geração de trabalho e renda;
- Plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Além da formação do Conselho Gestor, a ZEIS 1 Lagamar, também obteve alguns avanços com relação ao Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), sobretudo pelos trabalhos anteriormente desenvolvidos pelas ONGs e movimento sociais atuantes na área.

Assim para o diagnóstico exigido para o PIRF aproveitaram-se o Censo Lagamar (Projeto Plano Territorial de Desenvolvimento em Rede – PTER), realizado em 2005, e o Plano Estratégico do Lagamar, elaborado pela Fundação Marcus de Bruim, em 2006. Esses trabalhos foram resultados de um processo de construção coletiva, privilegiando a mobilização e a atuação dos atores sociais diretamente envolvidos pela problemática local, sem apoio do poder público. Embora, hoje, esses trabalhos estejam defasados, em parte, devido à desatualização dos dados, não devem ser descartados, uma vez que representam um registro participativo de anseios que poderão ser revalidados pelos moradores.

Houve também avanços na proposta de normatização especial de projetos urbanísticos e adequação edilícia, elaborada pelo poder público com participação popular insuficiente, segundo relato de moradores (ver anexo IV), contendo:

- Normas de parcelamento do solo: estabelece relação área ocupada x área livre.
- Normas de uso do solo: tipos de usos permitidos no assentamento.
- Normas de ocupação do solo: lotes máximos e mínimos, possibilidades de desmembramento.
- Normas para sistema viário: classifica as vias e suas dimensões mínimas, bem como diretrizes de traçado de novas vias.
- Normas para infraestrutura: para os projetos complementares ao urbanístico.
- Parâmetros edifícios: estabelece área mínima das edificações, de acordo com o uso; define materiais permitidos nas edificações; define obrigatoriedade de construção de determinados elementos arquitetônicos; dá diretrizes acerca da divisão de cômodos, suas dimensões mínimas e porcentagem de áreas de aberturas, como portas e janelas, visando o conforto ambiental.
- Normas para instalações elétricas e hidrossanitárias: aborda as respectivas instalações dentro dos imóveis e suas condições mínimas necessárias.

Em 2001, a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) chegou a elaborar um Termo de Referência para contratação de empresa para elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária para a ZEIS Lagamar (ver anexo IV), mas que, entretanto, não logrou êxito.

O referido Termo de Referência detalhava as etapas do Plano, o qual seria realizado pela contratação de equipe técnica especializada nos temas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, mobilização e produção de eventos participativos. O grupo deveria finalizar o projeto até 2012, que seria executado com intensa participação do Conselho Gestor.

Como visto a ausência do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) tem resultado em projetos e intervenções públicas pontuais e desconectados das necessidades locais da ZEIS 1 Lagamar, provocando em alguns casos remoção dos moradores, e a situação tem gerado revolta na população residente na área.

2.3.O caso Poço da Draga

A ZEIS 1 Poço da Draga, localizada no litoral do centro da cidade, na abrangência da Regional II, é constituída por um assentamento precário. A área destaca-se pela segregação socioespacial a qual se evidencia por três principais aspectos: 1) morfologia contrastante com o entorno; 2) isolamento visual e físico provocado pelas edificações adjacentes e pela Indústria Naval Cearense (INACE) instalada na vizinhança e que bloqueia grande parte do acesso ao mar e pela; 3)vulnerabilidade socioeconômica que se acentua com a ausência de infraestruturas básicas.

Apesar desses aspectos negativos, a comunidade reside numa localização privilegiada e seu entorno é bem servido de equipamentos de saúde, educação e cultura, além de grande quantidade de linhas de transportes coletivos. Contudo, no interior do assentamento, a ausência de esgotamento sanitário e drenagem superficial (contemplando apenas 15% da ocupação) denunciam a imensa desigualdade de assistência em relação ao seu entorno.

A Companhia de água e Esgoto do estado do Ceará (CAGECE) alega que o sistema de esgotamento sanitário só poderá ser implantado com a execução de um projeto de urbanização que definirá a situação viária do assentamento.

Há divergências quanto à informação precisa sobre o domínio do terreno. A Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN) não possui o cadastro do terreno em seu sistema e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) indica que o domínio é parte do

município e parte privado, enquanto trabalhos acadêmicos informam que o domínio é da União. Entretanto, grande parte dos moradores não possui registro na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).



Fig. 2.6: Delimitação da ZEIS Poço da Draga.

2.3.1. Processo de ocupação e organização comunitária

De acordo com historiadores, as primeiras ocupações na ZEIS 1 Poço da Draga datam da década de 1920, com a chegada de vilas de pescadores; porém, o PLHIS (2010/2012) estima que a comunidade exista desde a década de 1970, baseando-se na conformação atual da comunidade e desconsiderando, assim, as origens da ocupação. Já a comunidade, considera as primeiras ocupações em 1906 - ano em que foi construída a Ponte Metálica, que trouxe barcos e mercadorias e atraiu a ocupação. Com a chegada do Porto do Mucuripe na década de 1950, a Ponte Metálica perdeu sua importância, contribuindo para o abandono e pobreza locais.

Este relatório adota o entendimento genuíno da comunidade de que o início da ocupação foi em 1906.

Relativamente à organização comunitária, destacam-se as seguintes entidades:

- ONG VELAUMAR, que desenvolve projetos de fomento à cultura, como o “Poço da Cultura”; o “Mulheres do Poço” e a biblioteca comunitária;
- Associação de Moradores do Poço da Draga (AMPODRA).

Além das referidas organizações comunitárias, a comunidade recebe forte apoio das seguintes entidades:

- Comitê Popular da Copa;
- Quem Dera Ser um Peixe;
- Coletivo Flor Urucum;
- Escritório Frei Tito de Advocacia;
- ONG CEARAH Periferia;
- Instituto Terramar.

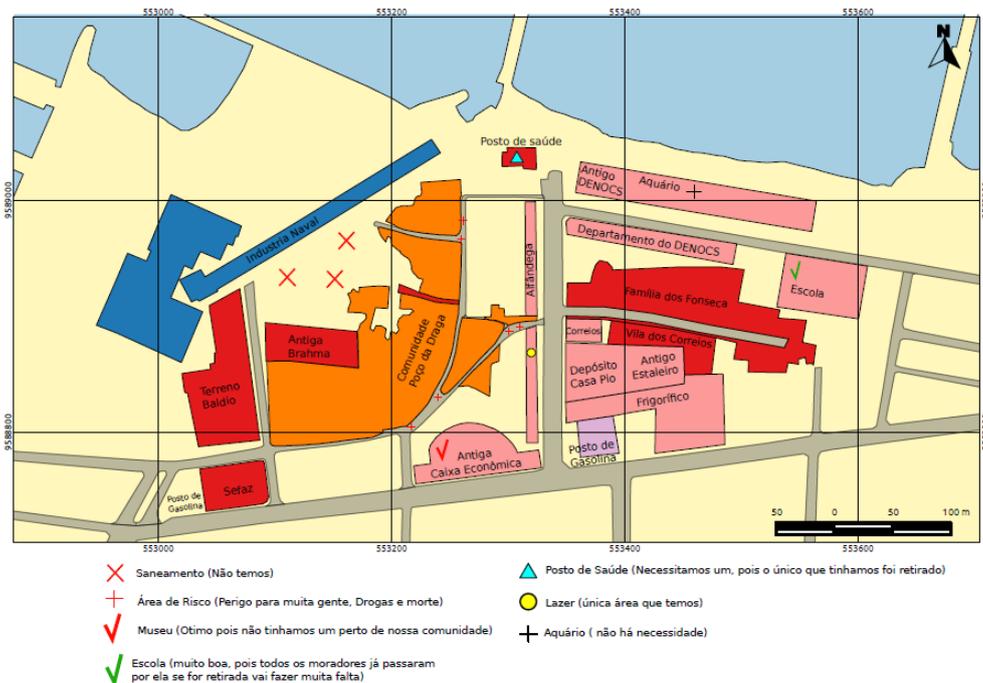


Fig. 2.7: Exemplo de mapa da Cartografia Social do Poço da Draga. Desenvolvido pelo Coletivo Urucum, o projeto elaborou mapas em parceria com os moradores apresentando os pontos mais críticos do bairro.

2.3.2. Intervenções

Devido à localização privilegiada do Poço da Draga em área de orla marítima (Praia de Iracema), de especulação imobiliária, potencial turístico e com entorno dotado de infraestrutura, a área já foi cotada para abrigar um Centro de Convenções e o projeto do Marco Zero. Os referidos projetos previam a remoção da comunidade. Entretanto, o primeiro acabou por ser construído na área leste da cidade (na Av. Washington Soares) e o segundo projeto, desconsiderado.

Em 2007, o Projeto de Requalificação da Praia de Iracema composto de mais de vinte intervenções públicas, entre elas a construção do Parque da Cidade em terreno contíguo ao Poço da Draga, local que também abrigaria a sede da Associação Comunitária do Poço da Draga (AMPODRA) e que permitira a integração da comunidade com o sistema viário do entorno. O projeto previa a construção de novas moradias para as cerca de 300 famílias que seriam reassentadas no próprio terreno ocupado pela comunidade. Para tanto, foi elaborado pela

Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) o projeto urbanístico, de reassentamento, bem como obras de drenagem e esgotamento sanitário.

A execução do Projeto de Requalificação da Praia deu-se em parte e o terreno desapropriado para abrigar o Parque da Cidade não foi devidamente pago, inviabilizando a continuidade do projeto. Ademais, os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), pleiteados junto ao Governo Federal não foram liberados e o projeto pensado para o Poço da Draga não foi executado.

Sobre o projeto, Almeida (2014, p. 190) afirma:

De forma a minimizar os impactos, o projeto de reassentamento buscou manter a comunidade na mesma localidade; através de metodologias participativas, os moradores redefiniriam seus laços de vizinhança. Os projetos arquitetônicos e estrutural são adaptados às necessidades da comunidade, identificadas no diagnóstico social elaborado pela Habitafor, gerando, das duas tipologias arquitetônicas anteriores, sete novas possibilidades de planta baixa.



Fig. 2.8: Perspectiva 3D Projeto Habitafor

Desde 2012, o Governo do Estado do Ceará está construindo no entorno da ZEIS 1 Poço da Draga, o Acquario do Ceará, um equipamento de grande porte que pela sua natureza, inevitavelmente implicará em grande impacto de trânsito, de mudanças de usos na área e de valorização imobiliária do entorno. Entretanto, o projeto não incluiu o reassentamento das famílias do Poço da Draga.

Para GONDIM (2013), a valorização da área pode acarretar um processo de gentrificação, ameaçando a permanência das moradias populares. Por sua vez, BRASIL (2014) entende que o Acquario ao ocupar grande parte da faixa de praia acaba por criar obstáculos de acesso à comunidade ao mar.



Fig. 2.9: Imagens do Projeto do Acquario do Ceará.

O fato que a obra do Acquario do Ceará desconsidera a área da ZEIS 1 Poço da Draga, que até a presente data não conta com Conselho Gestor, fragilizando o processo de gestão participativa da cidade, assim como não conta com o Plano Integrado de Regularização Fundiária, que deveria integrar os projetos previstos e em execução de forma a beneficiar a população moradora da área.

2.3.3. Avanços na regulamentação das ZEIS

Em 2012, houve uma chamada pública dentro da comunidade e os moradores passaram por todo o trâmite de uma eleição, desde a comissão de acompanhamento até a publicação do edital de eleição da chapa concorrente, finalizando com a votação propriamente dita. Foram eleitos cinco representantes do Conselho Gestor da ZEIS 1 Poço da Draga, com acompanhamento e assinatura do representante da Prefeitura de Fortaleza. O referido conselho, entretanto encontra-se inativo.

Não houve avanços relativamente à elaboração do plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF).

Nos anos 2000, a Prefeitura construiu conjuntos habitacionais na área, aumentando ainda mais o número de moradores e de residências, mas sem entregar a posse da terra.

Como visto, a morfologia inicial do assentamento decorreu por ocupações e invasões de áreas de posse da União e de sítios de recreio.

Em 2005, iniciou-se o processo de regularização fundiária, por meio da ONG CEARAH Periferia, com financiamento do Ministério das Cidades.

Destacam-se as seguintes organizações comunitárias:

- Associação dos Moradores do Campus do Pici (AMOCAP);
- Associação Batista Beneficente e Missionária (ABBEM);
- Escuta (AMORA);
- Grupo de Desenvolvimento Familiar (GDFAM).

2.4.2. Intervenções

Em 2005 deu-se início ao denominado “Projeto Regularização Cidadã: Implementação de ZEIS e Regularização Fundiária em Fortaleza”, realizado pela ONG CEARAH Periferia, a partir do financiamento do Ministério das Cidades (ver anexo IV). No tocante à implementação de ZEIS o referido projeto logrou êxito, pois em 2009 o Plano Diretor Participativo de Fortaleza instituiu a ZEIS 1 Pici, sobretudo por mérito deste trabalho que capacitou a população para exigir esse reconhecimento legal. O mesmo não aconteceu com as ações de regularização fundiária, pois o projeto não teve continuidade junto à Secretaria do Patrimônio da União.

Em 2008 foi construído na ZEIS 1 Pici o conjunto Bárbara de Alencar I que beneficiou cerca de 520 pessoas relocadas das comunidades do Buraco da Velha, Pici, de abrigos solidários e de demandas espontâneas.

2.4.3. Avanços na regulamentação da ZEIS

A ZEIS 1 Pici não conta com Conselho Gestor e também não tem elaborado o seu Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). Entretanto, conta com uma organização comunitária bastante capacitada e que contribuiu sobremaneira para a inclusão do instituto das ZEIS na legislação que criou o Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Entre as conquistas resultantes da organização comunitária da ZEIS 1 Pici, destaca-se, também, a elaboração do Projeto Pró-ZEIS, desenvolvido pelo CEARAH Periferia, com apoio da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), em parceria com o Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (CEF) e o Conselho Gestor, representado pelas citadas organizações.

O resultado da iniciativa foi a elaboração do Projeto de Regularização Cidadã integrado ao Plano de Desenvolvimento Urbano Local (ver anexo IV), por meio de intensa participação nas oficinas realizadas, nas quais foram apresentadas as principais demandas sociais.

O Projeto de Regularização Cidadã foi implementado em 2005, com o objetivo inicial de garantir o título da terra de mil famílias nas comunidades Lua, Feijão, Fumaça e Tancredo Neves, obedecendo as seguintes etapas:

- Metodologia.
- Mobilização e Sensibilização.
- Caracterização da Área.
- Sistematização do Plano de Desenvolvimento Urbano Local.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Local visa estabelecer ações estratégicas para suprir as necessidades de moradia, infraestrutura, mobilidade, lazer, cultura, demandas ambientais e emprego e renda. Todas as ações apresentadas no Plano são resultantes de um intenso processo de participação social e revelam uma preocupação em atrelar as ações urbanísticas com as de desenvolvimento social sustentável.

Esse comprometimento em alinhar as ações também está presente no modelo interdisciplinar do PIRF, o que comprova a imensa colaboração do Projeto Pró-ZEIS do Pici na futura elaboração do PIRF dessa ZEIS.

Relativamente à formação do Conselho Gestor da ZEIS.

2.5.Os caso Serviluz/ Titanzinho

A ZEIS 1 Serviluz/Titanzinho está Localizada no bairro Cais do Porto, no extremo Leste de Fortaleza, em área de abrangência da Regional II e é constituída por dois assentamentos precários (Fonte PLHIS 2010/2012).

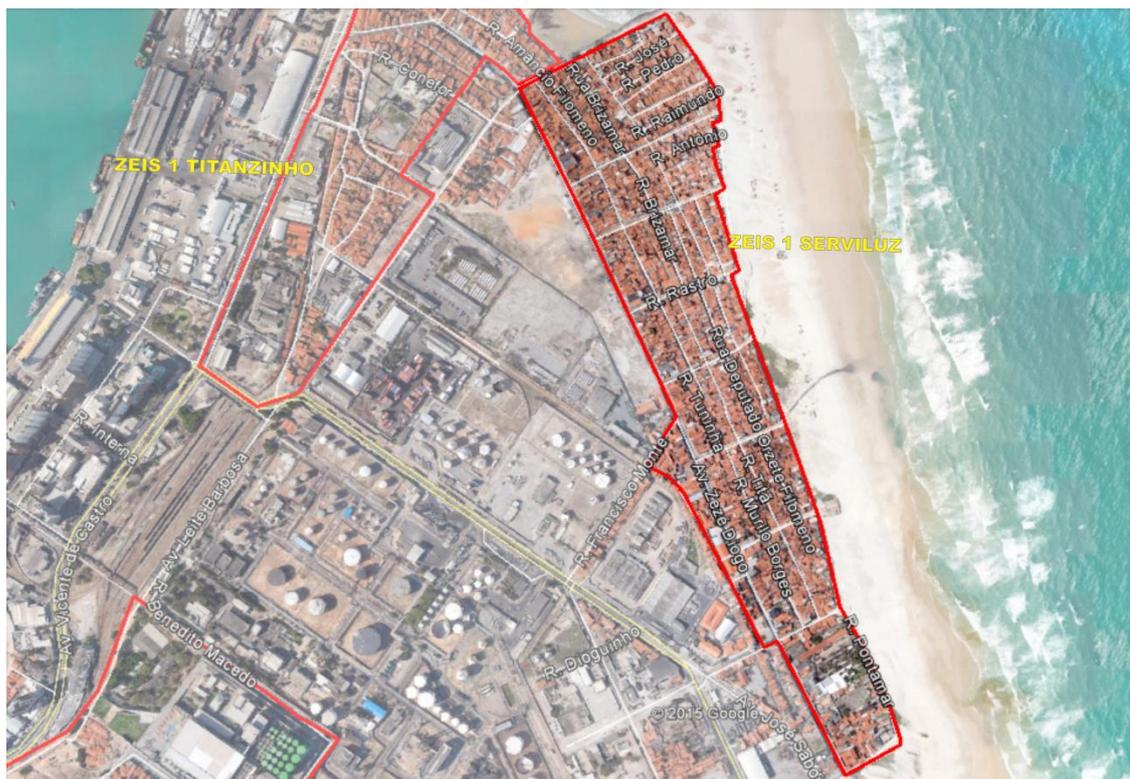


Fig. 2.11: Delimitação da ZEIS Serviluz

O entorno se caracteriza pela presença de atividades industriais, muitos galpões vazios, algumas indústrias desativadas, uma linha de trem de cargas e o mar.

2.5.1. Processo de ocupação e organização comunitária

Os primeiros habitantes da área da ZEIS 1 Serviluz/Titanzinho foram os pescadores, considerados formadores do povoado original de Fortaleza, aproximadamente no ano de 1800. Embora o contingente populacional desta área tenha se diversificado ao longo do tempo, a atividade da pesca artesanal se mantém ativa. As primeiras casas da comunidade de pescadores ficavam localizadas perto do antigo farol (VASCONCELOS,2013).

Com a obra e a instalação do Porto do Mucuripe, em 1951, muitas indústrias instalaram-se no local, tornando a área uma zona industrial portuária. As oportunidades de trabalho atraíram mais moradores, o que tornou mais densa a ocupação do local.

Durante o período de grande êxodo rural, nas décadas de 1970 e 1980, causado pela industrialização e mecanização da agricultura, mais uma vez o Serviluz se apresentou como uma opção de moradia, acentuando sua densidade populacional e consolidando a ocupação já existente.

Hoje, já consolidada, a comunidade do Serviluz/Titanzinho abriga 4.341 domicílios, segundo o Censo de 2010 do IBGE. Possui uma população, em sua maioria, trabalhadora e

politicamente esclarecida, com diversas associações de moradores que discutem e se posicionam em relação aos rumos do bairro. Um exemplo marcante dessa força de articulação política foi a luta contra a instalação do estaleiro durante o fim do ano de 2009 e início de 2010 (VASCONCELOS,2013).

Dessa forma, os moradores do Serviluz estão resistindo a projetos que preveem sua retirada do local há muitos anos. É perceptível que a luta para permanecer ali não é apenas da consciência de que moram numa área próxima ao centro e às infraestruturas urbanas; a vontade de permanência nasce, sobretudo, de um fortíssimo sentimento de pertencimento ao local (VASCONCELOS,2013).

Como organização comunitária destaca-se o Conselho Popular do Serviluz.

2.5.2. Intervenções

Durante muitos anos as intervenções públicas na área do Serviluz e do Titanzinho se restringiram à tentativa de conter a areia que invade as casas dos moradores localizadas na beira mar. Entretanto nos últimos anos estão previstas obras urbanísticas de grande porte para a área que, inclusive, preveem a remoção de parte da população residente considerada pela Defesa Civil como moradora de área de risco.

Neste sentido as seguintes obras:

- Projeto Aldeia da Praia;
- Terminal de Passageiros da Praia Mansa;
- Veículo Leve sobre Trilhos (VLT);
- Reassentamento Alto da Paz.
- Escola em Tempo Integral.
- Creche.
- Projeto de melhorias habitacionais.

2.5.2.1. Projeto Alto da Paz

O projeto de Reassentamento Alto da Paz atende aos moradores que serão removidos da comunidade Titanzinho para um terreno localizado a 1,5km de distância, antes ocupado pela comunidade Castelo Encantado, como mostram as figuras seguintes.



Fig. 2.12: Projeto de reassentamento Alto da

2.5.2.2. Projeto Aldeia da Praia

Consiste em:

- Remoção de casas - do Farol até a Rua Leite Barbosa - para construção da praça a ser chamada Jardins da Praia, que terá quadras, árvores, quiosques, bancos e pista de skate;
- Alargamento da Zezé Diogo e das vias de acesso à praia, removendo as casas das margens;
- Criação de via paisagística na Avenida Ponta Mar e Leite Barbosa, com calçamento e pista de carros com quatro faixas;
- Reassentamento das pessoas removidas no terreno grande do morro da comunidade Castelo Encantado.



Fig. 2.13: Imagens do Projeto Aldeia da Praia.

Em documento, as comunidades do Serviluz e Titanzinho apresentam suas opiniões diante dos projetos mencionados da seguinte maneira:

- **O que a comunidade não quer?**
 - Remoção de todas as famílias demarcadas pela Prefeitura, que não estão em área de risco nem em área de proteção ambiental, apenas para a construção da praça.
 - Alargamento das vias de acesso à praia, pois estas já possuem largura suficiente para passagem de carro, ambulância e carro de lixo.
 - O terreno escolhido é longe da praia e está dentro de outra comunidade que não quer o Serviluz lá.
 - Construção da Praça Jardins da Praia que não tem nada a ver com a comunidade.
 - Remoção de comércios, casas e associações do entorno das vias Zezé Diogo e Leite Barbosa, porque isso vai destruir a economia e a identidade local.

- **O que a comunidade quer?**
 - Urbanização do Campo do Paulista.
 - Saneamento básico e regularização fundiária.
 - Melhoria habitacional.
 - Casa própria para quem vive de aluguel.
 - Alargamento de vias apenas para acesso de carro às casas existentes.
 - Casas novas nos terrenos vazios dentro do Serviluz.
 - Pavimentação das vias para acesso à praia.
 - Política de apoio aos pescadores.
 - Construção de Mercado dos Peixes.
 - Regulamentação das escolinhas de surf, dança, teatro, música e artes marciais.
 - Obra mitigadora de risco decorrente da entrada de areia nas casas.

2.5.2.3. Terminal de Passageiros da Praia Mansa

Foi construído pelo Governo do Estado, em 2014, um terminal marítimo de passageiros que funcionou como entrada e estadia para os turistas que vieram de navio para os jogos da Copa do Mundo. Posteriormente, esse terminal será mais uma opção de chegada na cidade de Fortaleza. Para facilitar a circulação das pessoas a partir do terminal, está prevista a implantação de um ramal de VLT, Parangaba-Mucuripe, paralelo à linha férrea existente, também pelo Governo Estadual, que fará a ligação dessa área com o terminal de ônibus e metrô da Parangaba, um dos principais da cidade. Por se tratar de uma intervenção recente, ainda não foram identificadas maiores influências e impactos sobre a comunidade.

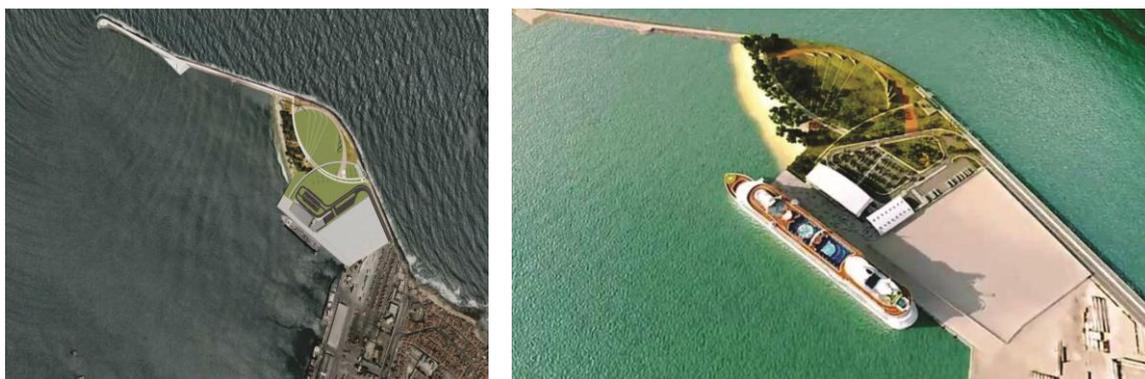


Fig. 2.14: Imagens do Projeto do Terminal marítimo de passageiros na Praia Mansa.

2.5.2.4. Escola de Tempo Integral e Creche

Há previsão de obra de uma Escola em Tempo Integral e uma creche, ambas no Campo do Paulista.

2.5.3. Avanços na regulamentação das ZEIS

Em 2011, por meio do Movimento dos Conselhos Populares articulado com outras organizações, moradores da comunidade intensificaram a pressão para que a ZEIS aprovada no Plano Diretor fosse efetivada. Assim, em julho de 2011, a então Prefeita Luizianne Lins assinou o decreto que instituiu o Conselho Gestor das ZEIS 1 Serviluz/Titanzinho. Com isso, a comunidade passou a se organizar para a escolha dos seus representantes no Conselho Gestor

Em 9 de julho de 2011, foi realizada uma assembleia comunitária do Serviluz com a finalidade de escolher os membros da Comissão Eleitoral que iria organizar e fiscalizar o processo de eleição do Conselho Gestor das ZEIS. Estiveram presentes membros da comunidade, além de presidente e funcionários da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Entre 8 de agosto e 13 de setembro, foram organizadas pela Comissão Eleitoral oito reuniões em diferentes pontos do bairro, das quais participaram uns quinhentos moradores, para divulgar e mobilizar o processo de eleição marcada para 18 de setembro daquele ano.

Infelizmente, a eleição do Conselho Gestor não chegou a acontecer. A referida Comissão alegava que as sucessivas reuniões realizadas na comunidade pela Prefeitura, a fim de apresentar e convencê-la a aceitar o Projeto Aldeia da Praia - já realizando a marcação das casas e cadastramento dos moradores - estava dificultando o processo eleitoral, confundindo a população e criando desconforto e repúdio em relação à proposta. A Comissão Eleitoral entende que essa forma de abordagem junto à comunidade é um atentado contra a ZEIS e inviabiliza o trabalho do Conselho Gestor. Portanto, decidiram dissolver a Comissão e apoiar a criação de um Conselho Popular eleito em Assembleia.

Hoje, O Conselho Popular do Serviluz é uma organização comunitária que agrega representantes de várias localidades da ZEIS.

A organização luta por:

- Retirada da areia da Rua Ponta Mar e a implementação ainda não realizada do projeto de contenção das dunas, em parceria com a Embrapa;
- Participação ativa no processo de regulamentação das ZEIS;
- Luta por moradia (para as ocupações Raízes da Praia e Nova Estiva);
- Instalação do Conselho Gestor das ZEIS, por meio de mobilização da comunidade pela realização de várias assembleias e plenárias;
- Realização de seminários “O Serviluz que queremos”;
- Luta em defesa da manutenção do Campo do Paulista;
- Saneamento básico e drenagem no Serviluz e Titanzinho.

Bibliografia

ALMEIDA, André. **A Segregação urbana na contemporaneidade**: o caso da comunidade Poço da Draga na cidade de Fortaleza, 2014.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Curso de planejamento urbano**: capacitação de comunidades em ZEIS. DAUPROEXT - Universidade Federal do Ceará.

FROTA, Henrique Botelho. **Do Luxo d'Aldeia ao Bom Jardim**: a experiência da Escola Popular de Educação em Direitos Humanos em Fortaleza/CE. Fortaleza, Centro Universitário Christus (Unichristus)/Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), 2014.

GONDIM, Linda M. P.; GOMES, Marília P. A. **O direito à cidade em disputa**: o caso da Zeis do Lagamar. Fortaleza, 2012.

GONDIM, Linda M. P. **O Acuario e os peixes**: grandes projetos de requalificação urbana e movimentos sociais (resultados preliminares de pesquisa em andamento). Disponível em: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT20/GT20_dePntesGodim.pdf. Acessado em: 04/09/2015

LIMA, João Miguel Diógenes de Araújo. **"Bairro violento" e referências morais**: contextos do bairro Bom Jardim. Fortaleza: UFC, 2011.

OLIVEIRA, Mônica C. X. **Planejamento estratégico do Lagamar – PEL**: Experiência e aprendizado. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009.

O LAGAMAR ENTRE O NOVO E O VELHO: A CONFLITUALIDADE EM TORNO DO PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA-CE, 2012.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. Rio de Janeiro: XIV Encontro Nacional da Anpur, 2011.

Rede DLIS. Plataforma de Lutas Prioritárias do Grande Bom Jardim, Jangurussu e Ancuri. Agosto de 2012.

VASCONCELOS, Lara Barreira de. **Em busca de sustentabilidade socioambiental urbana**: proposição para o bairro simbólico Serviluz. Trabalho Final de Graduação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

XIMENES, Luciana Alencar; MAIA, Rebeca Gaspar. **Reconhecendo emergências no Lagamar:** proposta integrada de intervenção. Trabalho Final de Graduação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Poço da Draga – Dossiê, 2013. Universidade Federal do Ceará, Laboratório de Estudos da Cidade - Departamento de Ciências Sociais.

CAPÍTULO 3 | O Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social

Este capítulo propõe-se a apresentar o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): sua criação, finalidade, tarefas a cumprir e a dinâmica das reuniões do grupo de trabalho.

O Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, uma ferramenta de gestão participativa, foi instituído pelo Decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013 com a finalidade de gerar um relatório contendo informações suficientes para subsidiar o prefeito Roberto Cláudio (2013-2016) na tomada de decisão quanto às ações prioritárias, no tocante à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município de Fortaleza.

O relatório objetivou, principalmente, apresentar um diagnóstico situacional e as questões sobre cada uma das áreas demarcadas como ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e na Lei Complementar nº 076/2010¹, abarcando as três tipologias de ZEIS instituídas no Plano Diretor, ou seja, as 45 ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação), as 56 ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos, Mutirões e Loteamentos irregulares) e as 34 ZEIS 3 (ZEIS de Vazio).

Para elaboração do diagnóstico o Comitê utilizou-se do banco de dados gerado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado entres anos de 2010 e 2012, bem como de informações mais atualizadas advindas da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), da Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) e da utilização da ferramenta Google Earth (2014).

Ressalta-se, entretanto, que o diagnóstico apresentará inicialmente os dados referentes às ZEIS 1 e 3 em decorrência de problemas verificados na identificação das poligonais das ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos, Mutirões e Loteamentos irregulares) na forma como apresentada no Plano Diretor, situação que demandou da equipe técnica um esforço de demarcação dessas áreas, o que atrasou o trabalho relativo a essa tipologia de ZEIS, não sendo possível finalizá-lo até o momento.

Os artigos 3º, 5º, 6º e 7º do Decreto Municipal nº 13.241/2013 fazem referências ao conteúdo mínimo do Relatório das ZEIS. A seguir apresenta-se o conteúdo de cada um desses artigos e as correspondentes tratativas dadas pelo Comitê no relatório elaborado.

O quadro seguinte apresenta o conteúdo do artigo 3º (composto das alíneas "a" a "k") e como estão dispostas as suas respostas no presente Relatório.

¹Legislação que institui a ZEIS 1 do Lagamar.

ALÍNEA	RESPOSTA
<p>a) Diagnóstico situacional de cada uma das áreas demarcadas como ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e que compõem o conteúdo do mapa 5 e Anexo 5-A componentes desta legislação</p>	<p>Os Anexos I e II deste relatório constituem as ZEIS 1 e ZEIS 3. O diagnóstico relativo às ZEIS 2 não foi elaborado devido a ausência de demarcação precisa destas áreas no Plano Diretor.</p>
<p>b) Diagnóstico situacional da ZEIS Lagamar instituída através da Lei Complementar nº 0076 de 18 de março de 2010</p>	<p>A ZEIS Lagamar é abordada no diagnóstico das ZEIS 1 e também no capítulo “Histórico das ZEIS de Fortaleza”, onde é apresentado todo o processo de inclusão da comunidade nas ZEIS e seus avanços acerca da regulamentação.</p>
<p>c) Mapeamento dos assentamentos precários existentes nas ZEIS, com indicação do número de famílias residentes, caracterização socioeconômica, identificação dos espaços de uso coletivo, da oferta de infraestrutura urbana e levantamento das demandas comunitárias nestes locais.</p>	<p>O número de famílias residentes, caracterização socioeconômica, identificação dos espaços de uso coletivo, da oferta de infraestrutura urbana relativos as ZEIS 1 encontram-se nas Fichas dos Assentamentos. Os levantamentos das demandas comunitárias nas ZEIS não foi possível ser realizado devido a problemas de acesso às informações do Abraça Fortaleza.</p>
<p>d) Mapeamento dos conjuntos habitacionais públicos ou privados parcialmente urbanizados, irregulares e clandestinos indicando o número de famílias residentes, caracterização socioeconômica, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e as ocupações em áreas de risco</p>	<p>Este item diz respeito especialmente às ZEIS do tipo 2, embora em alguns casos, conjuntos habitacionais estão inseridos em ZEIS do tipo 1. Conforme já mencionado, as ZEIS do tipo 2 não foram tratadas neste relatório.</p>
<p>e) Mapeamento das ZEIS localizadas no Macrozoneamento Ambiental não passíveis de ocupação, a fim de evitar futuras situações de risco e de baixa qualidade ambiental para a população residente das ZEIS</p>	<p>No diagnóstico das ZEIS do tipo 1, foram elaborados mapas individuais, ou seja, para cada ZEIS um mapa, apresentando a exata delimitação das Áreas de Preservação Permanentes existentes parcial ou integralmente nas ZEIS. No que se refere às áreas dotadas de infraestrutura com concentração de terrenos não edificados, foi apresentado também, no caderno de diagnóstico das ZEIS do tipo 1, a partir de mapas individuais, que apresentam vazios existentes (fora ou dentro de ZEIS do tipo 3) dentro de um raio de abrangência de 3km a partir de cada ZEIS, onde o PLHIS classifica estes vazios de acordo com seus aspectos de infraestrutura, valor da terra e oferta de equipamentos.</p>
<p>f) Mapeamento e diagnóstico situacional das áreas dotadas de infraestrutura com concentração de terrenos não edificados, já identificados no mapa 5 e seu Anexo 5-A do PDPFOR</p>	<p>As áreas vazias da cidade dotadas de infraestrutura foram apresentadas no diagnóstico das ZEIS do tipo 3.</p>
<p>g) Proposição de planos de intervenção para cada área identificada como ZEIS do tipo 3</p>	<p>Os planos de intervenção relativos às ZEIS 3 foram abordados no capítulo “Aspectos do Plano Diretor” onde foram discutidas as limitações para suas elaborações dispostas no art. 133 do PDP/2009</p>
<p>h) Apresentação do rol de políticas públicas de requalificação urbanística, regularização fundiária e dinamização econômico - social, em execução ou prevista para as áreas de ZEIS</p>	<p>As políticas públicas estão apresentadas em mapas temáticos nos Anexos I e II</p>

i) Apresentação de estudos que indiquem o impacto na diminuição do déficit habitacional no município com a utilização das áreas identificadas como ZEIS do tipo 3 no Plano Diretor	Foram elaborados estudos para suprir o déficit habitacional de cada ZEIS 1 no caderno de diagnóstico das ZEIS 1, Anexo ao referido relatório
j) Apresentação do percentual de terrenos identificados como ZEIS do tipo 3 que já sofreram a progressividade de liberação prevista no art. 312, § 3º, do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009	A SEUMA forneceu esses dados que foram incrementados pelo comitê através de observação das fotográficas aéreas no intervalo de 2009 à 2014, onde foram identificados várias construções, que mesmo não compondo o percentual excluído das ZEIS 3 através da progressividade, contribuíram para escassez de oferta de terra urbanizada para HIS
k) Avaliação dos efeitos da inclusão, pela Lei Complementar nº18 de 30 de maio de 2012, dos parágrafos 1º, 2º e 3º no art.126 no Plano Diretor de Diretor que trata das ZEIS tipo 1	A SEUMA forneceu esses dados que estão apresentados no Anexo I, diagnóstico ZEIS tipo 1, na Ficha ZEIS do Mucuripe. Que segundo informações da SEUMA, foi a única ZEIS afetada por esta lei.

O artigo 5º do Decreto indica que o relatório das ZEIS contenha informações que venham a contribuir com o processo de regularização fundiária nessas áreas, requerendo para tanto o mapeamento e o levantamento das propriedades públicas ocupadas por moradias nas áreas identificadas como ZEIS, o levantamento da titularidade das áreas identificadas como ZEIS, bem como o levantamento das ações de regularização fundiária em andamento.

Em resposta ao referido artigo, o Anexo I - Diagnóstico das ZEIS do tipo 1, identifica os domínios de terrenos públicos e privados em ZEIS 1, enquanto o Anexo II - Diagnóstico das ZEIS 3, identifica o domínio dos terrenos, ocupados (assentamentos) ou não, das ZEIS 3. O Anexo I - Diagnóstico das ZEIS do tipo 1, contém mapa com as informações relativas à regularização fundiária em andamento ou concluídas na atual gestão municipal, nas ZEIS 1.

O artigo 6º indica que o Relatório das ZEIS deverá apresentar estudos e levantamentos das operações urbanas já realizadas, propostas ou em andamento, dos planos e projetos nas áreas mapeadas como ZEIS localizadas nas Regiões Central, Noroeste, Leste, Oeste e Nordeste do Município e consideradas prioritárias para realização de operações urbanas consorciadas de acordo com art. 243 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Em resposta a esse artigo foi elaborado o capítulo oito, que ,por decisão do Comitê, tratou não somente das Operações Urbanas, mas também de outras formas de viabilizar a implementação das ZEIS, portanto intitulado "Público e Privado: Parceria e Coerção na viabilização das ZEIS".

Segundo o artigo 7º, o Comitê deverá identificar, coleccionar e disponibilizar para consulta a produção científica nos níveis de monografia, dissertação e tese e outros projetos de extensão junto às instituições de pesquisa e ensino superior que tenham abordado as temáticas relativas às Zonas Especiais de Interesse Social no âmbito do Município de Fortaleza.

Nesse sentido, todo material acadêmico consultado pelo Comitê para elaboração do relatório, foi reunido em meio físico e digital e armazenado no acervo do IPLANFOR.

Reforça-se que as exigências de conteúdo relativamente às ZEIS 2 estão em cumprimento pela equipe técnica do Instituto de Planejamento de Fortaleza.

O trabalho do Comitê das ZEIS foi realizado sob a coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), e dispõe da ajuda dos representantes do Poder Público municipal, das comunidades das ZEIS e de organizações não governamentais.

Participaram regularmente do trabalho ou foram convocados, quando necessário, à prestação pontual de informações os representantes das secretarias de Urbanismo e Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Regionais; Infra Estrutura; Saúde; Educação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome; Segurança Cidadã e da Defesa; Cidadania e Direitos Humanos; Finanças; Secretaria de Serviços Públicos e Conservação; Procuradoria Geral do Municipal; Coordenadoria Especial de Participação Social; Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza.

Quanto à participação social, foram convidadas a compor o Comitê nove representantes de comunidades inseridas em ZEIS, escolhidas pela reconhecida atuação comunitária em prol da regulamentação das ZEIS e que têm participado assiduamente das discussões para elaboração do relatório. São eles: os representantes das ZEIS Lagamar, Pici, Poço da Draga, Moura Brasil, Bom Jardim, Pirambu, Serviluz, Praia do Futuro e Mucuripe.

Também foram convidadas duas organizações não governamentais: a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza; e o Centro de Estudo, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (Cearah Periferia). A primeira não tem participado de forma assídua; e a segunda, embora regularmente convidada, ainda não participou de nenhuma reunião.

As reuniões do Comitê receberam pessoas e instituições outras não previstas no decreto municipal que o instituiu. Entre essas, participam regularmente das discussões representantes da Universidade Federal do Ceará – do Laboratório de Estudos de Habitação (LEHAB/DAU-UFC), do Programa de Educação Tutorial/Arquitetura (ArqPET), do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e também Laboratório de Estudos da Cidade (LEC), além da organização não governamental Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

A grandiosidade da tarefa a ser desempenhada, aliada à reestruturação do Instituto de Planejamento Fortaleza, propiciou que o trabalho de elaboração do relatório da ZEIS se

prolongasse até julho de 2015, ultrapassando o prazo de 120 dias inicialmente estabelecido para a sua elaboração. O Comitê se prepara para, numa segunda fase, iniciar os debates sobre as ZEIS 2 (de conjuntos, mutirões e loteamentos irregulares).

O trabalho do referido Comitê se reveste de importância ímpar, pois deverá auxiliar a elaboração de legislação que venha a suprir a carência de regulamentação das ZEIS, pois embora o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, desde sua entrada em vigor em 2009, tenha conceituado e categorizado as ZEIS, estabelecido critérios para a instituição de novas ZEIS, indicado os instrumentos jurídicos e urbanísticos que deveriam ser utilizados nestas áreas, e até instituído regras gerais para a sua implantação, ainda carece de regulamentação em vários aspectos para que apresente eficácia plena e possa fazer cumprir o objetivo de integrar a cidade informal à cidade formal.

1. Das discussões técnicas e das discussões participativas do Comitê

1.1. Das Discussões Técnicas

A equipe técnica foi consolidada em maio de 2014, sendo composta pelos membros dispostos no quadro a seguir:

MEMBROS COMITÊ PREFEITURA		
NOME	ÓRGÃO	FUNÇÃO
Luiza Perdigão	Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR	COORDENADORA
Carla Carolina N. Sales	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional – HABITAFOR	COORDENADORA-AUXILIAR
Francisco Edmar de Oliveira Júnior	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA	PARTICIPANTE
Davi Lopes Silva	Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão – SEPOG	PARTICIPANTE
João Fernandes Menescal	Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINF	PARTICIPANTE
Dayse Gadelha Lima Fuques	Secretaria Municipal de Saúde – SMS	PARTICIPANTE
Hulda Barros Bastos	Secretaria Municipal de Educação – SME	PARTICIPANTE
Raimundo Eduardo Silveira Fontenele	Universidade Federal do Ceará - UFC	PARTICIPANTE
Maria Paula Bezerra	Secretaria Municipal da Segurança Cidadã – SESEC	PARTICIPANTE
Elineudo Maia Pinheiro	Defesa Civil	PARTICIPANTE
Francisca Flaviana Costa Macedo	Coordenadoria Especial de Participação Social – CEPS	PARTICIPANTE
Clovis Soares e Sá Filho	Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN	PARTICIPANTE

Paulo Rafael Tabosa	Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN	PARTICIPANTE
Sergio Moraes	Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos – SCSP	PARTICIPANTE

As primeiras reuniões da equipe técnica tiveram o objetivo de discutir o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que contém um diagnóstico amplo dos assentamentos precários do município de Fortaleza. Como muitos componentes do grupo técnico tiveram seu primeiro contato com o PLHIS a partir da formação do Comitê e também careciam de conhecimento relativo às ZEIS, foi realizada a capacitação técnica que demandou bastante tempo em virtude da extensão e complexidade do conteúdo.

Por volta de junho de 2014, a equipe iniciou o trabalho de sistematização dos dados do PLHIS para elaboração do diagnóstico preliminar das ZEIS 1. A escolha de começar pelas ZEIS 1 foi feita por se tratar do conteúdo mais extenso do relatório, assim como pelo fato de o Comitê ser formado por representantes dessas ZEIS 1; logo, esse conteúdo possui maiores possibilidade de sofrer alterações, demandando assim maior tempo para sua finalização.

Paralelamente ao diagnóstico, foi elaborada uma proposta metodológica de priorização para regulamentação das ZEIS 1, contando com especial apoio dos membros da SEFIN e SESEC, além de assessoria do professor Inácio Bessa (Universidade de Fortaleza/Estatística), e consulta informal do professor Renato Pequeno (Universidade Federal do Ceará/Arquitetura). Mesmo assim, não foi finalizada em decorrência da – até então pendente – proposta preliminar do diagnóstico das ZEIS e também da participação popular. A proposta inconclusa de priorização das ZEIS, portanto, está ausente no relatório, mas poderá posteriormente ser concluída.

No início do ano de 2015 a equipe sofreu uma grande redução de técnicos devido a demandas emergenciais das secretarias envolvidas no Comitê, restando apenas os membros da HABITAFOR, IPLANFOR e SEPOG, com apoio de duas estagiárias e uma arquiteta do IPLANFOR. Com esse reforço técnico, em março de 2015 a proposta preliminar do diagnóstico das ZEIS 1 foi concluída e, logo em seguida, iniciaram-se efetivamente os trabalhos do Comitê composto pela equipe técnica remanescente e contando, também, com a participação comunitária.

1.2.Das Discussões Participativas

De acordo com o Decreto Municipal nº 13.241/2013, o Comitê deverá ser composto por representantes da sociedade civil para garantir a elaboração participativa e deliberativa do relatório.

O quadro seguinte traz a lista dos convidados da sociedade civil a participar do Comitê.

MEMBROS COMITÊ SOCIEDADE CIVIL		
NOME	ÓRGÃO	FUNÇÃO
Tereza Hilda	CEARAH Periferia	PARTICIPANTE
Natanael Alves Mota	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFFOR	PARTICIPANTE
Marileide Da Silva Luz	ZEIS 1 BOM JARDIM	PARTICIPANTE
Rogério Costa		
Francisca Maria Do Nascimento		
Raimundo Nonato		
Adriana Gerônimo Vieira Silva	ZEIS 1 LAGAMAR	PARTICIPANTE
Gean Gabriel		
Jaqueline Silva		
Pedro André N. Monte	ZEIS 1 MOURA BRASIL	PARTICIPANTE
Francisco Fernando Martins	ZEIS 1 PICI	PARTICIPANTE
Cícera da Silva Martins		
Luiza de Marilac Lima	ZEIS 1 POÇO DA DRAGA	PARTICIPANTE
Maria Ivoneide Gois da Silva		
Rosilene Lima Mendes	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO (A e B)	PARTICIPANTE
Lucimeire Calandrini Ribeiro	ZEIS 1 SERVILUZ	PARTICIPANTE
José Ribamar Petra		
Maria Dalva Dos Santos	ZEIS 1 PIRAMBU	PARTICIPANTE
Antônio Silva De Oliveira		

Dos convidados pelo poder público municipal somente a ONG Cearah Periferia não atendeu ao convite.

Apesar de não designados por Decreto, alguns membros da sociedade civil participaram espontaneamente do Comitê, conforme representados no quadro abaixo.

SOCIEDADE CIVIL – COMITÊ		
NOME	ÓRGÃO/ ENTIDADE	FUNÇÃO
Valéria Pinheiro	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO – LEHAB/UFC E FRENTE DE LUTA POR MORADIA	PARTICIPANTE
Thais Oliveira Ponte	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO LEHAB/UFC E FRENTE DE LUTA POR MORADIA	PARTICIPANTE
Profa. Clarissa Sampaio Freitas	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO-LEHAB/UFC	PARTICIPANTE
Prof. Renato Pequeno	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO-LEHAB/UFC	PARTICIPANTE
Jéssica Fontenele Sales	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO-LEHAB/UFC	PARTICIPANTE
Sara V. Rosa	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO-LEHAB/UFC	PARTICIPANTE
Rodolfo Anderson D. Goes	LABORATÓRIO DE ESTUDO DA HABITAÇÃO-LEHAB/UFC	PARTICIPANTE
Ângela Maria Monteiro	INSTITUTO DE ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO –IADH/UFC	PARTICIPANTE

Conceição Faheina	INSTITUTO DE ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO-IADH/UFC	PARTICIPANTE
Elza F. Braga	INSTITUTO DE ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO-IADH/UFC	PARTICIPANTE
Silvana Parente	INSTITUTO DE ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO-IADH/UFC	PARTICIPANTE
Roberta Filiola C. Barroso	CENTRO DE ACESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIO-CAJU/UFC	PARTICIPANTE
Felipe Saboia Santos	CENTRO DE ACESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIO-CAJU/UFC	PARTICIPANTE
Guilherme Bezerra	LABORATÓRIO EM ESTUDOS EM CIDADES-LEC	PARTICIPANTE
Aline Feitosa De Gois	JOVENS TALENTOS/UFC	PARTICIPANTE
Érica de Sousa	JOVENS TALENTOS/UFC	PARTICIPANTE
Germana Nunes	PROGRAMA DE ENSINO TUTORIAL -ARQPET/UFC	PARTICIPANTE
Giovana Duarte Almeida	PROGRAMA DE ENSINO TUTORIAL-ARQPET/UFC	PARTICIPANTE
Manuela Teixeira Arias	PROGRAMA DE ENSINO TUTORIAL -ARQPET/UFC	PARTICIPANTE
Ana Virgínia Elias Pinho	INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL /UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO-IPPUR-UFRJ	PARTICIPANTE
Amíria Brasil	ARQ. E URB./UNIFOR	PARTICIPANTE
Leonardo Ribeiro	ESTUDANTE DE ARQUITETURA E URBANÍSTICO	PARTICIPANTE
Erika De Sousa A.	ESTUDANTE	PARTICIPANTE
Simone Oliveira	ARQUITETA	PARTICIPANTE
Janaína Cordeiro	ARQUITETA	PARTICIPANTE
Francisco Laercio P. Braga	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ-UECE	PARTICIPANTE
Felipe Rabelo	BPA INVESTIMENTOS/ANALISTA	PARTICIPANTE
André De Carvalho Augusto	COORDENADORIA ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL-CEPS	PARTICIPANTE
Antônio Gualderto	GABINETE VICE-PREFEITO	PARTICIPANTE
Viena Nogueira	SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRA ESTRUTURA-SEINFRA	PARTICIPANTE
Barbara Araújo	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO-PGE	PARTICIPANTE
Alan Sérgio Rodrigues	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Dian José De Sá Nunes	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Jociane Macedo Barros	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
José Maria Pereira De Lima Jr.	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Antônio Karlos de Albuquerque(KAKÁ)	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Lucila Menezes	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL-HABITAFOR	PARTICIPANTE
Pedro André N. Monte	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Roberto Cabral	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Wagner Dennyson De Sousa	SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL HABITAFOR	PARTICIPANTE
Ana Manuela Nogueira	SECRETARIA MUNICIPAL DA INFRAESTRUTURA-SEINF	PARTICIPANTE
Francisco Assunção	SECRETARIA DE FINANÇAS-SEFIN	PARTICIPANTE
Tristão Farias C. Rocha	SECRETARIA DE FINANÇAS-SEFIN	PARTICIPANTE
Rebeca de Souza Oliveira	SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE – SMS	PARTICIPANTE
Cefisa Maria Sabino Aguiar	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SME	PARTICIPANTE

Glaumer Fernandes De Sousa	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SME	PARTICIPANTE
Raimundo Eduardo Silveira Fontenele	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SDE	PARTICIPANTE
Elayne Maria Benevides De Oliveira	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SDE	PARTICIPANTE
Carlos Augusto L. Freire	SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE-SEUMA	PARTICIPANTE
Danielle Batista Souza	SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE-SEUMA	PARTICIPANTE
Larissa Menescal	SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE-SEUMA	PARTICIPANTE
Weslenya Godinho	SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE-SEUMA	PARTICIPANTE
Douglas Bettiol Corrêa	SECRETARIA DE TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME-SETRA	PARTICIPANTE
Antônio Gualberto	GAB. VICE PREFEITO	PARTICIPANTE
Maria Cristina Leite	EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA-ETUFOR	PARTICIPANTE
Joana Kesselring	INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA-IPLANFOR	PARTICIPANTE
Letícia Cândido De Oliveira	INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA-IPLANFOR	PARTICIPANTE
Luciana Furtado C. Coelho	INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA-IPLANFOR	PARTICIPANTE
Vólia Rocha	INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA-IPLANFOR	PARTICIPANTE
Renan Emrich Colares	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO-SEPOG	PARTICIPANTE
Rosângela De A. E Silva	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO –SEPOG	PARTICIPANTE
Fernando Juarez Carvalho Arruda	SER I	PARTICIPANTE
Andreia Guilherme	SER II	PARTICIPANTE
Germana Ribeiro	SER II	PARTICIPANTE
Silvana Maria Gomes Ponte	SER II	PARTICIPANTE
Luis N. Sombra Oliveira	SER III	PARTICIPANTE
Cinthia Bezerra Teles	SER IV	PARTICIPANTE
Maria Andrade Leite	SER IV	PARTICIPANTE
Priscilla Da Hora Cardoso	SER IV	PARTICIPANTE
Lisandra Campos	SER V	PARTICIPANTE
Lorena Kyssia Lima Matos	SER V	PARTICIPANTE
Perpétua Socorro Ribeiro	SER V	PARTICIPANTE
Lívia Pinheiro	SER VI	PARTICIPANTE
Makyllene Kelly Andrade Viana	SER VI	PARTICIPANTE
Thais Cristina P. Cavalcante	SER VI	PARTICIPANTE
Jorge Pedro Bonfim	SECRETARIA REGIONAL CENTRO-SERCE	PARTICIPANTE
Gualter Bezerra	ESCRITÓRIO FREI TITO	PARTICIPANTE
Mateus De Oliveira	ESCRITÓRIO FREI TITO	PARTICIPANTE
Ana Maria Ferreira De Freitas	FUNDAÇÃO MARCOS DE BRUIN	PARTICIPANTE
Regina Jaqueline Da Silva	CONSELHO GESTOR – FMB	PARTICIPANTE
Bruno Jannotti Muller	CONCRENAT/SETEC	PARTICIPANTE
Chrystiano Martins Lima	COMOL	PARTICIPANTE
Ana Cristina De Moraes Lima	MOSAICO	PARTICIPANTE
Marcelo Saldanha Girão	PGE/PROPAMA	PARTICIPANTE
Francisca Alda Da Silva	ZEIS LAGAMAR	PARTICIPANTE
Ana Maria De Freitas	ZEIS LAGAMAR	PARTICIPANTE
Jessika Rocha	ZEIS LAGAMAR	PARTICIPANTE

Pedro Fernandes	CONS. POPULAR SERVILUZ	PARTICIPANTE
Francisco Alberto Alves(Dedé)	ZEIS BOM JARDIM	PARTICIPANTE
Francisco Alef Feitosa	ZEIS BOM JARDIM-JAP/CDVHS/DLIS	PARTICIPANTE
Iolanda Lima	ZEIS BOM JARDIM	PARTICIPANTE
José Alberto Alves Cavalcante	ZEIS BOM JARDIM	PARTICIPANTE
Raimundo Nonato Moreno	ZEIS BOM JARDIM	PARTICIPANTE
Zélia Inácio Taboza	ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA COMUNIDADE DOS MARROCOS-BAIRRO BOM JARDIM	PARTICIPANTE
Maria Fernandes	FEDERAÇÃO DE BAIRRO DE FAVELA DE FORTALEZA-FEBFFOR	PARTICIPANTE
Eudes Guimarães	FEDERAÇÃO DE BAIRRO DE FAVELA DE FORTALEZA - FEBFFOR	PARTICIPANTE
Maria Fátima De O. Lopes	CENTRO COMUNITÁRIO	PARTICIPANTE
Francisco Osias Matos Santos	CENTRO COMUNITÁRIO	PARTICIPANTE
Tereza C. Cunha	ASSOCIAÇÃO RODOLFO TEÓFILO	PARTICIPANTE
Lúcia Pereira da Silva	COMUNIDADE JOÃO XXIII-BAIRRO DIONÍSIO TORRES	PARTICIPANTE
Francisco Henrique Ferreira Lima	MOURA BRASIL	PARTICIPANTE
Raimundo Nonato Da S. Barros	MOURA BRASIL	PARTICIPANTE
Pedro Fernandes	SERVILUZ	PARTICIPANTE
Daniel Rodrigues	SERVILUZ	PARTICIPANTE
Francisco Oliveira	SERVILUZ	PARTICIPANTE
Raquel Lima de Souza	SERVILUZ	PARTICIPANTE
Ana Alves Da Cunha Valentin	ASSOCIAÇÃO EM DEFESA DA VIDA DAS GOIABEIRAS E ADJECÊNCIAS-BAIRRO GOIABEIRAS	PARTICIPANTE
Francisco Fernando Martins	GRUPO DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR (PRESIDENTE) E MOVIMENTO DOS CONSELHOS POPULARES	PARTICIPANTE
Raquelyna De Souza	UNIDADE CLASSISTA - SERVILUZ	PARTICIPANTE
Raquel Souza	UNIDADE CLASSISTA - SERVILUZ	PARTICIPANTE
Maria Do Socorro Silva	CONJUNTO HABITACIONAL ALDACI BARBOSA - BAIRRO DE FÁTIMA	PARTICIPANTE
Maria Das Graças S. Paula	MUCURIPE	PARTICIPANTE
Rita de Cássia Laurindo Sales	MOVIMENTO DE LUTA EM DEFESA DA MORADIA-MLDM-TRILHA DO SENHOR-BAIRRO ALDEOTA	PARTICIPANTE
Maria Fátima De Oliveira Lopes	CENTRO COMUNITÁRIO CRISTO REDENTOR	PARTICIPANTE
Francisco Carvalho Félix	MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA-MNPR	PARTICIPANTE
Francisco Oliver Oliveira	MOVIMENTOS DOS CONSELHOS POPULARES	PARTICIPANTE
Izabel Cristina Lima Ferreira	ONG. VELAUMAR	PARTICIPANTE

No dia 14 de abril de 2015 foram iniciadas as discussões participativas. A população deliberou sobre as datas pré-agendadas pela prefeitura e decidiu que o calendário deveria ser flexível, para que a população tivesse condições de analisar a proposta preliminar e sugerir alternativas para as problemáticas apresentadas.

O quadro a seguir apresenta as datas das reuniões, as pautas discutidas e os participantes de cada uma das dez reuniões do Comitê em sua formação completa, isto é, com representação dos técnicos da Prefeitura e da sociedade civil.

DATA	PAUTA PRÉ-DEFINIDA	PARTICIPANTES	DELIBERAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS
14/04/2015	<p>Apresentação preliminar do Diagnóstico das ZEIS 1 pela equipe técnica aos representantes da sociedade civil;</p> <p>Entrega do caderno de participação aos integrantes do Comitê para as devidas contribuições.</p>	<p>- IPLANFOR - HABITAFOR - SER IV E VI - SESEC - ZEIS LAGAMAR - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS MOURA BRASIL - ZEIS SERVILUZ - BAIRRO DE FÁTIMA - ZEIS PCI - UFC/LEHAB - IADH</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do número de reuniões participativas; • Apresentação das experiências referentes à regulamentação das ZEIS vivenciadas em comunidades como o Lagamar, Serviluz e Poço da Draga; • Apresentação da disponibilidade orçamentária da PMF para o trabalho de regulamentação das ZEIS; • Criação de um plano de ação para regulamentação das ZEIS; • Apresentação do Plano Fortaleza 2040; • Os representantes das ZEIS deverão contribuir com a identificação dos vazios inseridos nas ZEIS 1; • Comunidade deverá preencher e devolver o caderno de participação; • Apresentação da experiência do PREZEIS Recife;
28/04/2015	<p>Apresentação do PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social, base de dados do Relatório das ZEIS;</p> <p>Aprovação e assinatura da Ata da reunião do dia 14/04/2015;</p> <p>Discussão sobre as experiências de Regulamentação das ZEIS 1 - ZEIS Lagamar e outras.</p>	<p>- IPLANFOR - HABITAFOR - SER I, IV E VI - SESEC - SME - SMS - SEPOG - ZEIS LAGAMAR - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS PICI - ZEIS MUCURIBE - FEDERAÇÃO DE BAIRROS E FAVELAS DE FORTALEZA - UFC/LEHAB - IADH</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico sobre oferta de terra urbanizada (ZEIS 3); • Posicionamento do Comitê acerca da redução de ZEIS 3; • Ampliação da participação para além do proposto no caderno de participação
05/05/2015	<p>Pauta: Apresentação dos encaminhamentos para conclusão do relatório já feitos pela equipe.</p>	<p>- IPLANFOR - HABITAFOR - SER II, IV E VI - SEUMA - SEPOG - ZEIS LAGAMAR - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS PICI - ZEIS SERVILUZ - ZEIS PIRAMBU - UFC/LEHAB</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Substituir as imagens do relatório de 2009 para 2014; • Identificação dos terrenos que saíram das ZEIS 1 (art. 126/ PDPFor) e ZEIS 3 (art. 312/ PDPFor); • Identificação dos assentamentos inseridos nas ZEIS Fátima, Dionísio Torres e Praia de Iracema que não constam no PLHIS; • Identificação dos domínios dos terrenos de ZEIS 1 e ZEIS 3;

14/05/2015	<p>Pactuação sobre a metodologia das reuniões; Entrega das informações pendentes pela equipe técnica;</p> <p>Deliberação sobre o roteiro para elaboração dos capítulos do relatório;</p> <p>Deliberação sobre a proposta do plano de ação referente à formação dos conselhos gestores;</p> <p>Deliberação sobre a proposta do Plano de Ação referente à elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF);</p>	<ul style="list-style-type: none"> - IPLANFOR - HABITAFOR - SER I, II, IV E V - SEUMA - SMS - SME - SETRA - ZEIS LAGAMAR - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS SERVILUZ - ZEIS PICI - ZEIS PIRAMBU - ZEIS MUCURUPE - UFC/LEHAB - IADH 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição da comissão provisória de acompanhamento da regulamentação da ZEIS até o encaminhamento do projeto de lei para câmara; • Minutar o decreto que dispõe sobre a instituição da comissão de regulamentação e implantação da ZEIS; • Decreto deve garantir que as proposições pactuadas no relatório das ZEIS sejam incluídas no projeto de lei a ser encaminhada a câmara para regulamentação das ZEIS.
28/05/2015	Palestra PREZEIS Recife com a Dra. Tereza Borba	<ul style="list-style-type: none"> - IPLANFOR - HABITAFOR - SEUMA - SER I, II E IV - UFRJ - ZEIS MOURA BRASIL - SME - ZEIS SERVILUZ - LEHAB/UFC - SETRA - IADH - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS LAGAMAR - ONG VELAUMAR (POÇO DA DRAGA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturar um modelo de governança para as ZEIS de Fortaleza.
29/05/2015	Apresentação da SEUMA para o Comitê das ZEIS sobre a Regulamentação do PDPFOR 2009.	<ul style="list-style-type: none"> - SEUMA - IPLANFOR - IADH - SETRA - UFC - LEHAB/UFC - ZEIS BOM JARDIM - CONJUNTO ALDACI BARBOSA - ZEIS SERVILUZ - ZEIS PICI - SER IV 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcar nova reunião para apresentação do processo de revisão da LUOS do Código de Obras e da Lei de Parcelamento.
11/06/2015	Apresentação da SEUMA para o Comitê das ZEIS sobre a revisão da LUOS, Código de Obras e Lei de Parcelamento.	<ul style="list-style-type: none"> - ZEIS PICI - ZEIS LAGAMAR - ZEIS SERVILUZ - CONJUNTO ALDACI BARBOSA - SEUMA - LEHAB 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar a estratégia a fim de facilitar o processo de regulamentação das ZEIS.

22/06/2015	<p>Diagnóstico situacional das ZEIS do tipo 3;</p> <p>Diagnóstico dos vazios inseridos nas ZEIS do tipo 1;</p> <p>Deliberação das proposições.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - IPLANFOR - HABITAFOR - SER II E IV - SEUMA - SETRA - SMS - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS POÇO DA DRAGA - ZEIS SERVILUZ - ZEIS MUCURIBE - ZEIS PIRAMBU - LEHAB / UFC - LEC/UFC - IADH - FRENTE DE MORADIA - ESCRITÓRIO FREI TITO - LEHAB 	<ul style="list-style-type: none"> • Informar no relatório a prioridade de utilização dos vazios em ZEIS 1; • Fazer levantamento dos domínios dos terrenos em ZEIS 1 e ZEIS 3;
23/06/2015	<p>Apresentação do Orçamento Municipal;</p> <p>Consolidação das proposições.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - IPLANFOR - HABITAFOR - SER II E IV - SEUMA - SETRA - SEPOG - ZEIS BOM JARDIM - ZEIS POÇO DA DRAGA - ZEIS SERVILUZ - ZEIS PICI - ZEIS FÁTIMA (CONJUNTO ALDACI BARBOSA) - ZEIS MUCURIBE - LEHAB/UFC - LEC/UFC - ONG VELAUMAR - IADH 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato de 6 meses prorrogado por mais 6 meses; • Criação do conselho geral e diretriz para funcionamento; • Vagas: 13 ou 12 para poder público, 9 representantes das ZEIS (2 por comunidade), 6 para universidades (2 para cada) e vagas para ONG's; • Capacitação para as outras ZEIS fora do decreto; • Sugestões para a minuta do decreto (prazo 48 h); • Envio da apresentação da SEPOG; • Definição das próximas pautas e datas das reuniões;
27/07/2015	<p>Entrega do Relatório (capítulos + diagnóstico ZEIS 1 e ZEIS 3 + mapas)</p>		



Fig. 3.1: Registros fotográficos de reuniões do Comitê. Fonte: Edmar Oliveira Junior.

CAPÍTULO 4 | Guia de leitura para o diagnóstico das **ZEIS**

O presente capítulo objetiva explicar como os anexos I, II e III deste relatório que contém, respectivamente, os diagnósticos referentes às ZEIS 1 (ZEIS de ocupação), às ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos) e às ZEIS 3 (ZEIS de vazios) foram elaborados.

Como a principal fonte de informações para compor os referidos diagnósticos foi o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), faz-se uma breve contextualização sobre o surgimento desses planos no Brasil e em Fortaleza. Em seguida, apresentam-se aspectos metodológicos da elaboração dos referidos diagnósticos e um guia para facilitar a leitura dos seus conteúdos.

1. O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS

O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS foi elaborado por uma equipe multidisciplinar sob a coordenação da Fundação Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), entre os anos de 2010 e 2012. A elaboração do PLHIS visava ao cumprimento de exigência do Ministério das Cidades aos municípios, no âmbito da formação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005), operacionalizador da Política Nacional de Habitação.

Como forma de enfrentar o desafio de formular uma estratégia que fosse capaz de viabilizar o objetivo precípua da Política Nacional de Habitação de universalizar o acesso à moradia digna para os cidadãos brasileiros, caberia então aos municípios, com a participação de segmentos representativos da sociedade, a elaboração dos seus planos locais de habitação de interesse social.

Dessa forma, suprir-se-ia a carência de informações sistematizadas e confiáveis sobre o setor habitacional e em particular sobre os assentamentos precários (situação comum à grande maioria dos municípios brasileiros), e se viabilizaria a adesão ao SNHIS e o acesso aos recursos Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pretensa fonte de financiamento da Política Nacional de Habitação.

Nesse contexto o município de Fortaleza elaborou o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que contém uma síntese do diagnóstico do setor habitacional de Fortaleza, das necessidades habitacionais atuais e das geradas pela demográfica para o prazo de 13 anos, bem como indicações de linhas de ação e programas sugeridos com fins de atender às especificidades identificadas.

Mas, além disso, o PLHIS trouxe com riqueza de detalhes a radiografia da precariedade habitacional em Fortaleza, pois indo diretamente aos territórios e consultando a população, os

técnicos identificaram 843 assentamentos precários, classificados nas tipologias: favelas, cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares ou clandestinos. Ressalta-se que 75% desses assentamentos (ou seja, 632 deles) foram visitados e fotografados pela equipe técnica responsável pela elaboração do plano.

Entre as valiosas contribuições do PLHIS constam 31 mapas diagnósticos, um sistema de classificação e priorização de intervenções nos assentamentos precários e um banco de dados com 66 variáveis que os retratam de forma minuciosa.

O PLHIS faz uma correlação entre as ZEIS e os assentamentos, concluindo que há coerência entre os tipos de ZEIS e a classificação tipológica dos assentamentos na medida em que:

- Mais de 80% dos assentamentos inseridos em ZEIS 1 (ZEIS de ocupação) são considerados favelas e;
- Cerca de 76% dos assentamentos das ZEIS 2 (ZEIS de conjuntos) são classificados como mutirão ou conjuntos.

O referido plano, ao relacionar os assentamentos com as ZEIS, informou ainda que do total dos 843 assentamentos:

- 12%, ou seja, 102 deles, encontram-se parcialmente ou totalmente inseridos em ZEIS 1;
- 5% estão parcialmente ou totalmente inseridos em ZEIS 2, ou seja, 43 assentamentos e;
- 4% estão inseridos em ZEIS 3, ou seja, 37 assentamentos, no geral, ocupações de leito de via.

O PLHIS originou 31 mapas diagnósticos, um sistema de classificação e priorização para intervenções nos assentamentos precários e um banco de dados com 66 variáveis que os retratam de forma minuciosa. Contribuições essas que, entendeu-se seriam de grande valia para a elaboração deste relatório, hipótese que se confirmou ao final deste trabalho.

2. Metodologia para elaboração do diagnóstico das ZEIS

Avaliada a pertinência entre o PLHIS e as ZEIS, o primeiro passo foi escolher entre as 66 variáveis do banco de dados do PLHIS, aquelas capazes de responder às questões do Decreto Municipal nº 13.241/2013. O quadro a seguir apresenta as 66 variáveis que compõem o banco de dados do PLHIS com destaque em vermelho para as 43 selecionadas para este trabalho.

- V01. CÓDIGO
- V02. NOME ASSENTAMENTO**
- V03. REGIONAL**
- V04. BAIRRO**
- V05. SETOR CENSITÁRIO
- V06. LOCALIZAÇÃO CARTOGRÁFICA
- V07. ÁREA TOTAL (M²)**
- V08. ESTIMATIVA ÁREA OCUPADA (M²) e %**
- V09. ESTIMATIVA NÚMERO DE IMÓVEIS**
 FONTE Nº DE IMÓVEIS ≤ 50UH (ASSENTAMENTO COM Nº DE UH IGUAL OU MENOR A 50?) CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V10. FRAÇÃO IDEAL DO IMÓVEL (M²/IMÓVEL)**
 CLASSIFICAÇÃO TAMANHO DO LOTE MÉDIO
- V11. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA – DOMÍNIO DO TERRENO**
 CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V12. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA – TEMPO DE EXISTÊNCIA
- V13. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA – ESTIMATIVA DE INÍCIO DO ASSENTAMENTO**
- V14. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA – EXISTÊNCIA DE PROCESSO JURIDICO OU CONFLITO FUNDIÁRIO
- V15. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO**
 CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V16. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA**
- V17. SISTEMA DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS**
- V18. COLETA DE LIXO**
- V19. ENERGIA ELÉTRICA – DOMICILIAR**
- V20. ENERGIA ELÉTRICA – ILUMINAÇÃO PÚBLICA**
- V21. SISTEMA VIÁRIO – EXISTÊNCIA DE VIAS DE ACESSO PARA VEÍCULO**
- V22. SISTEMA VIÁRIO – VIAS PAVIMENTADAS %**
- V23. EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (ESCOLA) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (POSTO DE SAÚDE) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (POSTO POLICIAL) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (COMÉRCIO) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (SERVIÇOS) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (ESPORTIVO) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (RELIGIOSO) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (CULTURAL) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (COMUNITÁRIO) EQUIPAMENTOS DENTRO E/OU ENTORNO DO ASSENTAMENTO (OUTROS)**
- V24. EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS – ESCOLA ENSINO FUNDAMENTAL (COM BASE NO LEVANTAMENTO DE 1995 CONSIDERANDO O RAIO DE ATENDIMENTO) EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS – ESCOLA ENSINO MÉDIO (COM BASE NO LEVANTAMENTO DE 1995 CONSIDERANDO O RAIO DE ATENDIMENTO) EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS – CRECHE (COM BASE NO LEVANTAMENTO DE 1995 CONSIDERANDO O RAIO DE ATENDIMENTO) EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS – POSTO DE SAÚDE (COM BASE NO LEVANTAMENTO DE 1995 CONSIDERANDO O RAIO DE ATENDIMENTO)
- V25. TIPOLOGIA EDILÍCIA – GABARITO (PREDOMINANTE)**
- V26. TIPOLOGIA EDILÍCIA – PADRÃO ACABAMENTO (PREDOMINANTE)
- V27. TIPOLOGIA EDILÍCIA – PADRÃO CONSTRUTIVO (PREDOMINANTE)**

- V28. INTERVENÇÕES JÁ REALIZADAS
- V29. PREVISÃO DE INTERVENÇÃO
 Nº PREVISTO DE IMÓVEIS BENEFICIADOS COM NOVAS MORADIAS
- V30. AGENTE RESPONSÁVEL PELA INTERVENÇÃO EM PROCESSO
- V31. INTEGRAÇÃO À MALHA DO ENTORNO
- V32. SISTEMA GEOAMBIENTAL
- V33. ASSENTAMENTOS EM ÁREA DE RISCO**
 ESTIMATIVA Nº IMÓVEIS EM RISCO
- V34. TIPO DE RISCO**
 CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V35. PRESENÇA EM APP**
 ESTIMATIVA Nº IMÓVEIS EM APP
- V36. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO – EM FAIXA DE PRAIA**
 ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM FAIXA DE PRAIA
- V37. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO – EM FAIXA DE SERVIDÃO ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM FAIXA DE SERVIDÃO**
- V38. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO ABERTURA DE VIAS E FAIXA DE DOMÍNIO**
 ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM ÁREA DE ABERTURA DE VIAS E FAIXA DE DOMÍNIO CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V39. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO – EM LEITO DE RUA**
 ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM LEITO DE RUA CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V40. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO – EM ÁREAS DE LAZER**
 ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM ÁREAS DE LAZER
- V41. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO – EM ÁREA INSTITUCIONAL**
 ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM ÁREA INSTITUCIONAL
- V42. TIPO DE INSERÇÃO DOS DOMÍCILOS NO SÍTIO - FUNDO DE TERRA**
 ESTIMATIVA Nº DE IMÓVEIS EM FUNDO DE TERRA
- V43. VALOR DÉFICIT
- V44. BACIA HIDROGRÁFICA
- V45. PARÂMETROS DE LEGISLAÇÃO (PDPFOR) - MACROZONEAMENTO URBANO
- V46. PARÂMETROS DE LEGISLAÇÃO (PDPFOR) – MACROZONEAMENTO AMBIENTAL**
- V47. PARÂMETROS DE LEGISLAÇÃO (PDPFOR) – ZEIS CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V48. RISCO SÓCIO-AMBIENTAL CRITÉRIO SMS CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V49. SETOR SMS
- V50. APTIDÃO
- V51. ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA
- V52. ESTIMATIVA DO Nº DE HABITANTES**
- V53. ESTIMATIVA DO Nº DE FAMÍLIAS FONTE Nº DE FAMÍLIAS**
- V54. DENSIDADE POPULACIONAL**
- V55. ESTIMATIVA DA RENDA MÉDIA MENSAL DO CHEFE DE FAMÍLIA**
- V56. TIPOLOGIA**
- V57. CARACTERÍSTICAS**
 CRITÉRIO PARCIAL DE PRIORIDADE
- V58. Nº UH A SER REMOVIDAS POR URBANIZAÇÃO DOS ASSENT. CONSOLIDÁVEIS**

V58A. ESTIMATIVA Nº DOMICÍLIOS DEFICIT HABITACIONAL – DEMANDA FUTURA QUANTITATIVA POR INADEQUAÇÃO %

- V58B. ESTIMATIVA Nº DOMICÍLIOS DEFICIT HABITACIONAL – COHABITAÇÃO
- V58C. ESTIMATIVA Nº DOMICÍLIOS DEFICIT HABITACIONAL - TOTAL
- V59A. NECESSIDADE HABITACIONAL – TERRA URBANIZADA (OBS: NÃO CONSIDERA-SE A COHABITAÇÃO)
- V59B. NECESSIDADE HABITACIONAL – NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS (OBS: NÃO CONSIDERA-SE A COHABITAÇÃO) Nº POR INADEQUAÇÃO
- V59C. NECESSIDADE HABITACIONAL –URBANIZAÇÃO (OBS: NÃO CONSIDERA-SE A COHABITAÇÃO) Nº (COLOCAR ZERO NOS ASSENTAMENTO CONSOLIDADOS)
- V59D. NECESSIDADE HABITACIONAL – MELHORIAS HABITACIONAIS ESTIMATIVA (Nº)
- V59A. NECESSIDADE HABITACIONAL – TERRA URBANIZADA (OBS: NÃO CONSIDERA-SE A COHABITAÇÃO)
- V59B. NECESSIDADE HABITACIONAL – NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS (OBS: NÃO CONSIDERA-SE A COHABITAÇÃO) Nº POR INADEQUAÇÃO
- V59C. NECESSIDADE HABITACIONAL –URBANIZAÇÃO (OBS: NÃO CONSIDERA-SE A COHABITAÇÃO) Nº (COLOCAR ZERO NOS ASSENTAMENTO CONSOLIDADOS)
- V59D. NECESSIDADE HABITACIONAL – MELHORIAS HABITACIONAIS ESTIMATIVA Nº
- V59E. NECESSIDADE HABITACIONAL – GERENCIAMENTO DE RISCO Nº
- V59F. NECESSIDADE HABITACIONAL – REGULARIZAÇÃO DA POSSE Nº

V60A. ÁREA NECESSÁRIA PARA ABRIGAR DEMANDA ESTIMADA POR INADEQUAÇÃO (HORIZONTAL EM M²)

V60B. ÁREA NECESSÁRIA PARA ABRIGAR DEMANDA ESTIMADA POR INADEQUAÇÃO (VERTICAL EM M²)

- V60C. ÁREA NECESSÁRIA PARA ABRIGAR DEMANDA ESTIMADA POR COHABITAÇÃO (VERTICAL EM M²)
- V60D. ÁREA NECESSÁRIA MÍNIMA PARA ABRIGAR DEMANDA ESTIMADA TOTAL

V61. TIPO DE INTERVENÇÃO NECESSÁRIA

- V62A. CUSTOS UH (SEM COHABITAÇÃO)
- V62B. CUSTOS UH (COHABITAÇÃO)
- V62C. CUSTOS UH URBANIZAÇÃO SEM GERENCIAMENTO DE RISCOS
- V62D. CUSTOS MELHORIAS
- V62E. CUSTOS GERENCIAMENTO DE RISCO
- V62F. CUSTOS REGULARIZAÇÃO DA POSSE
- V62G. CUSTOS TRABALHO SOCIAL
- V62H. CUSTOS MANUTENÇÃO ASSENTAMENTOS
- V62I. TOTAL SEM COHABITAÇÃO
- V62J. TOTAL COM COHABITAÇÃO
- V63. INDICE DE GRAU DE PRIORIDADE
- V64. ORIGEM DO LEVANTAMENTO
- V65. VISITA
- V66. OFICINAS NAS APs

Ao final desse capítulo apresenta-se a definição das 43 variáveis escolhidas.

O segundo passo foi sobrepor as poligonais das ZEIS no mapa dos assentamentos precários, conforme o mapa a seguir.



LEGENDA: — ZEIS ANCURI (Fonte: PDPFOR/2009) — ASSENTAMENTO (Fonte: PLHISFOR/2011)

Fig. 4.1: Sobreposição da poligonal de ZEIS e assentamentos precários.

Feita essa sobreposição verificaram-se as seguintes situações, que impactaram na construção metodológica do relatório e no tratamento das informações advindas do PLHIS:

- A maioria dos assentamentos mapeados pelo PLHIS não são contemplados com o instrumento das ZEIS, situação que redundou na inclusão de indicação no Capítulo 11 (Proposições) no sentido da criação de novas ZEIS;
- As ZEIS na maioria dos casos são formadas por mais de um assentamento, o que implicou na decisão de apresentar cada ZEIS somando os dados de todos os assentamentos que as compõem, mas também de apresentar cada assentamento individualmente, conforme figura seguinte.



LEGENDA:
 — ZEIS GENIBAÚ (Fonte: PDPFOR/2009)
 — ASSENTAMENTOS (Fonte: PLHISFOR/2011)

Nome do Assentamento	Domínio do Terreno*
① Dias Monteiro/Olaria e Nova Jerusalém	Público
② Boa Esperança	Público
③	Privado
④ Pantana III	Privado
⑤ sem nome	sem info

Fig. 4.2: Exemplo de ZEIS formada por mais de um assentamento.

- Há situações em que a(s) área(s) do(s) assentamento(s) excedem a área da ZEIS. Nesses casos, optou-se por considerar os dados socioeconômicos e de infraestrutura da área inteira dos assentamentos, conforme exemplificado na figura abaixo.

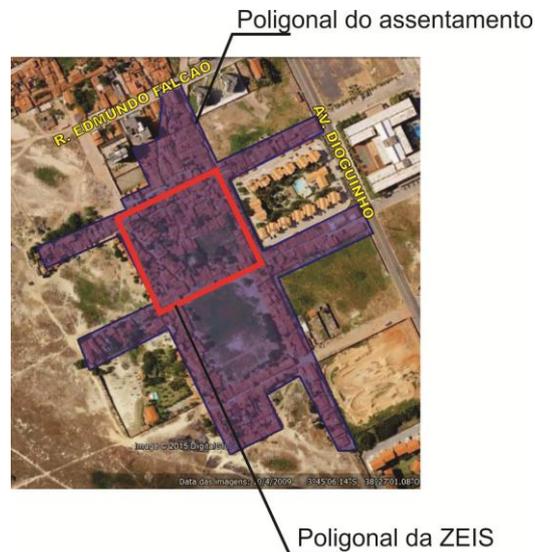


Fig. 4.3: Exemplo de assentamento que excede a área da ZEIS.

- Há situações em que a área total do assentamento engloba mais de uma poligonal de ZEIS. São os casos específicos da ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ C e da ZEIS 1 PAPICU B, conforme as figuras seguintes. Nesses casos, optou-se pela junção das ZEIS e, por esse motivo, o somatório de poligonais relativas às ZEIS 1 considerado neste trabalho será 41 e não 45, como indica a contagem das ZEIS demarcadas nas Leis Complementares nº 062/2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza) e Lei Complementar 076/2010 (que instituiu a ZEIS 1 Lagamar). Observa-se, entretanto, que nenhuma poligonal legalmente demarcada foi desconsiderada neste trabalho, havendo apenas a junção de algumas delas, conforme as figuras seguintes.

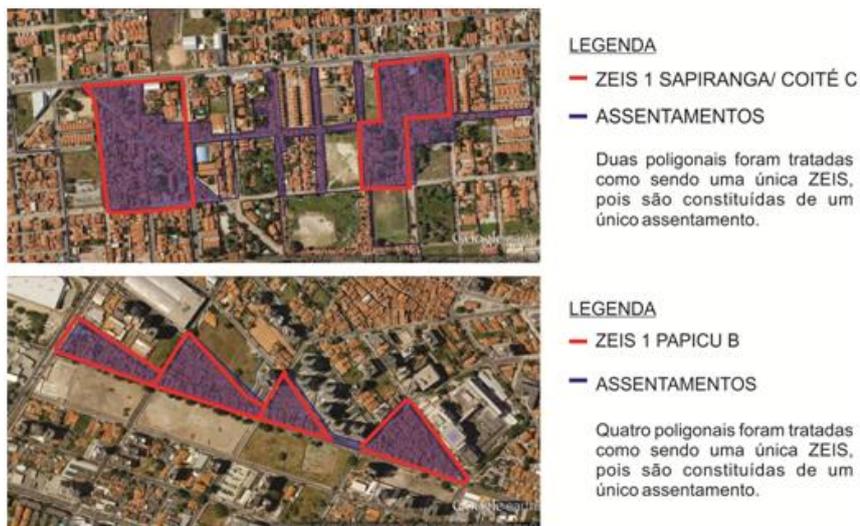


Fig. 4.4: Exemplo de assentamento cuja área total engloba mais de uma ZEIS.

- Finalmente, observou-se que algumas ZEIS, tanto do tipo 1 quanto do tipo 2, não possuem assentamentos precários. Nesses casos, para levantamento dos dados e a elaboração do diagnóstico, optou-se por se fazer visitas de campo. As visitas às ZEIS 1 sem assentamento foram concluídas, enquanto as visitas às ZEIS 2 ainda estão em andamento. Portanto, o diagnóstico das ZEIS 2 sem assentamento encontra-se incompleto. O quadro seguinte apresenta essas situações, relativamente às ZEIS 1 e às ZEIS 2.

ZEIS SEM ASSENTAMENTO	
ZEIS 1	<ul style="list-style-type: none"> • ZEIS PRAIA DE IRACEMA • ZEIS DIONÍSIO TORRES • ZEIS FÁTIMA
ZEIS 2	<ul style="list-style-type: none"> • ZEIS ANCURI • ZEIS BOA VISTA B • ZEIS BOM JARDIM A • ZEIS FLORESTA A • ZEIS FLORESTA B • ZEIS MONBUMBIM D • ZEIS SIQUEIRA A

Quanto às imagens dos assentamentos utilizadas neste trabalho, optou-se por atualizá-las utilizando-se da ferramenta do Google Earth (2014).

3. Guia para leitura dos Anexos I, II e III

Para facilitar a leitura do diagnóstico das ZEIS, disposto nos anexos I, II e III, passa-se à consideração de quatro seguintes pontos, respeitantes à:

1. Nomenclatura utilizada para denominar as ZEIS;
2. Divisão das ZEIS por territórios;
3. Forma de apresentação das ZEIS;
4. Tratativa das ZEIS sem assentamentos precários.

3.1. Da nomenclatura

O primeiro ponto diz respeito à nomenclatura utilizada neste relatório para nominar as ZEIS, tendo em vista que as legislações que as instituíram não as denominaram, mas apenas demarcaram suas poligonais. Para tanto, convencionou-se adotar uma nomenclatura do seguinte modo:

ZEIS + BAIRRO + LETRA

A letra só é utilizada quando existe mais de uma ZEIS no bairro. A sequência das letras obedece à disposição geográfica das ZEIS, sendo crescente no sentido Leste-Oeste e Norte-Sul. Exemplos:

- ZEIS 1 FARIAS BRITO A;
- ZEIS 2 BARRA DO CEARÁ A;
- ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A.

Ainda com relação à nomenclatura, nos casos em que as ZEIS estão inseridas em mais de um bairro, optou-se pelo nome do bairro onde a maior parte da sua área está inserida, ou receberam o nome pelo qual já são popularmente conhecidas (casos do Lagamar e do Pirambu). O quadro seguinte demonstra essas situações, relacionadas às ZEIS 1.

ZEIS INSERIDAS EM MAIS DE UM BAIRRO		
REGIONAL	ZEIS	BAIRROS
Regional I	ZEIS 1 Pirambú	Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambú e Jacarecanga
	ZEIS Farias Brito A	Farias Brito e Jacarecanga
Regional II	ZEIS 1 Mucuripe	Varjota, Mucuripe, Vicente Pinzon e Cais do Porto
	ZEIS 1 Praia de Iracema	Praia de Iracema e Meireles
	ZEIS 1 Lagamar	São João do Tauape e Alto da Balança
	ZEIS 1 Santa Terezinha	Cais do Porto e Mucuripe
Regional V	ZEIS1 Bom Jardim	Bom Jardim e Siqueira
	ZEIS 1 Genibaú	Granja Portugal e Genibaú

3.2. Da divisão territorial

O segundo ponto diz respeito à didática de divisão territorial das ZEIS (1,2 e 3). Para tanto, utilizou-se da divisão administrativa do município em sete Regionais: I, II, III, IV, V, VI e Centro.

Verificada a ocorrência de ZEIS 1 e 2 nas sete Regionais, os anexos I e III estão divididos em sete partes. Em virtude da ocorrência das ZEIS 3 em apenas cinco Regionais (I, II, IV, V e VI), o anexo II está dividido em cinco partes.

3.3. Da apresentação do diagnóstico

O terceiro ponto diz respeito à forma de apresentação do diagnóstico das ZEIS. As referidas apresentações estão padronizadas em fichas, sendo a mesma abordagem para as ZEIS 1 e 2, e uma diferenciada para as ZEIS 3.

Dessa forma, o diagnóstico das ZEIS 1 e 2 compõe-se de oito tipos de fichas. O quadro seguinte demonstra o conteúdo dessas fichas.

TIPOS DE FICHAS	CONTEÚDO
1. ASPECTOS GERAIS	Caracterização geral das ZEIS em formato textual.
2. FICHA DE APRESENTAÇÃO	Aspectos demográficos, sociais e delimitação dos assentamentos constituintes das ZEIS.
3. DOMÍNIO DOS TERRENOS	Apresentação dos domínios públicos e privados das ZEIS.
4. FICHA DOS ASSENTAMENTOS	Caracterização dos assentamentos precários das ZEIS.
5. ASPECTOS AMBIENTAIS	Mapas das áreas de risco e Áreas de Preservação Permanente (APP) em ZEIS.
6. ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS	Identificação e classificação dos vazios urbanos inseridos ou não em ZEIS 3, existentes no raio de três quilômetros a partir de cada ZEIS.
7. ESTUDO DE DEMANDA E OFERTA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM ZEIS 1	Proposta de utilização dos vazios inseridos nas ZEIS 1 para possíveis reassentamentos de famílias das ZEIS.

8. ESTUDO DE DEMANDA E OFERTA DE HIS EM ZEIS 3	Proposta de utilização dos vazios inseridos nas ZEIS 3 para possíveis remanejamento de famílias de ZEIS.
--	--

As fichas-tipo dos assentamentos serão tantas quantos forem os assentamentos inseridos nas ZEIS.

O diagnóstico das ZEIS 3 compõe-se de duas fichas – Ficha Análise dos vazios e Ficha Domínio do terreno, com os seguintes conteúdos disposto no quadro seguinte.

TIPOS DE FICHAS	CONTEÚDO
1. ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS	<ul style="list-style-type: none"> Localizações macro da ZEIS no mapa de Fortaleza e micro com relação aos terrenos vazios dentro da ZEIS; Gráfico comparativo das situações dos vazios entre os anos de 2009 e 2014, relativamente às construções liberadas nesses terrenos; Estudo do potencial para construção de habitação de interesse social
2. DOMÍNIO DOS TERRENOS	<ul style="list-style-type: none"> Lâmina contendo o domínio dos terrenos vazios e o somatório das áreas por domínio

Abordados esses aspectos gerais do diagnóstico, passa-se a seguir à descrição do conteúdo das fichas contidas nos anexos I, II e III.

4. Conteúdo explicativo das fichas das ZEIS 1 e 2

Para melhor entendimento do conteúdo das fichas-tipo, apresentam-se a seguir informações detalhadas acerca de cada uma delas.

ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B - ASPECTOS GERAIS

A ZEIS Praia do Futuro II B é formada por um único assentamento precário, denominado Caça e Pesca/Barra do Cocó, localizado no bairro Praia do Futuro II. Possui característica tipológica de favela e está classificado como consolidável com reassentamento, devido à necessidade de urbanização complexa.

A ZEIS está localizada dentro da área que compreende a Secretaria Regional II (SER II) e seu assentamento abrange uma área total de 219.205 m², com estimativa de 88,34% da área ocupada com 1.390 imóveis e 5.894 habitantes. Constitui uma comunidade estimada em 1.473 famílias, com renda média mensal, dos chefes da família, de 2 a 3 salários mínimos.

A ZEIS Praia do Futuro II B conta com organização comunitária em forma de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Relativamente à situação fundiária, o domínio imobiliário é do Município.

Está localizada em área inapta para construção de habitação de interesse social.

Quanto à infraestrutura, a ZEIS Praia do Futuro II B é atendida pelo sistema geral público de abastecimento de água, mas não é servida pela rede geral pública do sistema de esgotamento sanitário. Conta com sistema de drenagem superficial de águas pluviais, com coleta pública parcial de lixo, energia elétrica domiciliar com medidor e é servida com rede de iluminação pública. Dispõe de vias de acesso parcial de veículos que, entretanto, não são pavimentadas.

Quanto à disponibilidade de espaços de uso coletivo, dentro e/ou no entorno da área, a ZEIS Praia do Futuro II B conta com escola, posto de saúde, comércio, serviços, equipamento esportivo e centro religioso. Não conta com posto policial, equipamento cultural e centro comunitário.

A área está localizada em sistema geambiental de dunas, não está em área de risco e está parcialmente inserida em área de APP (Área de Preservação Permanente).

Quanto a imóveis inseridos em área de abertura de vias e faixa de domínio, de acordo com o Sistema Viário Básico, sua inserção é parcial, com estimativa de 102 imóveis nessas condições. Há inserção parcial de 115 imóveis em leito de rua.

O número de habitações inclusas no déficit quantitativo por inadequação é de 391 unidades. A área necessária para abrigar a demanda estimada por inadequações é de 60.605 m² para reassentamento horizontal e 17.106 m² se o reassentamento for verticalizado (04 pavimentos).

No que se refere a intervenções na área, a mesma está em processo de regularização fundiária. O agente responsável pela intervenção em processo é o município de Fortaleza.

O índice de prioridade segundo o PLHIS, de 1 a 9, é 4, significando assentamentos em áreas de risco ou em ZEIS.

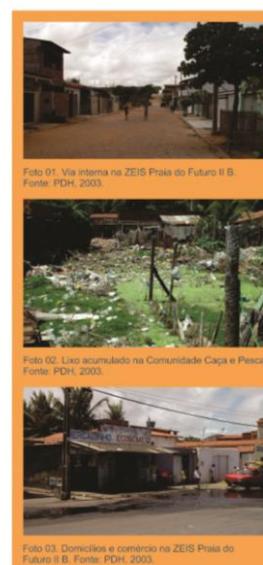


Fig. 4.5: Exemplo de ficha de aspectos gerais das ZEIS 1 e 2.

4.1. Ficha: Aspectos gerais

É uma apresentação das ZEIS, em formato textual, a partir das informações de 38 variáveis fornecidas pelo banco de dados dos assentamentos do PLHIS. Os textos foram gerados de modo que cada parágrafo obedecesse a seguinte padronização:

PARÁGRAFOS	CONTEÚDO RESPECTIVO A 38 VARIÁVEIS DO BANCO DE DADOS/PLHIS
1º	Nome do assentamento, bairro, tipologia, característica, tipo de intervenção necessária.
2º	Regional, área total*, área ocupada, nº de habitantes, nº de famílias e renda mensal.
3º	Organização comunitária.
4º	Domínio do terreno e existência de conflito jurídico.
5º	Aptidão para implantação de HIS.
6º	Infraestrutura (água, esgoto, drenagem, coleta de lixo, energia elétrica domiciliar e pública, existência de vias de acesso e vias pavimentadas).
7º	Espaços de uso coletivo (escola, posto de saúde, comércio, serviços, esportivo, religioso e comunitário).
8º	Sistema geoambiental, assentamento em área de risco, tipo de risco, presença em APP (Área de Preservação Permanente) e inserção em faixa de praia.
9º	Inserção em faixa de domínio e em leito de rua.
10º	Déficit habitacional por inadequação, área necessária para abrigar novas unidades habitacionais horizontais e verticais.
11º	Previsão de intervenção e agente responsável pela intervenção.
12º	Grau de prioridade para intervenção segundo PLHIS.

Para facilitar a leitura das ZEIS formadas por mais de dois assentamentos, convencionou-se utilizar uma identificação numérica para cada assentamento, evitando assim a excessiva repetição dos nomes das comunidades no decorrer dos textos.

Alguns dados numéricos das ZEIS, como população, área total, número de imóveis, número de famílias, imóveis localizados em abertura de vias e faixa de domínios, número de unidades habitacionais a serem removidas e área necessária para abrigar unidades habitacionais, foram resultados de somatório dos dados de cada assentamento da respectiva ZEIS, disponibilizados pelo PLHIS.

4.2. Ficha Apresentação

Essa ficha apresenta alguns aspectos iniciais das ZEIS, como delimitação (segundo PDPFor/2009), localização macro e micro, informações demográficas e sociais, aspectos sobre infraestrutura, delimitação dos assentamentos com suas identificações numéricas, nome dos assentamentos e domínio dos seus terrenos.

No item “infraestrutura pública oficial”, demarcou-se com a palavra “total” as ZEIS nas quais todos os assentamentos responderam positivamente à existência de determinado aspecto de infraestrutura (esgoto, água, drenagem, coleta de lixo, energia elétrica e iluminação pública).

Para ser considerada “parcial”, bastou que um dos assentamentos respondesse negativamente ao citado aspecto. Os casos em que foram classificadas com a expressão “não há” representam que nenhum dos assentamentos respondeu positivamente ao aspecto de infraestrutura.

Especificamente no item “drenagem”, demarcaram-se algumas ZEIS com a categoria “superficial”. Optou-se por, além de dizer que a drenagem é total, informar que é também superficial, o que implica muitas vezes na insuficiência no escoamento das águas pluviais. Isso quer dizer que todos os assentamentos possuem drenagem superficial nessa ZEIS. Por fim, existem também os casos assinalados de “sem info”, correspondendo às ZEIS onde nenhum dos seus assentamentos possui informação no banco de dados PLHIS.

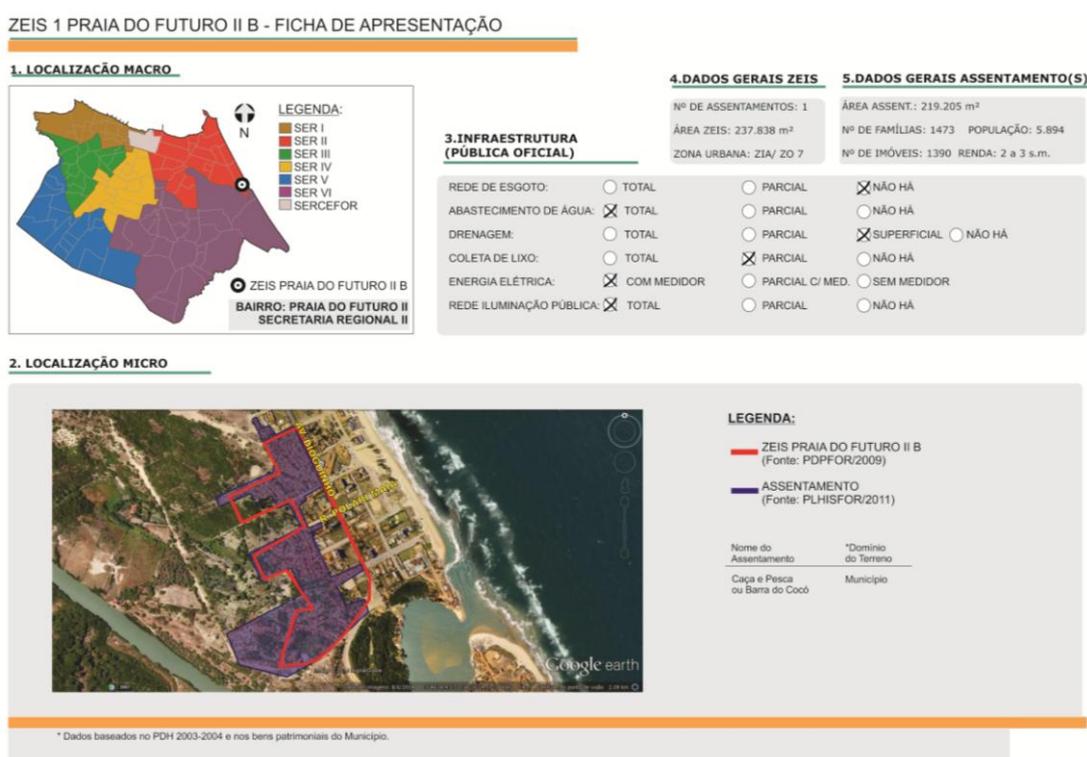


Fig. 4.6: Exemplo de ficha de apresentação das ZEIS 1 e 2.

4.3. Ficha: Domínio dos terrenos

Como o PLHIS apresenta muitos assentamentos sem a informação dos domínios dos terrenos, realizou-se um levantamento desses dados atualizados, disponibilizados pela Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), a partir da identificação dos contribuintes do Imposto Territorial Urbano (IPTU), e da Secretaria Municipal de Orçamento e Gestão (SEPOG), a partir da identificação dos bens próprios do município.

Cabe ressaltar que os contribuintes de IPTU não são necessariamente os proprietários das terras, embora a maioria o seja. A propriedade das terras só poderá ser precisamente averiguada em Cartório de Registro de Imóveis.

Para cada ZEIS produziu-se um mapa contendo a identificação dos domínios de terrenos municipais, estaduais, federais e particulares, que foram passíveis de identificação, bem como um quadro com somatório dessas áreas por domínio.

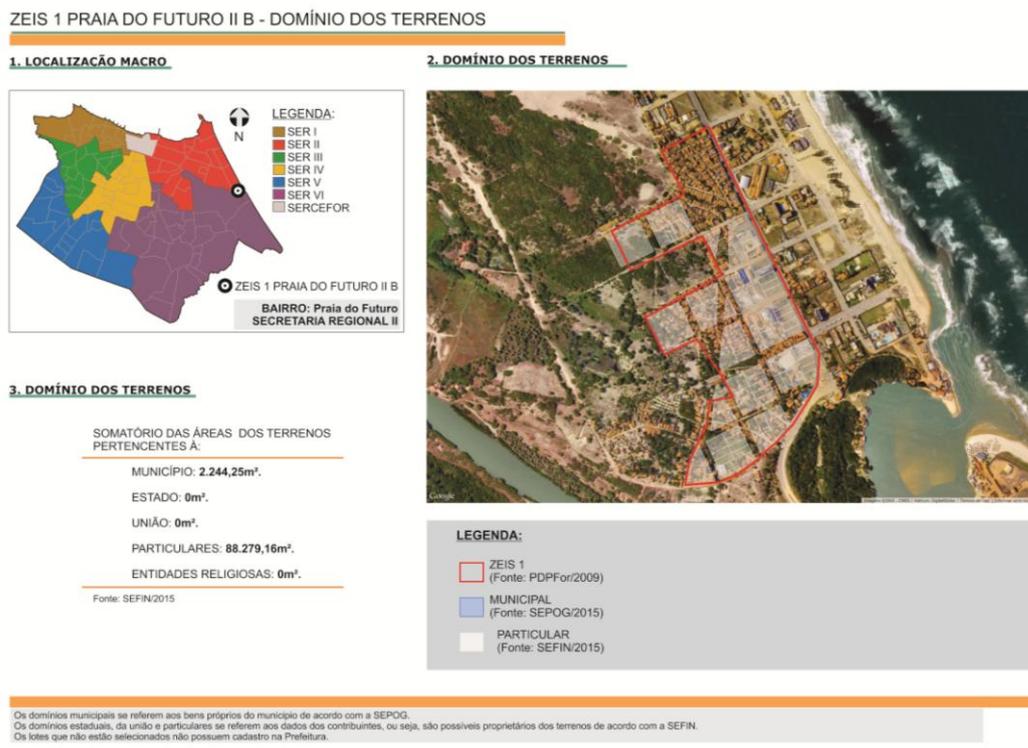


Fig. 4.7: Exemplo de ficha de domínio dos terrenos das ZEIS 1 e 2.

4.4. Ficha: Assentamentos

A equipe que produziu o PLHIS elaborou um modelo de ficha para os assentamentos, porém estas fichas não foram concluídas. Esse modelo foi utilizado neste relatório e foram ainda acrescentadas algumas informações oriundas do banco de dados do PLHIS para os assentamentos inseridos em ZEIS.

Além de informações textuais, a ficha apresenta a foto aérea do assentamento, em 2014, assim como no software do AutoCAD para melhor visualização do arruamento e edificações.

ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B - FICHA ASSENTAMENTO

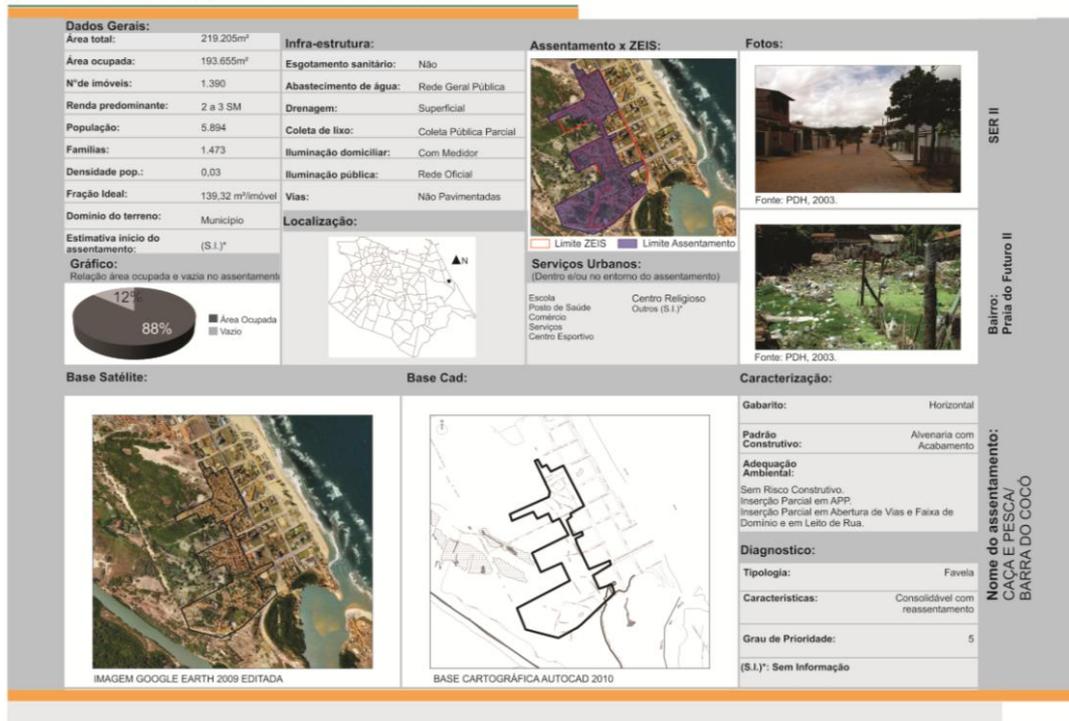


Fig. 4.8: Exemplo de ficha de assentamento das ZEIS 1 e 2.

4.5. Ficha: Área de risco

Essa ficha contém a localização macro das ZEIS e mapa com informações dos assentamentos em área de risco e de Área de Preservação Permanente (APP) nas ZEIS.

As informações relativas às áreas de risco são da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil e das Áreas de Preservação Permanente (APP) do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor/2009).

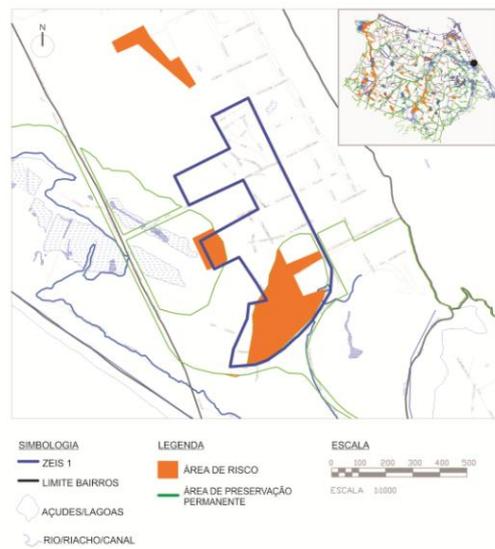


Fig. 4.9: Exemplo de ficha de área de risco das ZEIS 1 e 2.

4.6. Ficha: Análise dos Vazios Urbanos

Essa ficha contém a identificação e a classificação dos três tipos de vazios urbanos identificados no PLHIS, inseridos ou não em ZEIS 3, existentes no raio de três quilômetros a partir de cada ZEIS.

ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B - ANÁLISE VAZIOS URBANOS



* Recomendação PLHIS: Vazios do tipo 1, 2 e 3 inseridos em áreas de ZEIS devem ser prioritários na aquisição para implantação de novas unidades habitacionais

Fig. 4.10: Exemplo de ficha de vazios urbanos das ZEIS 1 e 2.

4.7. Ficha: Estudo de demanda e oferta de Habitação de Interesse Social (HIS) utilizando ZEIS

Esse estudo avalia a oferta de terra dentro da própria poligonal de ZEIS, a partir de modelo de cálculo desenvolvido no PLHIS (ver definição da V60, área necessária para abrigar a demanda de déficit habitacional - DDH).

A maioria das ZEIS (1 e 2) são extremamente densas e estão completamente ocupadas, não possuindo terrenos vazios em seu interior.

Somente oito ZEIS 1 apresentaram vazios maiores de 400 m² (área mínima considera para o PLHIS para HIS), quais sejam: ZEIS 1 Bom Jardim, ZEIS 1 Genibaú, Praia do Futuro 2 B, Sapiranga/Coité C, Sapiranga/Coité D, Sapiranga/Coité E, ZEIS 1 Vicente Pinzón B e ZEIS 1 Vicente Pinzón C.

Somente três ZEIS 2 possuem vazio maior que 400m²: Ancuri; Floresta B; Novo Mondubim A.

Vale ressaltar que o Comitê sugere prioridade desses vazios para construção de novas HIS. Os vazios inseridos em ZEIS 3 só devem ser utilizados para construção de HIS nos casos em que não houver disponibilidade de vazios no interior da poligonal de ZEIS.

A ficha contém:

- Mapa de Fortaleza com a localização macro da ZEIS;
- Imagem de satélite (Google Earth, 2014) localizando os terrenos vazios dentro de ZEIS;
- Quadro demonstrativo das necessidades habitacionais, abordando o déficit quantitativo por inadequação, área necessária para abrigar a demanda estimada por tipologia horizontal e vertical e o tipo de intervenção necessária;
- Quadro demonstrativo do potencial habitacional dos vazios em ZEIS, com o somatório das áreas vazias e a quantidade de unidades habitacionais que os terrenos comportam.

É importante mencionar que, de acordo com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEUMA), a única ZEIS 1 que sofreu redução da sua área a partir do disposto no art. 126 do Plano Diretor foi a ZEIS 1 Mucuripe.

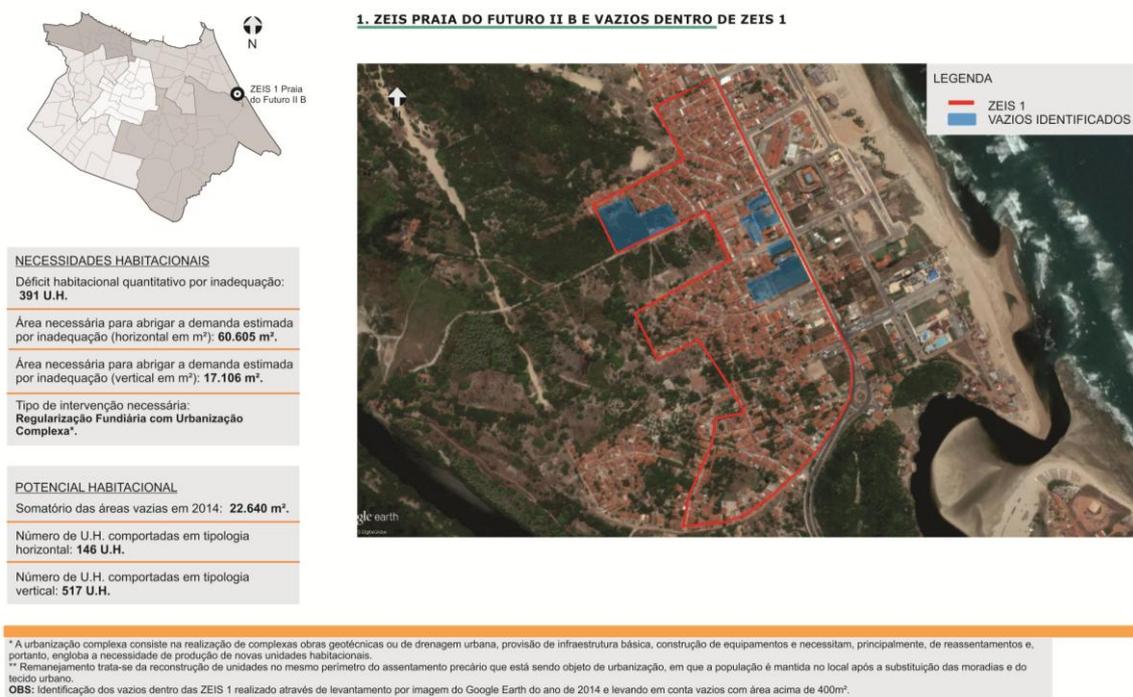


Fig. 4.11: Exemplo de ficha Estudo de demanda e oferta para HIS dentro de ZEIS 1 e 2.

4.8. Ficha: Estudo de demanda e oferta de HIS utilizando ZEIS 3

O objetivo nessa parte do trabalho é avaliar a oferta de terra em situações de ZEIS que necessitem de reassentamento, em um raio de abrangência de três quilômetros - distância máxima para remanejamento, estabelecida pelo Habitar Brasil Bid (HBB).

Uma vez identificados os vazios em ZEIS 3, relacionou-se a área desses terrenos com o déficit habitacional quantitativo por inadequação da ZEIS 1. A variável utilizada no PLHIS considera os imóveis inseridos em assentamentos precários que apresentam alguma das inadequações ambientais, como: em risco (V33); em Área de Preservação Permanente (V35); faixa de praia (V36) e/ou urbanística; em área de servidão (V37); área de domínio e abertura de vias (V38); ou em leito de via (V39). Nesses casos, considerou-se, em princípio, a necessidade de produção de novas moradias e o reassentamento ou remanejamento dos domicílios inseridos em alguma dessas situações de inadequação.

Como resultado, temos a quantidade de habitações horizontais ou verticais (térreo + 3) comportadas em ZEIS 3, levando em consideração apenas os terrenos vazios, a partir de modelo de cálculo desenvolvido no PLHIS (ver definição da V60, área necessária para abrigar a demanda de déficit habitacional - DDH).

Ressalta-se que, assim como as ZEIS 1, as ZEIS 3 sofreram redução de suas áreas vazias. Assim, o estudo foi realizado a partir de vazios existentes em 2014, de acordo com imagem aérea do Google Earth.

A ficha contém:

- Mapa de Fortaleza com a localização macro da ZEIS;
- Imagem de satélite (Google Earth, 2014) localizando os terrenos vazios dentro de ZEIS 3;
- Quadro demonstrativo das necessidades habitacionais, abordando o déficit quantitativo por inadequação nas ZEIS 1 ou 2, área necessária para abrigar a demanda estimada por tipologia horizontal e vertical e o tipo de intervenção necessária.
- Imagens com a identificação dos vazios e o quantitativo de unidades habitacionais por tipologia horizontal ou vertical que os terrenos comportam dentro de cada ZEIS 3.

ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO B - ESTUDO DE DEMANDA E OFERTA PARA HIS

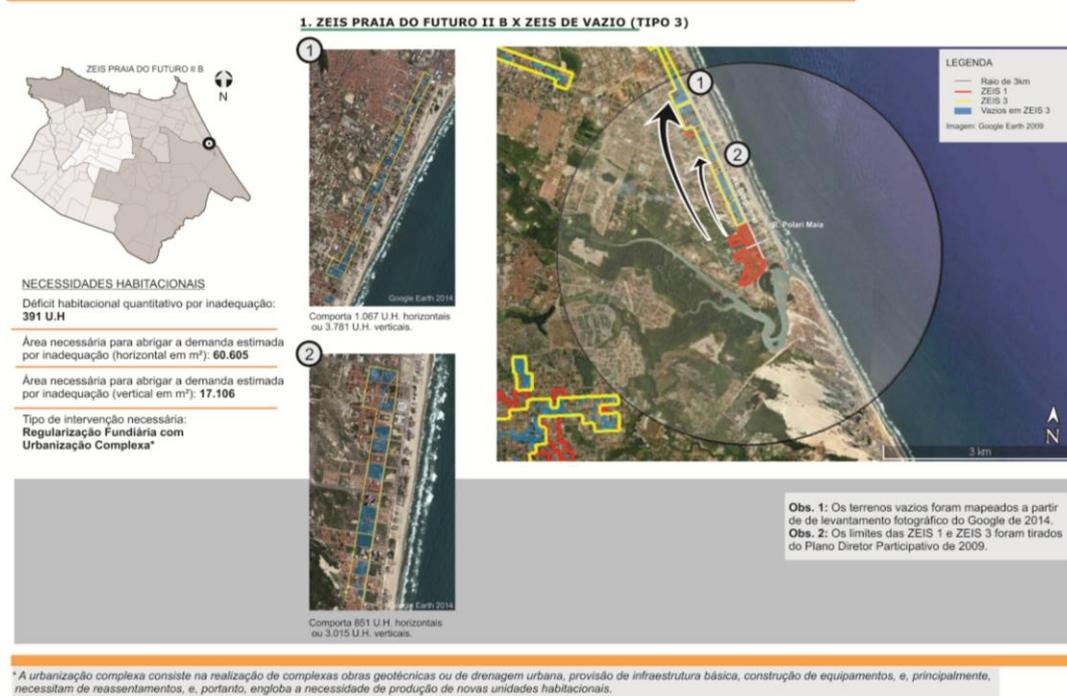


Fig. 4.12: Exemplo de ficha Estudo de demanda e oferta para HIS das ZEIS 1 e 2 utilizando ZEIS 3.

5. Conteúdo explicativo das fichas das ZEIS 3

Preliminarmente, entende-se necessário explicar que, ao contrário das ZEIS 1 e 2, em que as áreas internas dos polígonos que as delimitam correspondem à sua área total, as ZEIS 3 são poligonais inseridas em áreas dotadas de infraestrutura urbana que contém em seu interior terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados. Conforme a figura seguinte.



O diagnóstico das ZEIS 3, contido no Anexo II, aborda somente os terrenos vazios, pois o PLHIS (base desse relatório), não faz a identificação dos terrenos subtilizados ou não utilizados e a Prefeitura não dispõe de identificação desses terrenos.

A forma de apresentação do diagnóstico das ZEIS 3, também foi padronizada, de modo que para cada uma delas foram tratados os mesmo tipos de informações, dispostas em duas fichas: Ficha Análise dos vazios e Ficha Domínio dos terrenos.

Para melhor entendimento do conteúdo das fichas-tipo, apresentam-se a seguir informações detalhadas de cada uma delas.

5.1. Ficha: Análise dos vazios

Essa ficha analisa a progressividade de ocupação dos terrenos vazios em ZEIS 3, bem como o potencial habitacional dos vazios remanescentes até 2014.

A ficha contém:

- Mapa com a localização macro da ZEIS em Fortaleza;
- Mapa com a localização dos terrenos vazios dentro da ZEIS em 2009 (imagens de satélite do Google Earth), as construções aprovadas ou não pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) entre os anos de 2009 e 2014 e os terrenos vazios remanescente em 2014.
- Gráfico comparativo das situações dos vazios entre os anos de 2009 e 2014;
- Estudo do potencial para construção de habitação de interesse social, contendo o somatório das áreas dos vazios e número de unidades habitacionais comportadas em tipologia horizontal e vertical.

Ressalta-se que as construções executadas em ZEIS 3 aprovadas pela SEUMA, ocorreram em conformidade com o artigo 313 do Plano Diretor, que permite a progressiva redução dessas áreas.

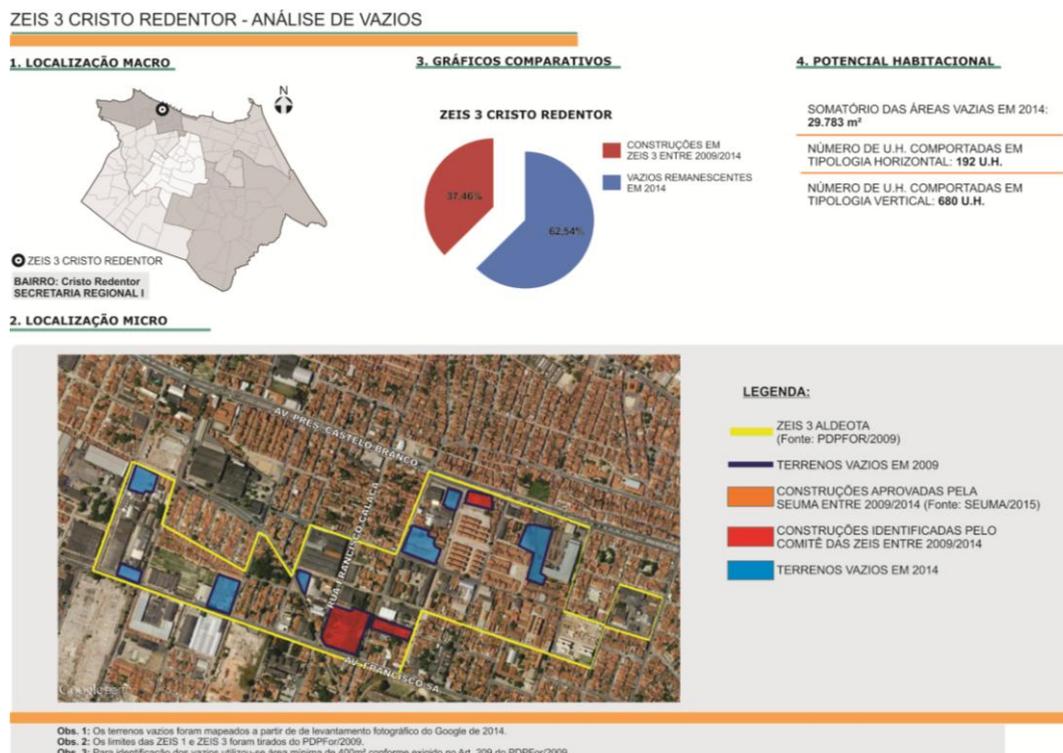


Fig. 4.14: Exemplo de ficha Análise de vazios em ZEIS 3.

5.2. Ficha: Domínio do terreno

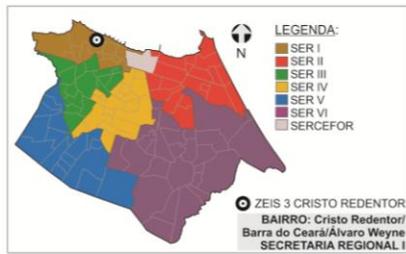
Para cada ZEIS 3 produziu-se um mapa contendo a identificação dos terrenos vazios municipais, estaduais, federais e particulares, bem como a área correspondente a cada um deles. Diversos imóveis não foram identificados em decorrência da ausência de cadastro, por não serem de proprietários contribuintes de IPTU.

A ficha contém:

- Mapa com a localização macro da ZEIS em Fortaleza;
- Mapa com legenda de domínio dos terrenos de acordo com o cadastro da SEFIN;
- Somatório das áreas dos terrenos pertencentes ao Município; Estado; União; Particulares e Entidades religiosas, segundo cadastro da SEFIN.

ZEIS 3 CRISTO REDENTOR - DOMÍNIO DOS TERRENOS

1. LOCALIZAÇÃO MACRO



2. DOMÍNIO DOS TERRENOS



3. DOMÍNIO DOS TERRENOS

SOMATÓRIO DAS ÁREAS DOS TERRENOS PERTENCENTES À:

MUNICÍPIO: 17.997,75m².

ESTADO: 0m².

UNIÃO: 0m².

PARTICULARES: 322.601,52m².

ENTIDADES RELIGIOSAS: 605,00m².

Fonte: SEFIN/2015
*Não-contribuintes.

Os domínios municipais se referem aos bens próprios do município de acordo com a SEPOG.
Os domínios estaduais, da união e particulares se referem aos dados dos contribuintes, ou seja, são possíveis proprietários dos terrenos de acordo com a SEFIN.
Os lotes que não estão selecionados não possuem cadastro na Prefeitura.

Fig. 4.15: Exemplo de ficha Domínio dos terrenos em ZEIS 3.

5.3. Os mapas temáticos

Além das fichas dos diagnósticos, elaboraram-se nove mapas temáticos, referentes às ZEIS 1, três referentes às ZEIS 3. Os mapas referentes às ZEIS 2 com o mesmo conteúdo das ZEIS 1 estão em processo de elaboração. Esses mapas temáticos estão apresentados em tamanho A1 e apresentam a seguinte relação:

ANEXO I - MAPAS ZEIS 1
Mapeamento Das Do Tipo 1
ZEIS Do Tipo 1 X Assentamentos Precários
ZEIS do Tipo 1 X Macrozona Ambiental
ZEIS Do Tipo 1 X Área De Risco
ZEIS Do Tipo 1 X Equipamentos Públicos De Assistência Social
ZEIS Do Tipo 1 X Equipamentos Públicos De Educação
ZEIS Do Tipo 1 X Equipamentos Públicos De Esporte
ZEIS Do Tipo 1 X Equipamentos Públicos De Saúde
ZEIS x Regularização Fundiária

ANEXO II - MAPAS ZEIS
ZEIS Do Tipo 3 x Vazios em ZEIS do Tipo 3
ZEIS do Tipo 3 x Macrozona Ambiental
ZEIS Do Tipo 3 x Vazios do PHLIS 1

A seguir, consta uma breve explicação do conteúdo dos mapas relacionados.

MAPEAMENTO ZEIS DO TIPO 1 (ANEXO A1)

- Esse mapa apresenta todas as ZEIS com suas nomenclaturas, áreas e populações.

ZEIS 1 X ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (ANEXO A1)

- Apresenta as ZEIS 1 de todos os 843 assentamentos da cidade, que abrigam 16% do total de assentamentos.

ZEIS 1 X MACROZONA AMBIENTAL (ANEXO A1)

- Apresenta as ZEIS 1 e as zonas pertencentes ao Macrozoneamento de Proteção Ambiental de Fortaleza.

ZEIS 1 X ÁREA DE RISCO

- Apresenta as ZEIS 1; Áreas de risco² demarcadas pela Defesa Civil, em 2011, e APP³.

ZEIS 1 X VAZIOS URBANOS (ANEXO - DIAGNÓSTICO ZEIS 1; A3)

- Mapa que corresponde aos vazios urbanos, dentro de um raio de abrangência de 3 km a partir de cada ZEIS (distância utilizada para estudo de demanda e oferta para HIS), identificados e classificados pelo PLHIS em três tipos:
 - **Vazios do tipo 1** - sem restrições para implantação de novas unidades habitacionais.
 - **Vazios do tipo 2** - são terrenos que se encontram em uma das seguintes restrições para implantação de HIS:
 - terrenos localizados em áreas sem infraestrutura de esgotamento sanitário;
 - terrenos localizados em bairros com alto valor da terra;
 - terrenos localizados em áreas carentes de equipamentos públicos.
 - **Vazios do tipo 3** – áreas que apresentam, concomitantemente, dois ou mais tipos de restrições. Referem-se a terrenos que, no momento, não são os mais adequados à habitação, por apresentarem alguns condicionantes que podem dificultar a implantação de habitações ou por não terem as melhores condições locais, como a presença de infraestrutura e serviços. Contudo, são terrenos possíveis de se tornarem adequados. Restrições:

- terrenos localizados, concomitantemente, em área com alto valor da terra e com baixo atendimento a equipamentos comunitários;
- terrenos localizados, concomitantemente, em área desprovida e sem previsão de infraestrutura de esgotamento sanitário, além de baixo atendimento a equipamentos comunitários.

ZEIS 1 X EQUIPAMENTOS SOCIAIS (ZEIS 1 X EQUIPAMENTOS DE SAÚDE; EQUIPAMENTOS ESPORTIVOS; EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO; ASSISTÊNCIA SOCIAL)

- O mapeamento dos equipamentos baseou-se em dados da Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Municipal de Educação; IPECE; Secretaria do Esporte do Ceará; Secretaria de Esporte e Lazer de Fortaleza e; Secretaria Municipal de Saúde, que forneceram os endereços. Os equipamentos sociais foram georreferenciados e, junto a eles, sobreposto o polígono das ZEIS tipo 1.

ZEIS DO TIPO 3 X VAZIOS EM ZEIS DO TIPO 3

- Como já colocado anteriormente, as ZEIS 3 são poligonais inseridas em áreas dotadas de infraestrutura urbana que contém em seu interior terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados. Portanto, para efeito de construção de HIS, é necessário identificar no interior de cada poligonal de ZEIS 3 quais terrenos de fato encontram-se vazios.

ZEIS 3 X MACROZONA AMBIENTAL (ANEXO A1)

- Apresenta as ZEIS 3 e as zonas pertencentes ao Macrozoneamento de Proteção Ambiental de Fortaleza.

ZEIS 3 X VAZIOS DO PLHIS 1

- De acordo com o PDP/2009, poderão tornar-se ZEIS 3 áreas que obedeçam às seguintes condicionantes:
 - Maiores que 400m²;
 - Dotadas de infraestrutura urbana;
 - Solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular;
 - Não estar localizada em áreas de risco;
 - Estar integralmente localizada na macrozona de ocupação urbana.

O PLHIS, ao identificar e classificar os vazios urbanos da cidade de Fortaleza, recomenda que os vazios do tipo 1, os quais não oferecem restrições para implantação de HIS, possam fazer parte das ZEIS 3 (ver mapa anexo “Proposta de novas ZEIS 3”).

Essa recomendação foi aprovada no Comitê e segue neste relatório como expressão de uma necessidade emergencial de ampliar a oferta de terra para HIS, que no momento sofre graves reduções.

ZEIS X REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ANDAMENTO EM FORTALEZA

- Apresenta mapeamento das ações de regularização fundiária em andamento ou concluídas na atual gestão municipal, nas ZEIS 1.

Como mencionado anteriormente, a seguir são apresentadas as definições das 43 variáveis do banco de dados do PLHIS selecionadas no diagnóstico.

5.4. DEFINIÇÕES DAS VARIÁVEIS SELECIONADAS

As definições das 43 variáveis a seguir são oriundas do Manual do Produto III-Diagnóstico do PLHIS.

V02 – Nome Assentamento:

Para assentamentos com levantamentos existentes, utilizou-se o nome original do(s) levantamento(s). Diante de um mesmo assentamento– quando este apresentar mais de um levantamento, com definições de nomes distintos para o mesmo – optou-se por adotar todos os nomes.

Nos casos dos novos assentamentos visitados – para os quais a população não reconhecia um nome específico –, ou onde não foi possível visitação, adotou-se o nome para o assentamento com base em ruas ou travessas que cortam ou tangenciam a localidade.

Há ainda casos em que, pelo critério morfológico versus tipologia, um mesmo assentamento foi subdividido em mais de um diferentemente do determinado no levantamento original. Nessas hipóteses, o mesmo nome é utilizado, sendo diferenciados pela tipologia.

V03 – SER: Regionais:

Fonte base cartográfica oficial das Regionais.

V04 – Bairro:

Fonte base cartográfica oficial dos bairros.

V07 – Área total do assentamento (m²):

Área total do assentamento, em metros quadrados.

V08 – Estimativa da área ocupada (m² e %):

Trata-se de uma estimativa da área ocupada pelas moradias no assentamento, em que se exclui da área total os espaços livres significativos; ou seja, praças, hortas, entre outros, assim como a área ocupada por grandes equipamentos. Os locais correspondentes às vias não foram excluídos para cálculo dessa variável.

V09 – Estimativa de nº de imóveis:

Refere-se ao número de imóveis no assentamento, sendo as fontes existentes: levantamento da SAS-COMHAB/1991; levantamento do PDH/2003-2004. Optou-se pela recontagem dos imóveis com auxílio da imagem de satélite (GOOGLE, 2010), na medida em que:

- Observou-se que os números definidos nos levantamentos existentes não correspondiam à realidade, sendo na maioria dos casos um número muito superior ao possível de ocorrer no perímetro definido do assentamento;
- Muitos dos assentamentos tiveram seus limites redefinidos, seja pelo critério morfológico/tipologia ou pela expansão dos limites ou sua redução (ex: há casos em que o assentamento sofreu redução, porque ocorreu alguma intervenção na área e acarretou remoção de parte do assentamento, ou ainda porque se considerou que parte do assentamento, pelo critério morfológico, não correspondia a um assentamento precário. Em outros casos, o assentamento apresentou expansão, em decorrência do seu contingente populacional. Também há situações em que ocorreu aumento dos seus limites pela existência de áreas em seu entorno que correspondem a um assentamento precário com a mesma estrutura morfológica e, portanto, foi incorporado como pertencente ao assentamento existente).

Utilizou-se como método para contagem:

- Por contagem (PLHIS-For/2010) (contagem): realização de contagem de cada unidade habitacional, identificada pela diferença de nível e textura dos telhados por imagem de satélite.
- Por densidade (PLHIS-For/2010) (densidade): realiza-se a contagem de cada unidade habitacional, identificada pela diferença de nível e textura dos telhados

por imagem de satélite, de um trecho (aproximadamente 1/3 da área do assentamento) representativo da densidade do assentamento.

- Posteriormente, utilizando regra de três simples, com base na área total construída, obtém-se o total de imóveis.

Para a contagem, não foram consideradas as unidades habitacionais em prédios de apartamento, pois, pelo método adotado, utilizando-se a imagem de satélite, não é possível dimensionar quantas unidades habitacionais há nos blocos de edifícios. Exceto no caso de conjuntos, em que foi realizada uma estimativa pela tipologia do bloco. Sabendo-se quantas unidades há no pavimento (quantos andares e blocos), foi estimado o número de unidades.

A definição da variável 09 é uma estimativa, visto que não é possível computar pela análise da imagem de satélite, por exemplo, cortiços, ou ainda, diferenciar precisamente todos os imóveis existentes. Em alguns assentamentos, especialmente alguns conjuntos, o quantitativo de unidades habitacionais é de fontes existentes da HABITAFOR.

V10 – Fração média do imóvel:

É a relação da área ocupada (V08) pelo número de imóveis (V09). Ressalta-se que, como na estimativa da área ocupada não foi excluída a parte ocupada pelo sistema viário existente, a fração ideal do lote apresentada por assentamento está acima do valor real.

V11 – Situação fundiária/domínio do terreno:

Com base no PDH/2003-2004 e no mapeamento dos bens patrimoniais do município, recomenda-se que seja encaminhado para SEFIN um mapa com a localização de todos os assentamentos mapeados pelo PLHIS-For, para confirmação da propriedade do terreno onde cada assentamento se situa.

V13 – Situação fundiária/estimativa do início do assentamento:

Com base nas fontes existentes (PDH, 2003/2004; diagnóstico dos conjuntos IBAP/HABITAFOR), outros diagnósticos da HABITAFOR e visita de campo.

V14 – Situação fundiária/existência de processo jurídico ou conflito fundiário:

As informações dessa variável encontram-se pendentes. Alguns assentamentos que indicam a existência de conflito fundiário correspondem àqueles classificados como invasões, no levantamento do PDH/2003.

V15 - Sistema de esgoto sanitário. Situações dessa variável:

- Rede geral pública
- Rede geral pública parcial
- Outros
- Não
- Sem informação

V16 – Sistema de abastecimento de água. Situações dessa variável:

- Rede geral pública
- Rede geral pública parcial
- Outros
- Não
- Sem informação

V17 – Sistema de drenagem das águas pluviais. Situações dessa variável:

- Rede geral pública
- Superficial
- Não
- Sem informação

V18 – Coleta de lixo. Situações dessa variável:

- Coleta pública
- Coleta pública parcial
- Sem coleta
- Sem informação

V19 – Energia elétrica domiciliar:

- Com medidor
- Parcial com medidor
- Sem medidor
- Sem informação

V20 – Energia elétrica/iluminação pública:

- Rede oficial
- Rede não oficial

- Parcial
- Não
- Sem informação

V21 – Sistema viário/existência de vias de acesso para veículo:

Trata-se da acessibilidade ao assentamento. Quando todas as quadras do assentamento são acessíveis a carro, ele é considerado “totalmente acessível”. Quando algumas das quadras não se encontram acessíveis a carro, considera-se “parcialmente acessível”. Se não há qualquer rua que possibilite acesso a carro, então o assentamento é “não acessível”. Para definição dessa variável, utilizou-se a observação por imagem de satélite (GOOGLE, 2010). Situações dessa variável:

- Parcial
- Total
- Não
- Sem informação

V22 – Sistema viário/existência de vias pavimentadas:

Trata-se da situação das vias: se estão total ou parcialmente pavimentadas; ou se ainda encontram-se não pavimentadas. Para definição dessa variável, utilizou-se informações coletadas na visita de campo, sendo confirmadas pela imagem de satélite (GOOGLE, 2010). Situações dessa variável:

- Parcial
- Total
- Não
- Sem informação

V23 – Existência de equipamentos dentro ou próximos ao assentamento:

Refere-se aos equipamentos (escola, posto de saúde, posto policial, comércio, serviços, centro comunitário, equipamentos de esporte, religião e cultura, entre outros) que estão situados no perímetro do assentamento ou próximos a ele, e, dessa forma, atendem diretamente a população moradora, segundo informações coletadas nas entrevistas em campo. Para assentamentos que não foram visitados e são originários de levantamentos existentes (PDH/2003 e COMHAB/1991), as informações foram extraídas dos levantamentos de origem. Situações dessa variável:

- Sim
- Não
- Sem informação

V25 – Tipologia edílicia/gabarito predominante:

Refere-se ao predomínio de gabarito horizontal (até dois pavimentos) ou vertical. Essa variável pode ser observada em visita de campo e análise de imagem de satélite.

V29 – Previsão de intervenção:

Assentamentos que são alvos de projetos ou de obras pelo poder público. Situações dessa variável:

- Regularização da posse - intervenção pontual
- Urbanização integral - reassentamento/remanejamento
- Urbanização parcial - sem intervenção
- Sem informação

V30 – Agente responsável pela intervenção em processo:

Indica o agente responsável pela intervenção em processo identificada. Situações dessa variável:

- Estado
- Município
- Outros

V32 - Sistema geoambiental:

Trata-se do sistema ambiental o qual o assentamento está situado. Além de estar diretamente relacionada com definição de assentamentos em áreas de risco ambiental e de inadequação à ocupação, essa variável permite estabelecer padrões de intervenção de urbanização, diferenciados para os assentamentos consolidados em sistemas ambientais com dinâmicas específicas. É observada a partir do mapa do sistema geoambiental de Fortaleza, do Diagnóstico Geoambiental de Fortaleza, 2009.

Situações dessa variável:

- | | | |
|---------------------|-----------------------------|--------------------------|
| • Planície fluvial | • Tabuleiros pré-litorâneos | • Planície fluviomarinha |
| • Planície lacustre | • Dunas | • Planície inundável |
| • Terraços marinhos | • Cristas e morros | • Faixa de praia |

V33 – Assentamento em área de risco:

Quando o assentamento se encontra inserido em área de risco, deve-se contabilizar o número de imóveis situados nesses locais. Isso é fundamental para a definição do déficit de inadequação quantitativo (V43) e do tipo de intervenção necessária (V61) para cada assentamento, uma vez que, no geral, as áreas de risco devem ser alvo de medidas estruturais, tais como reassentamento, requalificação ambiental e intervenções geotécnicas, para erradicação do risco.

Em suma, para a identificação dos assentamentos em áreas de risco, foi considerado o levantamento dos assentamentos precários realizado pelo PLHIS-For (2010/2011), elaborando a relação entre ambientes frágeis, ações naturais, assentamentos precários e danos potenciais aos grupos sociais (estruturas construídas, bens materiais e vidas), seguindo os critérios abaixo (para compreensão mais detalhada, ver anexo F, do produto III). Situações dessas variáveis:

- Ambiente natural.
- Assentamento precário.
- Agentes de ameaça: ações naturais intensificadas pelas intervenções técnicas.
- Agentes ameaçados: famílias ocupantes dos assentamentos precários.

Ressalta-se que, após a realização do Plano de Prevenção e Erradicação de Risco, as novas áreas mapeadas (se for o caso) devem ser incorporadas ao banco de dados do PLHIS-For, bem como devem ser atualizadas as informações de assentamentos já mapeados pelo PLHIS. Situações dessas variáveis:

- Total
- Parcial
- Não
- Sem informação

V34 – Tipo de risco:

Os tipos de risco elencados nessa variável foram baseados nos riscos definidos pelo Ministério das Cidades e pela Defesa Civil Municipal de Fortaleza. Situações dessa variável:

- Inundação
- Alagamento
- Inundação e alagamento
- Deslizamento
- Soterramento
- Construtivo
- Sem risco
- Sem informação

V50– Grau de aptidão para construção de HIS

GRAU DE APTIDÃO	CRITÉRIOS / INDICADORES
Áreas de alta aptidão	Sem restrições
Áreas de média aptidão	1. Terrenos localizados em área sem infraestrutura de esgotamento sanitário. 2. Terrenos localizados em bairros com alto valor da terra. 3. Terrenos localizados em áreas carentes de equipamentos.
Áreas de baixa aptidão	1. Terrenos localizados concomitantemente em área com alto valor da terra e com baixo atendimento a equipamentos comunitários. 2. Terrenos localizados concomitantemente em área desprovida e sem previsão de infraestrutura de esgotamento sanitário e com baixo atendimento a equipamentos comunitários.
Áreas inaptas	1. Áreas proibidas legalmente/áreas de preservação. 2. Áreas com sistemas geoambientais frágeis e medianamente frágeis.

Situações dessa variável:

- Áreas de alta aptidão
- Áreas de média aptidão
- Áreas de baixa aptidão
- Áreas inaptas

V51 – Organização comunitária:

Refere-se à existência de formas de organização comunitária nos assentamentos. Pautase em levantamentos existentes (PDH/2003 e COMHAB/1991) e em visitas de campo. Situações dessa variável:

- Associação
- Conselho
- Conselhos e CEBs
- Associações e CEBs
- Outros
- Não existe
- Sem informação

V52 – Estimativa do número de habitantes:

A estimativa do número de habitantes foi calculada com base no número estimado de imóveis (imóveis existentes +coabitação), considerando-se a média de quatro habitantes por domicílio,de acordo com o Censo IBGE de 2000. Sendo assim, temos:

- Número de habitantes = $(UH * 4) + ((UH * IC) * 4)$, onde UH é o número de unidades habitacionais existentes no assentamento; e IC é o índice de coabitação.

V53 – Estimativa do número de famílias:

A estimativa do número de famílias em cada assentamento foi calculada considerando-se o número de imóveis existentes mais o número de famílias coabitantes. Sendo assim, tem-se:

- Número de famílias = (UH) + (UH* IC), sendo UH o número das unidades habitacionais existentes; e IC o índice de coabitação.

O índice de coabitação foi estabelecido com base em amostragem, na qual se considerou a relação do número de imóveis e famílias coabitantes a partir de diagnósticos sociais da HABITAFOR.

V54 – Densidade populacional:

Relação entre a estimativa do número de habitantes (V52) e a área total do assentamento (V07).

V55 – Estimativa da renda mensal média do assentamento:

Baseado no mapa da média do rendimento nominal mensal dos responsáveis dos domicílios particulares permanentes, elaborado pelo PET/UFC, e com base nos dados do IBGE/2000. Situações dessa variável:

- 0 a 1 SM
- Acima de 1 a 2 SM
- Acima de 2 a 3 SM
- Acima de 3 SM

V56–Tipologia:

Trata-se da tipologia habitacional do assentamento e sua inserção em áreas de risco. Situações dessa variável:

- Favela
- Favela parcialmente em área de risco
- Favela totalmente em área de risco
- Mutirão
- Mutirão parcialmente em área de risco - conjunto habitacional
- Conjunto habitacional parcialmente em área de risco
- Loteamento irregular
- Loteamento irregular parcialmente em área de risco
- Cortiço

V35 – Presença em APP:

Identificação dos assentamentos parcial ou totalmente inseridos em APP e quantificação dos imóveis situados nessas áreas, por assentamento. Utilizou-se como base a área de preservação estabelecida no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza/1992, tendo essa sido incorporada ao Plano Diretor Participativo de Fortaleza/2009.

Quando o assentamento se encontra inserido em área de preservação, deve-se contabilizar o número de imóveis situados nessas áreas, fato fundamental para a definição do déficit de inadequação quantitativo (V39) e do tipo de intervenção necessária (V55) para cada assentamento. No geral, as áreas situadas em locais de preservação são non aedificandi, normalmente, passíveis de risco de inundação, oferecendo perigo à população. Situações dessa variável:

- Total
- Parcial
- Não
- Sem informação

V36 – Tipo de inserção do domicílio/em faixa de praia:

Identificação dos assentamentos parcial ou totalmente inseridos em faixa de praia e quantificação dos imóveis situados nessas áreas por assentamento.

- Total
- Parcial
- Não
- Sem informação

V38 – Tipo de inserção do domicílio/em faixa de servidão:

Identificação dos assentamentos total ou parcialmente inseridos em faixa de domínio, bem como a quantificação do número de imóveis situados nessas faixas. Foi utilizada como base a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), que considera quinze metros de faixa non aedificandi, do eixo da linha férrea, para cada lado.

As áreas de servidão referem-se às áreas non aedificandi ao longo de ferrovias e linhas de alta tensão, necessárias para segurança pública e, portanto, devem apresentar-se livres de ocupação.

Sendo assim, deve-se contabilizar o número de imóveis situados nessas áreas, fato fundamental para definição do déficit de inadequação quantitativo (V43) e do tipo de intervenção necessária (V61) para cada assentamento.

- Total
- Parcial
- Não
- Sem informação

V39 – Tipo de inserção do domicílio/em área de abertura de vias, faixa de domínio:

A identificação dos assentamentos ou trechos desses, em área de abertura de vias, pauta-se na Lei do Sistema Viário Básico do Município, de 1996. Essa variável também aponta a quantificação de imóveis por assentamentos inseridos nessas áreas.

De acordo com o art. 172 do PDPFor/2009, as áreas sujeitas a prolongamentos, modificações ou ampliação do sistema viário não poderão ser ocupadas por construções, tendo que permanecer com o solo livre de qualquer edificação ou pavimentação.

Os imóveis situados em faixa de domínio referem-se às zonas non aedificanti, correspondentes a faixas de 15m, para cada lado, a partir do limite das rodovias.

Sendo assim, deve-se contabilizar o número de imóveis situados nessas áreas, iniciativa fundamental para a definição do déficit de inadequação quantitativo (V43) e do tipo de intervenção necessária (V61) para cada assentamento. Situações dessa variável:

- Total
- Parcial
- Não

V45 - Parâmetros de legislação (PDPFor/2009) - Macrozoneamento ambiental:

São zonas do zoneamento ambiental do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), onde os assentamentos se encontram predominantemente inseridos. Situações dessa variável:

- ZPA 1
- ZPA 2
- ZPA 3
- ZRA
- ZIA

V46 - Parâmetros de legislação (PDPFor/2009) – Macrozoneamento urbano:

São zonas do zoneamento urbano do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), onde os assentamentos encontram-se predominantemente inseridos. Situações dessa variável:

- ZO 1
- ZO 2
- ZO 3
- ZO 4
- ZO 5
- ZO 6
- ZO 7
- ZOC
- ZOP 1
- ZOP 2
- ZRU 1
- ZRU 2
- ZOM 1
- ZOM 2
- ZOR

V50 – Áreas de aptidão:

São zonas correspondentes ao grau de aptidão para habitação de interesse social (critérios estabelecidos para análise em macroescala, ou seja, na zona definida pode haver universos de microzonas mais ou menos aptas). Consideraram-se os seguintes critérios e graus de aptidão:

V57 - Características físicas dos assentamentos:

TIPO DE ASSENTAMENTO		CARACTERÍSTICA DO TIPO DE ASSENTAMENTO
Consolidado		Assentamentos totalmente contemplados por todas as infraestruturas e, ao mesmo tempo, que apresentam predomínio de domicílios em alvenaria com pelo menos uma rua que dê acesso a carro e que exista há mais de cinco anos; e que NÃO se encontrem total ou parcialmente em situação de inadequação ambiental (em risco) ou em área de APP ou ainda em faixa de praia e/ou urbanística (em área de servidão, em área de domínio e abertura de vias ou em leito de via).
Consolidável	Consolidável sem reassentamento	Assentamentos com mais de cinco anos de existência que podem ou não apresentar infraestruturas e que NÃO se apresentem inseridos parcial ou totalmente em situação de inadequação ambiental (em risco, em área de APP ou em faixa de praia) e/ou urbanística (em área de servidão, em área de domínio e abertura de vias ou em leito de via). No caso dos assentamentos com MENOS de cinco anos, mas que possuam todas as infraestruturas da rede pública.
	Consolidável sem reassentamento	Os assentamentos com mais de cinco anos de existência, que podem ou não apresentar infraestruturas, contudo apresentem-se PARCIALMENTE inseridos em situação de inadequação ambiental (em risco, em área de APP ou em faixa de praia) e/ou urbanística (em área de servidão, em área de domínio e abertura de vias ou em leito de via). No caso dos assentamentos com MENOS de cinco anos, mas que possuam todas as infraestruturas da rede pública.
Não consolidável		Os assentamentos que estão TOTALMENTE inseridos em área de risco e/ou APP e/ou em faixa de praia e/ou em área de servidão e/ou em faixa de domínio e abertura de vias e/ou em leito de via. Os assentamentos com MENOS de cinco anos e quando ocorre a ausência ou existência parcial de qualquer uma das infraestruturas.

Na classificação quanto à característica por tipo de assentamento (conforme quadro acima), consideram-se os assentamentos que até o momento apresentam em andamento (processo). Quando o assentamento está classificado como "em processo parcial", significa que

ele é alvo de intervenção pelo poder público. Contudo, no geral, a intervenção em andamento ou prevista (no caso de recursos já garantidos) não contempla o total das necessidades habitacionais computadas como fundamentais para sanar o problema habitacional estimado. Situações dessa variável:

- Consolidado
- Consolidável sem reassentamento
- Consolidável com reassentamento
- Não consolidável
- Consolidado ou consolidável sem reassentamento – a especificar

V58a - Déficit habitacional quantitativo por inadequação:

É o déficit que considera os imóveis inseridos em assentamentos precários que apresentam alguma das inadequações ambientais (em risco, em área de APP ou em faixa de praia) e/ou urbanística (em área de servidão, em área de domínio e abertura de vias ou em leito de via). Nesses casos, considera-se a necessidade de produção de novas moradias e o reassentamento ou o remanejamento dos domicílios inseridos em alguma dessas situações de inadequação.

V60 -Área necessária para abrigar a demanda de déficit habitacional (DDH):

Calcula-se a estimativa de área necessária para aquisição de terreno com intuito de implantar um empreendimento habitacional que abrigue a demanda de déficit habitacional. Para tanto, estima-se a área utilizando tipologia horizontal e tipologia vertical (ADV), com base em informações de intervenções padrão de empreendimento habitacional, produzidas pela Prefeitura de Fortaleza.

Para tipologia horizontal, calcula-se uma média de 155m² por unidade habitacional, considerando as dimensões de lote e da área necessária para implantação de infraestrutura de serviços urbanos e sistema viário. Sendo assim, multiplica-se esse valor pelo déficit habitacional.

Então, temos: $ADH = DDH \times 155$

Para tipologia vertical, considera-se uma área de 350m², capaz de contemplar um bloco-padrão com quatro pavimentos, apresentando um total de oito unidades habitacionais, computando recuos e infraestrutura básica necessária para viabilização do empreendimento habitacional (ver cálculo da estimativa média para área de terreno, utilizando tipologia vertical no anexo J do Produto III). Então, se um bloco cabe oito unidades habitacionais em 350m², temos:

$$ADV = DDH \times 350/8$$

Sendo:

- ADH: área demanda para tipologia horizontal
- DDH: demanda déficit habitacional (necessidade de novas unidades habitacionais)
- ADV: área demanda para tipologia vertical

Destaca-se que as áreas médias, tanto para demanda vertical quanto horizontal, são estimativas. Podem variar para mais ou para menos, dependendo de diversas condicionantes, tais como, geometria do terreno de implantação, condições topográficas, forma de implantação/organização dos blocos e lotes, quantidade de unidades habitacionais a serem implantadas no terreno, entre outros.

Ressalta-se, ainda, que o cálculo da área necessária - do déficit habitacional por inadequação e do déficit habitacional por coabitação - foi feito separadamente, tendo em vista que o déficit por inadequação é considerado como questão prioritária para aquisição de terreno.

V61 - Tipo de intervenção necessária:

Com base nas características do assentamento (V56) e na definição de suas necessidades habitacionais (V59), pode-se definir o tipo de intervenção necessária para cada assentamento. Determina-se três tipos de intervenção:

TIPO DE INTERVENÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Regularização Fundiária – Urbanização Simples	A regularização fundiária com urbanização simples consiste na inclusão do assentamento que está na clandestinidade ou irregularidade, no contexto geral da cidade legalizada e urbanizada, mediante procedimentos de natureza jurídica e urbanística. A regularização fundiária acontece juntamente com a urbanização simples, compreendendo a intervenção em assentamentos que, no geral, possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem, construção de equipamentos, e, principalmente, não necessitam de reassentamento. Sendo assim, considera-se que a urbanização simples se refere aos assentamentos consolidáveis sem reassentamento, mas que precisam de urbanização para implantação de infraestrutura básica em todo o assentamento ou em parte deste, assim como, possíveis aberturas de vias, melhorias na pavimentação etc.

Regularização Fundiária – Urbanização Simples	A regularização fundiária com urbanização complexa consiste na inclusão do assentamento que está na clandestinidade ou irregularidade, no contexto geral da cidade legalizada e urbanizada, mediante procedimentos de natureza jurídica e urbanística. Essa regularização fundiária acontece juntamente com a urbanização complexa que, no geral, não apresenta traçado regular e/ou possui a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana, provisão de infraestrutura básica, construção de equipamentos, e, principalmente, necessita de reassentamentos, e, portanto, engloba a necessidade de produção de novas unidades habitacionais. A regularização fundiária com urbanização complexa contempla os assentamentos considerados consolidáveis com reassentamento. Sendo assim, apresenta maior grau de complexidade no processo de intervenção, tanto no que se refere ao caráter técnico-urbanístico como em relação ao impacto social.
Regularização da Posse	Consiste na inclusão do assentamento que está na clandestinidade ou irregularidade, no contexto geral da cidade legalizada e urbanizada. Os procedimentos a serem adotados implicam numa série de ações de natureza jurídica. A regularização da posse (ou legalização da posse) é aplicável aos assentamentos considerados CONSOLIDADOS que não necessitam da implantação de novas infraestruturas urbanas ou a produção de novas moradias, mas apresentam a necessidade de regularização do título de propriedade do imóvel. Ressalta-se que a regularização da posse (ou legalização da posse) deve acompanhar as demais intervenções, como a já definida regularização fundiária e as intervenções do tipo reassentamento e remanejamento no local onde as famílias serão relocadas ou realocadas.

TIPO DE INTERVENÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Remanejamento/ Reassentamento	O remanejamento é a reconstrução de unidades no mesmo perímetro do assentamento precário que está sendo objeto de urbanização, em que a população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. Já o reassentamento compreende a realocação para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção, com a produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados), destinadas aos moradores removidos dos assentamentos precários não consolidáveis. A intervenção, em ambos os casos, pode envolver abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, parcelamento do solo e regularização da posse, na área de reassentamento ou remanejamento.
Gerenciamento de Risco	É a gestão de riscos associados a inundações e alagamentos, entre outros, em áreas de ocupação por assentamentos precários, por meio da proposição de medidas de intervenções para reduzir e eliminar os riscos. São medidas, tais como: processos de remanejamento e reassentamento vinculados à urbanização de áreas ambientalmente frágeis ou de regularização fundiária com urbanização complexa.
Melhorias Habitacionais	Refere-se à articulação entre o financiamento a pessoas físicas para a aquisição de material de construção, acompanhada de assistência técnica e capacitação. As melhorias habitacionais devem acontecer, também, associadas aos assentamentos que são alvos de regularização fundiária, englobando um percentual de moradias, com foco naquelas com maior grau de precariedade, especialmente as moradias sem banheiros. Nesse caso, trata-se de computado como necessidades de melhorias habitacionais, apresentado anteriormente. São foco desse tipo de intervenção os assentamentos consolidáveis e consolidados.

V63 - Prioridade de intervenção:

Para a priorização da intervenção por assentamentos, foram considerados alguns critérios:

- Critérios de situações de inadequação: consiste nos assentamentos com ocupação em áreas de inadequação ambiental e situações de insalubridade e risco; e com ocupação em áreas de inadequação urbanística. Sendo assim, leva-se em consideração os assentamentos em situação de risco ambiental (ex.: risco de inundação, deslizamento, soterramento, ataque das ondas, erosão marinha etc.); os assentamentos em situação de risco tecnológico e os inseridos em áreas inadequadas urbanisticamente à ocupação, como os que estão situados em leito de via e em áreas de ampliação/abertura de vias, conforme diagnosticado anteriormente.
- Critérios facilitadores de regularização fundiária: trata-se de situações que podem ajudar na regularização fundiária do assentamento, por exemplo, se for situado em área de ZEIS que tem por princípio facilitar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários e assentamentos situados em terrenos público.

¹Tais situações de inadequação urbanística e ambiental caracterizam assentamentos, a princípio, como não consolidáveis por ser recomendável seu reassentamento, visto que, no geral, são situações que oferecem risco à população e degradação ao meio ambiente (como no caso das áreas de risco, da faixa de segurança da área de servidão e das APPs); ou que não seria possível regularizá-las (como no caso da ampliação do sistema viário básico e, especialmente, daqueles inseridos em leito viário). Contudo, o tipo de intervenção indicada e o número de imóveis estimados para o déficit devem ser confirmados na medida em que for intervir nos assentamentos, pois o estudo do caso a caso poderá traçar medidas alternativas à estimada.

²Área de risco: são áreas que possuem riscos de inundação, alagamento, deslizamento, desmoronamento, soterramento, ataque das ondas, erosão marinha e risco tecnológico.

³Área de preservação permanente (APP): segundo o Novo Código Florestal Brasileiro, Lei nº12.651/12,1, são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. São áreas legalmente inaptas à produção de novas unidades habitacionais.

⁴Definição Retirada do Diagnóstico Geoambiental do Município de Fortaleza - 2009.

CAPÍTULO 5 | DIAGNÓSTICO ZEIS 1

Enquanto o Anexo I deste relatório traz as informações detalhadas acerca de cada uma das ZEIS 1 (ZEIS de ocupação), o presente capítulo apresenta o diagnóstico geral dessas áreas contendo aspectos gerais e uma classificação quanto à área, população, renda, situação de risco e domínio dos terrenos, elaborada a partir de uma análise comparativa entre elas. Entende-se que ao apresentar, de forma comparativa alguns aspectos das ZEIS1 pode-se auxiliar direta ou indiretamente na elaboração e execução dos Planos Integrados de Regularização Fundiária.

1. Apresentação das ZEIS 1

De acordo com o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, no artigo 126, as Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

O município de Fortaleza possui 45 ZEIS do tipo 1 (ver mapa ZEIS 1 no Anexo I) que abrangem 3% do território, habitadas por 15% da população.

Essas ZEIS foram demarcadas no ano de 2009 e, desde então, ainda não foram elaborados os seus Planos Integrados de Regularização Fundiária, que deverão conter:

- Diagnóstico da Realidade Local;
- Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo;
- Plano de Urbanização;
- Plano de Regularização Fundiária;
- Plano de Geração de Trabalho e Renda;
- Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social.

É necessário apresentar, de forma comparativa, alguns aspectos do diagnóstico que podem influenciar direta ou indiretamente a elaboração e execução dos referidos planos.

2. Classificação das ZEIS 1

Conforme apresentado na metodologia deste relatório, o caderno de diagnóstico das ZEIS 1 contém uma grande variedade de informações referentes a elas, expostas em formato de fichas, textos e mapas.

Destacamos cinco aspectos, com a finalidade de classificar e apresentar suas relações de influência na elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), mediante participação deliberativa do Conselho Gestor.

- Área: classifica as ZEIS como pequenas, medianas, grandes e muito grandes, de acordo com suas dimensões territoriais.
- População: classifica as ZEIS 1 como pouco de baixa população, médio população, elevada população e alta população, de acordo com o número de habitantes residentes em seus assentamentos precários.
- Renda: classifica as ZEIS 1 em três faixas, de acordo com a renda média das famílias pertencentes aos seus assentamentos precários.
- Situação de risco: apresenta as ZEIS 1 de acordo com a quantidade de assentamentos nelas existentes total ou parcialmente em área de risco.
- Domínio dos terrenos: apresenta uma parcial identificação dos domínios dos terrenos, com base nos dados dos contribuintes de Imposto territorial Urbano (IPTU), enviados pela Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) e nas informações sobre os bens imóveis municipais, enviadas pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

2.1. Quanto à área

Ao todo, as 45 ZEIS constituem o total de 10.648.942,68m², correspondendo a 3% do território municipal.

O Plano Diretor não define área mínima nem máxima como critério de demarcação de ZEIS 1. Devido a isso, há uma grande disparidade de áreas entre as ZEIS 1, como as ZEIS 1 Pirambu e ZEIS 1 Aldeota. A primeira compreende uma extensão de 2.824.381,78 m², enquanto a outra apenas 9.741,52 m².

Vale ressaltar que essas áreas, ao contrário de outros dados numéricos identificados neste relatório, não correspondem ao somatório das áreas dos assentamentos inseridos parcial ou totalmente em ZEIS, mas, sim às áreas precisas de suas poligonais demarcadas no Plano Diretor.

Uma ZEIS 1 muito extensa pode conter numa variação grande de tamanhos de lote, o que dificulta o estabelecimento de um único lote mínimo para toda sua área no processo de elaboração da normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo.

Pode-se afirmar também, que a área das ZEIS 1 pode influenciar na captação de maiores recursos financeiros para executar seus Planos de Urbanização, Plano de Regularização Fundiária e Plano de Geração de Trabalho e Renda.

De acordo com extensão territorial, as ZEIS 1 estão classificadas do seguinte modo:

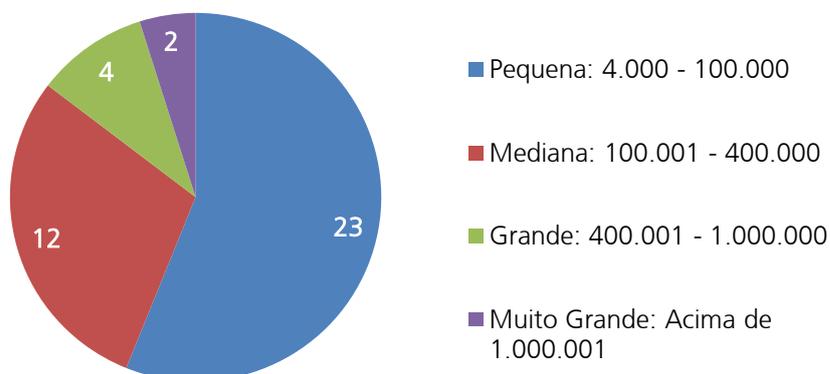
- **Pequena:** são ZEIS 1 que têm sua área até 100.000m².
- **Mediana:** são ZEIS 1 que têm sua área entre 100.000 m² e 400.000m².
- **Grande:** são ZEIS 1 que têm sua área entre 400.000 m² e 1.000.000m².
- **Muito Grande:** são ZEIS 1 que têm sua área acima de 1.000.000m².

Em conformidade com essa classificação o quadro seguinte apresenta as dimensões territoriais das ZEIS 1 em Fortaleza.

CLASSIFICAÇÃO DAS ZEIS 1 QUANTO À DIMENSÃO TERRITORIAL						
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 1 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	ÁREA (m ²)	PEQUENA	MEDIA	GRANDE	MUITO GRANDE
I	ZEIS 1 JACARECANGA B	12.352,60	X			
	ZEIS 1 JACARECANGA A	46.007,09	X			
	ZEIS 1 FARIAS BRITO B	63.896,49	X			
	ZEIS 1 FARIAS BRITO A	64.481,99	X			
	ZEIS 1 MOURA BRASIL	131.167,02		X		
	ZEIS 1 PIRAMBU	2.824.381,78				X
II	ZEIS 1 DIONÍSIO TORRES	8.227,36	X			
	ZEIS 1 PAPICU B	14.135,66	X			
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II A	16.913,37	X			
	ZEIS 1 PAPICU A	19.480,02	X			
	ZEIS 1 VICENTE PIZON A	25.372,68	X			
	ZEIS 1 ALDEOTA	25.529,92	X			
	ZEIS 1 PAPICU C	35.456,50	X			
	ZEIS 1 PRAIA DE IRACEMA	47.290,01	X			
	ZEIS 1 MEIRELES	67.339,36	X			
	ZEIS 1 VICENTE PIZON B	143.387,09		X		
	ZEIS 1 CAIS DO PORTO	184.211,37		X		
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B	237.839,69		X		
	ZEIS 1 SERVILUZ	260.874,56		X		
	ZEIS 1 VICENTE PIZON C	367.012,17		X		
	ZEIS 1 LAGAMAR	483.941,29			X	
	ZEIS 1 MUCURIBE	840.500,03			X	
III	ZEIS 1 PICI	864.355,59			X	
IV	ZEIS 1 PARANGABA	12.780,68	X			
	ZEIS 1 DAMAS	15.212,75	X			
	ZEIS 1 FÁTIMA	41.284,95	X			
	ZEIS 1 COUTO FERNANDES	174.132,87		X		
V	ZEIS 1 MONDUBIM	28.109,85	X			
	ZEIS 1 CANINDEZINHO B	51.257,50	X			
	ZEIS 1 CANDINDEZINHO A	279.675,45		X		
	ZEIS 1 GENIBAÚ	419.913,30			X	
	ZEIS 1 BOM JARDIM	2.056.819,96				X
VI	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ A	4.825,62	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ F	9.932,89	X			
	ZEIS 1 ANCURI	75.310,11	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ C	86.484,34	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ B	106.691,46		X		
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ D	118.717,03		X		
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ E	157.271,22		X		
	ZEIS 1 CAJAZEIRAS	191.867,04		X		
CENTRO	ZEIS 1 POÇO DA DRAGA	34.502,02	X			
TOTAL		10.648.942,68	23	12	4	2

Desse modo 56,10% das ZEIS 1 são consideradas pequenas, 29,27% médias, 9,75% grandes e somente 4,88% são muito grandes. O gráfico seguinte representa essa realidade.

ÁREA DE ZEIS 1 (m²)



2.2. Quanto à população

Os assentamentos precário em ZEIS 1 abrigam, ao todo, 274.983 habitantes, que corresponde a 15% da população total do município de Fortaleza.

Vale ressaltar que esses valores correspondem ao somatório de habitantes situados nos assentamentos precários, total ou parcialmente em área de ZEIS 1, e não à população que habita precisamente a área da ZEIS, que inclui não só assentamentos precários, como habitações para rendas diversas.

Essas ZEIS 1 foram classificadas, segundo suas populações da seguinte forma:

- **Baixa população:** ZEIS 1 que possuem entre 100 e 1.000 habitantes.
- **Médio população:** ZEIS 1 que possuem entre 1.000 e 4.000 habitantes.
- **Elevada população:** ZEIS 1 que possuem entre 4.000 e 20.000 habitantes.
- **Alta população:** ZEIS 1 que possuem acima de 20.000.

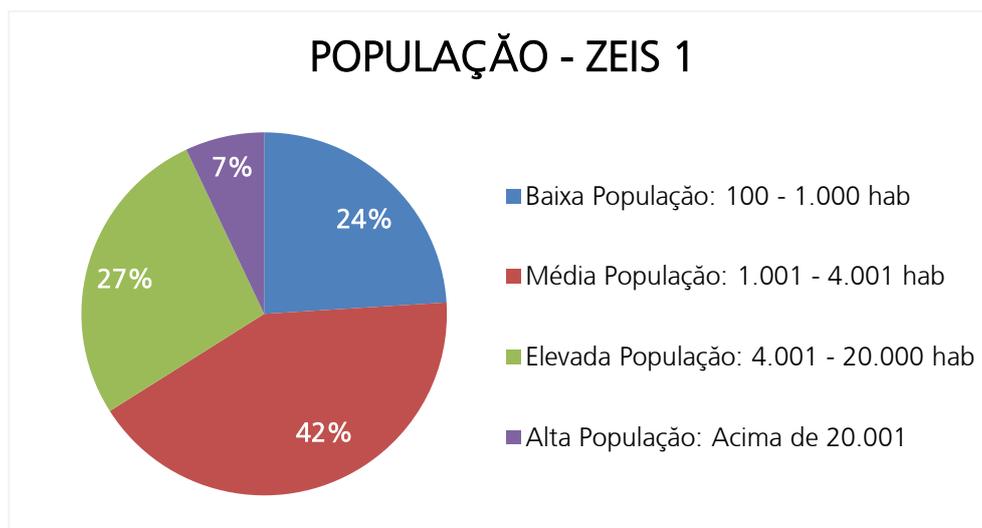
As ZEIS 1 Pirambu e Bom Jardim possuem o maior número de habitantes: a primeira contando com 92.292; a segunda com 24.272 habitantes, representando 7% da população total em ZEIS 1.

O número de habitantes nas ZEIS 1 pode interferir diretamente na elaboração Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, uma vez que grandes populações tendem apresentar maior variedade de interesses e opiniões, assim como uma ZEIS 1 com pequena população pode ser mais facilmente gerenciada, do ponto de vista comunitário. Esse ponto de vista pode se estender também em relação à formação dos Conselhos Gestores, que devem garantir uma justa representatividade de toda população local.

Em conformidade com a classificação acima, o quadro seguinte apresenta a população por ZEIS 1 em Fortaleza.

CLASSIFICAÇÃO DAS ZEIS 1 QUANTO À POPULAÇÃO						
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 1 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	POPULAÇÃO (HABITANTES)	BAIXA POPULAÇÃO	MÉDIA POPULAÇÃO	ELEVADA POPULAÇÃO	ALTA POPULAÇÃO
I	ZEIS 1 JACARECANGA B	1.026		X		
	ZEIS 1 JACARECANGA A	529	X			
	ZEIS 1 FARIAS BRITO B	1.747		X		
	ZEIS 1 FARIAS BRITO A	1.774		X		
	ZEIS 1 MOURA BRASIL	2.168		X		
	ZEIS 1 PIRAMBU	4.681			X	
II	ZEIS 1 DIONÍSIO TORRES	92.292				X
	ZEIS 1 PAPICU B	92.292	X			
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II A	1.272		X		
	ZEIS 1 PAPICU A	1.950		X		
	ZEIS 1 VICENTE PIZON A	2.056		X		
	ZEIS 1 ALDEOTA	2.374		X		
	ZEIS 1 PAPICU C	2.603		X		
	ZEIS 1 PRAIA DE IRACEMA	2.625		X		
	ZEIS 1 MEIRELES	3.434		X		
	ZEIS 1 VICENTE PIZON B	5.894			X	
	ZEIS 1 CAIS DO PORTO	8.472			X	
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B	8.960			X	
	ZEIS 1 SERVILUZ	10.980			X	
	ZEIS 1 VICENTE PIZON C	11.747			X	
	ZEIS 1 LAGAMAR	15.295			X	
III	ZEIS 1 MUCURIBE	168	X			
III	ZEIS 1 PICI	840	X			
IV	ZEIS 1 PARANGABA	24.745				X
	ZEIS 1 DAMAS	683	X			
	ZEIS 1 FÁTIMA	780	X			
	ZEIS 1 COUTO FERNANDES	4.045			X	
V	ZEIS 1 MONDUBIM	708	X			
	ZEIS 1 CANINDEZINHO B	1.115		X		
	ZEIS 1 CANDINDEZINHO A	2.646		X		
	ZEIS 1 GENIBAÚ	6.458			X	
	ZEIS 1 BOM JARDIM	9.592			X	
VI	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ A	24.272				X
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ F	267	X			
	ZEIS 1 ANCURI	483	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ C	895	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ B	2.022		X		
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ D	2.408		X		
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ E	2.608		X		
	ZEIS 1 CAJAZEIRAS	3.324		X		
CENTRO	ZEIS 1 POÇO DA DRAGA	5.639			X	
TOTAL		367.029	10	17	11	3

Desse modo 24% das ZEIS 1 possuem baixa população, 42% média população, 27% elevada população e 7% alta população. O gráfico seguinte representa essa realidade.



2.3. Quanto à renda

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que serviu de fonte de informações para a elaboração deste relatório, identifica a renda média familiar dos moradores dos assentamentos precários com base no mapa da média do rendimento nominal mensal dos responsáveis dos domicílios particulares permanentes, elaborado pelo PET/UFC (Programa de Educação Tutorial da Universidade Federal do Ceará), com dados do IBGE/2000.

Para obtenção dos valores nas ZEIS, foram selecionadas as rendas de maior ocorrência em seus assentamentos. Segundo esse aspecto, as ZEIS 1 foram classificadas da seguinte maneira:

- **Faixa 1:** ZEIS 1 que possui maior número de assentamentos com renda média entre um a dois salários mínimos.
- **Faixa 2:** ZEIS 1 que possui maior número de assentamentos com renda média entre dois a três salários mínimos.
- **Faixa 3:** ZEIS 1 que possui maior número de assentamentos com renda média entre três a cinco salários mínimos.

As ZEIS 1 que possuem a maioria dos seus habitantes com renda média entre um e dois salários mínimos apresentam maior vulnerabilidade social, portanto demandam maiores esforços estratégicos na elaboração de seus Plano de Geração de Trabalho e Renda.

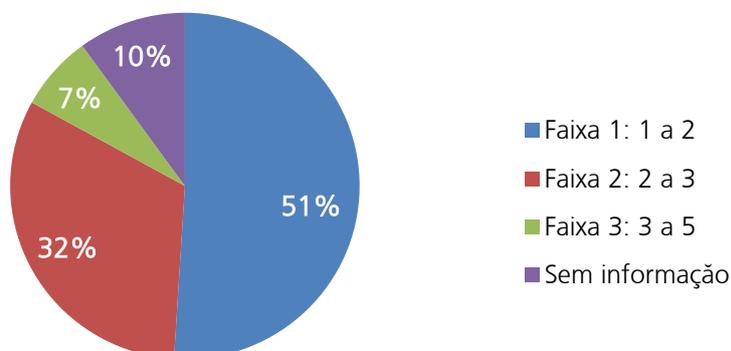
Em conformidade com essa classificação o quadro seguinte apresenta a renda média nas ZEIS 1 em Fortaleza.

CLASSIFICAÇÃO DAS ZEIS 1 QUANTO À RENDA SALARIAL						
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 1 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	RENDA MÉDIA (SM)	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	SEM INFO
I	ZEIS 1 JACARECANGA B	3 a 5			X	
	ZEIS 1 JACARECANGA A	2 a 3		X		
	ZEIS 1 FARIAS BRITO B	1 a 2	X			
	ZEIS 1 FARIAS BRITO A	3 a 5			X	
	ZEIS 1 MOURA BRASIL	1 a 2	X			
	ZEIS 1 PIRAMBU	1 a 2	X			
II	ZEIS 1 DIONÍSIO TORRES	1 a 2	X			
	ZEIS 1 PAPICU B	2 a 3		X		
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II A	1 a 2	X			
	ZEIS 1 PAPICU A	1 a 2	X			
	ZEIS 1 VICENTE PIZON A	2 a 3		X		
	ZEIS 1 ALDEOTA	2 a 3		X		
	ZEIS 1 PAPICU C	1 a 2	X			
	ZEIS 1 PRAIA DE IRACEMA	1 a 2	X			
	ZEIS 1 MEIRELES	2 a 3		X		
	ZEIS 1 VICENTE PIZON B	2 a 3		X		
	ZEIS 1 CAIS DO PORTO	Sem Info				X
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B	2 a 3		X		
	ZEIS 1 SERVILUZ	2 a 3		X		
	ZEIS 1 VICENTE PIZON C	2 a 3		X		
	ZEIS 1 LAGAMAR	1 a 2	X			
	ZEIS 1 MUCURIBE	1 a 2	X			
III	ZEIS 1 PICI	2 a 3		X		
IV	ZEIS 1 PARANGABA	1 a 2	X			
	ZEIS 1 DAMAS	1 a 2	X			
	ZEIS 1 FÁTIMA	2 a 3		X		
	ZEIS 1 COUTO FERNANDES	1 a 2	X			
V	ZEIS 1 MONDUBIM	1 a 2	X			
	ZEIS 1 CANINDEZINHO B	1 a 2	X			
	ZEIS 1 CANDINDEZINHO A	1 a 2	X			
	ZEIS 1 GENIBAÚ	1 a 2	X			
	ZEIS 1 BOM JARDIM	1 a 2	X			
VI	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ A	1 a 2	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ F	Sem Info				X
	ZEIS 1 ANCURI	Sem Info				X
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ C	3 a 5			X	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ B	1 a 2	X			
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ D	2 a 3		X		
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ E	1 a 2	X			
ZEIS 1 CAJAZEIRAS	Sem Info				X	
CENTRO	ZEIS 1 POÇO DA DRAGA	2 a 3		X		
TOTAL		-	21	13	3	4

Desse modo 51% das ZEIS 1 estão na Faixa 1, ou seja, possuem um maior número de assentamentos com renda média entre um a dois salários mínimos. 32% estão na Faixa 2, ou seja, possuem maior número de assentamentos com renda média entre dois a três salários mínimos e 7% estão na Faixa 3, com maior número de assentamentos com renda média entre três a cinco salários mínimos.

O gráfico seguinte representa essa realidade.

RENDA MÉDIA DAS ZEIS 1 EM SALÁRIOS MINIMOS



2.4. Quanto ao domínio dos terrenos

Os domínios dos terrenos podem influenciar diretamente a execução do Plano de Regularização Fundiária.

Vale destacar que a escolha do instrumento de regularização vai depender, além do domínio dos terrenos, também da situação jurídica de cada terreno e do tempo de ocupação, conforme os requisitos que a lei exigir.

Os procedimentos de regularização fundiária que serão adotados para as ZEIS estão condicionados à natureza jurídica da propriedade do imóvel, se público ou privado, visto que garantirá a posse ao seu beneficiário ou concederá a propriedade ao possuidor legítimo.

Para os imóveis que estão em áreas públicas e já tenham suas destinações afetadas para fins de interesse social - sejam pertencentes à União, estados ou município (lote que integra o conjunto ou em área pública que não seja via), pode-se usar na regularização fundiária de interesse social os seguintes instrumentos:

- Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM): é uma concessão que a União, estado e município disponibilizam para todos os terrenos que atendam os requisitos:
 - posse desde 30 de junho de 1996, comprovada, ininterrupta e sem oposição;
 - limite do terreno em 250 m²;
 - uso para moradia;
 - não possuir outro imóvel rural ou urbano.
- Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): é uma concessão feita por meio de contrato com o poder público, no qual o ocupante assume a obrigação de usar o terreno apenas para o que for autorizado. Usado, normalmente, para a moradia.

Para os imóveis que estão em áreas particulares, podem ser aplicados os seguintes instrumentos:

- Usucapião Especial Urbana: é feita por processo na Justiça, que exige os requisitos:
 - ocupação de no mínimo 5 anos, sem oposição;
 - terreno com área máxima de 250 m²;
 - uso para fins de moradia;
 - o interessado não pode possuir outro imóvel rural ou urbano.
- Demarcação Urbanística é um procedimento administrativo em que o poder público demarca uma área, definindo seus limites e identificando os ocupantes para poder transferir a propriedade a eles.

Vale ressaltar que a regularização fundiária em áreas pertencentes ao poder público municipal pode ser bem mais ágil se comparadas com as áreas de domínio estadual e federal.

O quadro seguinte apresenta os instrumentos aptos à regularização fundiária, os dispositivos legais que os instituem, a ocasião em que devem ser utilizados e os requisitos a serem preenchidos para sua concessão.

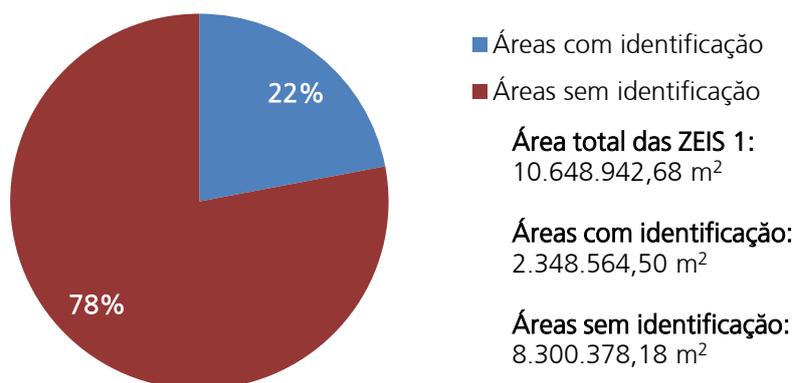
INSTRUMENTO	DISPOSITIVO DE LEI	QUANDO UTILIZAR	REQUISITOS A SEREM PREENCHIDOS PELOS MORADORES
Usucapião especial urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal -artigo 183; • Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) artigo 9; • Código Civil - artigo 1240. 	Áreas privadas	Posse contínua e sem oposição por cinco anos; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m ² (Usucapião Individual); Imóvel utilizado para moradia; e Morador não pode ser proprietário de outro imóvel.
Adjudicação Compulsória	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 6766/79 - artigos 25 e 26 • Código Civil - artigos 1417 e 1418 	Áreas privadas	Existência de um contrato de promessa de compra e venda; Comprovação de que pagou pelo imóvel
Concessão de direito real de uso - CDRU	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei nº 271/67 - artigo 7º; • Lei Municipal nº 9294/2007 (Fortaleza) 	Áreas públicas	A legislação não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos moradores. Mas deve haver interesse público demonstrado no procedimento administrativo.
Concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM - (individual)	MP nº 2220/01 - artigos 1º a 5º	Áreas públicas	Posse contínua e sem oposição por cinco anos, completos até 30/06/2001; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m ² ; Imóvel utilizado para moradia; e Morador não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel.
Doação e Venda	<ul style="list-style-type: none"> • Doação: Código Civil - art. 538 e seguintes • Venda: Código Civil - art. 481 e seguintes 	Áreas públicas ou privadas	No caso de doação e venda de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários
Direito de Superfície	<ul style="list-style-type: none"> • Código Civil - art. 1369. • Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade, 	Áreas públicas ou privadas	A Lei Federal não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários. No caso de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos moradores.

	art. nº 21 a 24).		
Aforamento	Lei nº 9.636/98 Dec. Lei nº 9760/46	Áreas da União	Os requisitos variam conforme as situações descritas nas leis mencionadas.

No momento, o Município não dispõe das informações acerca das propriedades de todos os terrenos da cidade. O que se encontra disponível para consulta são os cadastros dos contribuintes de IPTU na Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), e dos bens municipais na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG. Por isso, essas informações seguirão incompletas neste trabalho.

Da área total das ZEIS 1, compreendida em 10.648.942,68 m² foram identificados os domínios de 2.348.564,50 m², ou seja, 22%, enquanto 78%, ou seja, 8.300.378,18 m², segue sem identificação, requerendo para tanto pesquisa nos Cartórios de Registro de Imóveis.

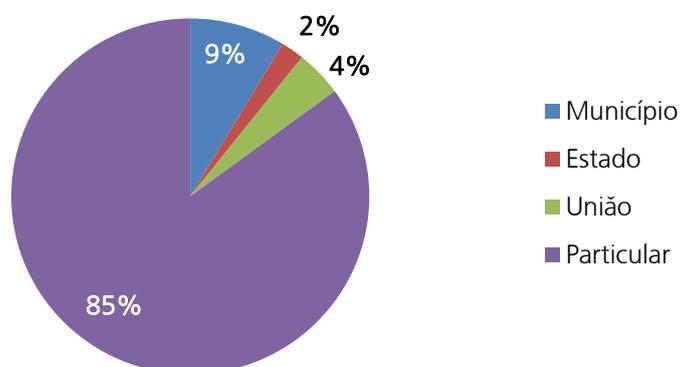
IDENTIFICAÇÃO DOS DOMÍNIOS DOS TERRENOS EM ZEIS 1



Registra-se que as áreas sem identificação compreendem não só alguns dos lotes dos assentamentos precários em ZEIS 1, mas também as vias, recursos hídricos, ocupações formais e demais usos inseridos no polígono. Por essa razão, essas áreas sem informação correspondem a um porcentagem tão elevada da área de ZEIS 1.

Relativamente às propriedades dos terrenos identificados de que compõem as ZEIS 1 em Fortaleza, tem-se que 81% são propriedades privadas, 13% propriedades do município, 2% propriedades do estado, enquanto 4% são propriedades da União. Essas informações estão representadas no gráfico seguinte.

DOMÍNIO DOS LOTES IDENTIFICADOS EM ZEIS 1



DOMÍNIO DOS TERRENOS - ZEIS 1					
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 1 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	MUNICÍPIO (m²)	ESTADO (m²)	UNIÃO (m²)	PARTICULAR (m²)
I	ZEIS 1 FARIAS BRITO A				9.273,65
	ZEIS 1 FARIAS BRITO B				10.709,71
	ZEIS 1 JACARECANGA A		1.255,00		5.737,70
	ZEIS 1 JACARECANGA B				13.452,15
	ZEIS 1 MOURA BRASIL	433,09			11.743,71
	ZEIS 1 PIRAMBU				22.148,17
II	ZEIS 1 ALDEOTA				13.178,77
	ZEIS 1 CAIS DO PORTO	5.535,00	21,00	9.215,00	78.553,56
	ZEIS 1 DIONÍSIO TORRES				7.266,02
	ZEIS 1 LAGAMAR			2.718,12	17.798,95
	ZEIS 1 MEIRELES				14.833,86
	ZEIS 1 MUCURIBE				8.999,11
	ZEIS 1 PAPICU A	16.200,00			
	ZEIS 1 PAPICU B	34.907,27			
	ZEIS 1 PAPICU C	30.703,40			
	ZEIS 1 PRAIA DE IRACEMA				15.680,42
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II A				7.737,00
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B	2.244,25			88.279,16
	ZEIS 1 SERVILUZ	165,00			6.514,91
	ZEIS 1 VICENTE PIZON A				7.905,70
	ZEIS 1 VICENTE PIZON B	21.822,26			10.215,60
	ZEIS 1 VICENTE PIZON C	37.097,88	37.114,84		184.765,42
III	ZEIS 1 PICI	1.040,00			10.682,09
IV	ZEIS 1 COUTO FERNANDES	559,00		8.000,00	73.895,73
	ZEIS 1 DAMAS				2.228,00
	ZEIS 1 FÁTIMA				13.706,25
	ZEIS 1 PARANGABA	845,50			29.081,08

V	ZEIS 1 BOM JARDIM	79.941,50	12.198,00	7.776,00	924.771,32	
	ZEIS 1 CANDINDEZINHO A				126.309,02	
	ZEIS 1 CANINDEZINHO B				14.520,66	
	ZEIS 1 GENIBAÚ	22.736,00			73.873,41	
	ZEIS 1 MONDUBIM					
VI	ZEIS 1 ANCURI				4.145,22	
	ZEIS 1 CAJAZEIRAS	22.202,80		64.188,00	2.440,08	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ A	1.922,00			90,00	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ B	3.577,40			13.615,01	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ C	9.787,52			21.776,67	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ D				18.850,96	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ E	10.160,00			26.726,62	
CENTRO	ZEIS 1 POÇO DA DRAGA				1.726,73	
TOTAL		41	311.879,87	50.588,84	91.897,12	1.894.198,67

2.5. Quanto à presença de área de risco

As ZEIS 1 são formadas por 110 assentamentos precários identificados no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). As informações sobre as áreas de risco contidas neste diagnóstico dizem respeito à quantidade de assentamentos em ZEIS que se encontram total ou parcialmente em área de risco, de acordo com dados da Defesa Civil de Fortaleza.

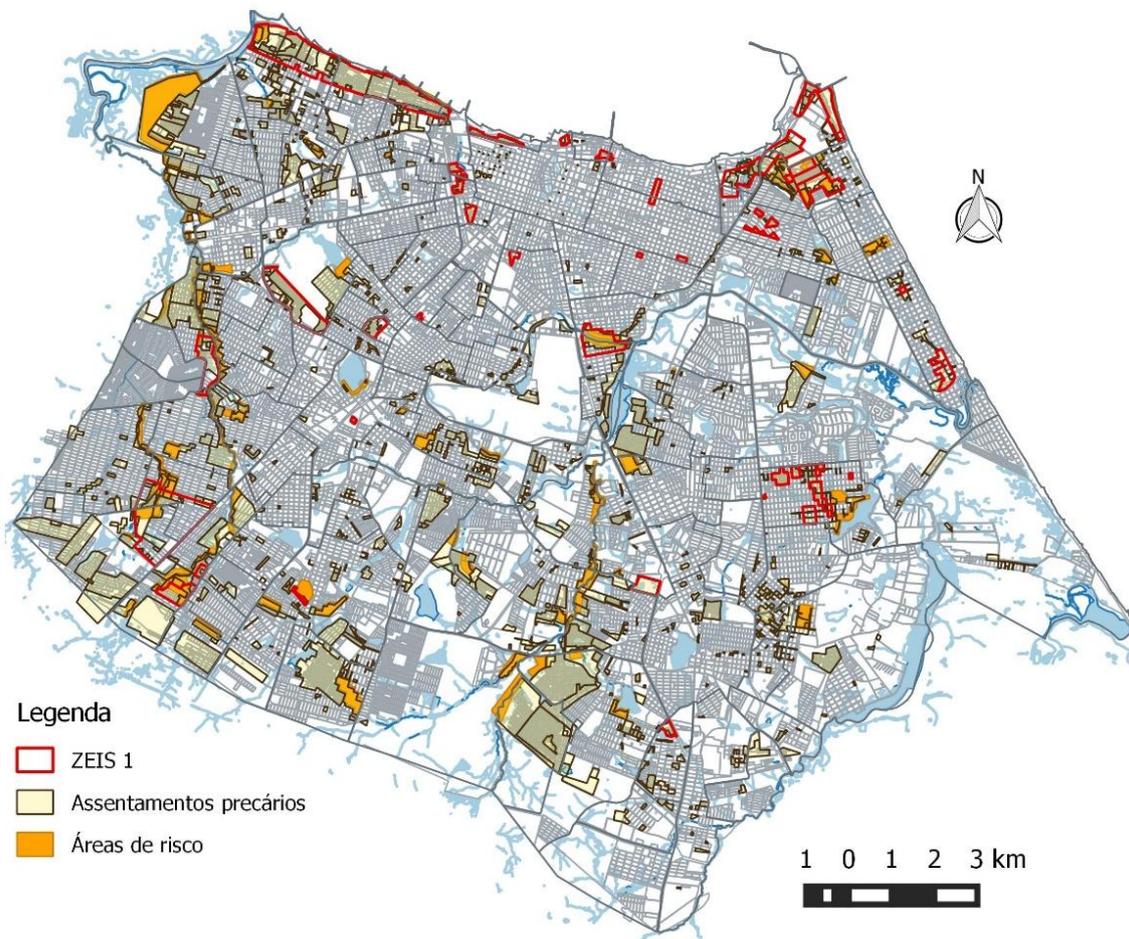


Fig. 5.1: Mapa ZEIS 1 e Assentamentos precários inseridos em área de risco. Produzido pelo IPLANFOR.

Como indicado no mapa, a maioria das ZEIS 1 possui assentamentos precários que estão fora de área de risco. Apenas a ZEIS 1 Mondubim possui assentamento que está totalmente em área de risco.

A tabela a seguir informa a quantidade de assentamentos precários em cada ZEIS 1, bem como a quantidade desses assentamentos total ou parcialmente inseridos em área de risco.

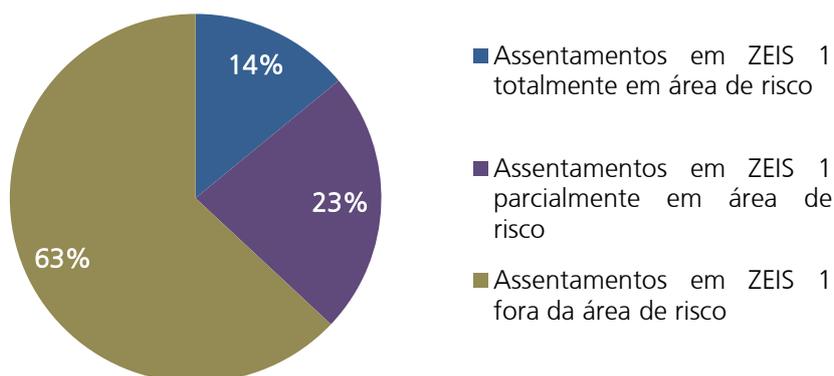
ASSENTAMENTOS EM ÁREA RISCO					
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 1 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	Nº DE ASSENT	TOTAL	PARCIAL	NÃO
I	ZEIS 1 FARIAS BRITO A	1			1
	ZEIS 1 FARIAS BRITO B	1			1
	ZEIS 1 JACARECANGA A	1			1
	ZEIS 1 JACARECANGA B	1			1
	ZEIS 1 MOURA BRASIL	1			1
	ZEIS 1 PIRAMBU	29	7	3	19
II	ZEIS 1 ALDEOTA	1			1
	ZEIS 1 CAIS DO PORTO	1			1
	ZEIS 1 DIONÍSIO TORRES	1			1
	ZEIS 1 LAGAMAR	2		2	
	ZEIS 1 MEIRELES	1			1
	ZEIS 1 MUCURIBE	8	2	1	5
	ZEIS 1 PAPICU A	1			1
	ZEIS 1 PAPICU B	1			1
	ZEIS 1 PAPICU C	1			1
	ZEIS 1 PRAIA DE IRACEMA	1			1
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II A	1		1	
	ZEIS 1 PRAIA DO FUTURO II B	1			1
	ZEIS 1 SERVILUZ	2		2	
	ZEIS 1 VICENTE PIZON A	1			
	ZEIS 1 VICENTE PIZON B	1		1	
ZEIS 1 VICENTE PIZON C	5	1	2	1	
III	ZEIS 1 PICI	4			4
IV	ZEIS 1 COUTO FERNANDES	1			1
	ZEIS 1 DAMAS	1		1	
	ZEIS 1 FÁTIMA	1			
	ZEIS 1 PARANGABA	1			
V	ZEIS 1 BOM JARDIM	15	2	3	10
	ZEIS 1 CANDINDEZINHO A	2	1	1	
	ZEIS 1 CANINDEZINHO B	1		1	
	ZEIS 1 GENIBAU	7	1	2	4
	ZEIS 1 MONDUBIM	1	1		
VI	ZEIS 1 ANCURI	1		1	
	ZEIS 1 CAJAZEIRAS	1		1	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ A	1			1
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ B	1			1
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ C	1			1
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ D	1		1	
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ E	5			5
	ZEIS 1 SAPIRANGA/COITÉ F	1			1
CENTRO	ZEIS 1 POÇO DA DRAGA	1		1	
TOTAL		110	15	24	67

Outra informação que se pode inferir a partir da análise dos assentamentos precários inseridos em ZEIS 1 e sua relação com as áreas de risco em Fortaleza, diz respeito à proporção que os mesmos ocupam em cada regional, onde apenas as regionais I, II e V apresentam assentamentos inseridos em áreas de risco, como pode ser visto na tabela a seguir.

ZEIS 1 E AS ÁREAS DE RISCO (%)					
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 1 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	%TOTAL	%PARCIAL	% SEM RISCO	ÁREA DE RISCO (%)
I	ZEIS 1 PIRAMBU	24,14	10,34	65,52	34,48
II	ZEIS 1 MUCURIPE	25,00	12,50	62,50	37,50
	ZEIS 1 VICENTE PIZON C	20,00	40,00	20,00	60,00
V	ZEIS 1 BOM JARDIM	13,33	20,00	66,67	33,33
	ZEIS 1 CANDINDEZINHO A	50,00	50,00	0,00	100,00
	ZEIS 1 GENIBAU	14,29	28,57	57,14	42,86
	ZEIS 1 MONDUBIM	100,00		0,00	100,00

Com base nos estudos realizados, pode se perceber que apenas 14% dos assentamentos em ZEIS 1 estão totalmente inseridos e 23% dos assentamentos em ZEIS 1 estão parcialmente inseridos em áreas de risco, totalizando 37% dos assentamentos presentes em ZEIS 1 da cidade de Fortaleza. O montante restante, 63% dos assentamentos, não possuem quaisquer parte inseridos em áreas de risco, de acordo com os estudos apresentados pelo PLHIS e pela Defesa Civil de Fortaleza.

ÁREA DE RISCO



CAPÍTULO 6 | DIAGNÓSTICO ZEIS 2

O **Anexo III** deste relatório traz as informações detalhadas acerca de cada uma das ZEIS 2 (ZEIS de conjunto). O presente capítulo apresenta o diagnóstico geral dessas áreas contendo cinco aspectos relevantes relativos a essas áreas como um todo.

Inicialmente faz-se uma apresentação das ZEIS 2, conceituando segundo o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor/2009) e a quantidade de ZEIS estudadas.

Em seguida trata-se da classificação e quantificação das mesmas em relação aos seguintes aspectos: área, população, renda, situação de risco e domínio dos terrenos.

1. Apresentação das ZEIS 2

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (Lei Complementar nº 062/2009), em seu artigo 129, dispõe que são Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) áreas compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizadas, ocupadas por população de baixa renda, destinadas à regularização fundiária e urbanística.

O município de Fortaleza conta com 56 ZEIS do tipo 2, segundo o PDPFor, entretanto, houve dificuldade na definição dos limites das poligonais das mesmas, resultando em 53 poligonais de ZEIS 2. Duas poligonais de ZEIS 2 não foram identificadas, uma no bairro Luciano Cavalcante e outra no bairro Mondubim. Há também o caso da ZEIS 2 denominada “Siqueira A”, cuja poligonal, seguindo as coordenadas presentes no memorial do PDPFor/2009, está demarcada em terreno de um cemitério. Assim como o caso da ZEIS 2 “Boa Vista A”, cuja poligonal não segue o traçado das vias locais e lotes, apresentando um desenho que não condiz com a realidade.



Fig. 6.1: ZEIS 2 Siqueira A, cuja poligonal que a delimita está inserida em um cemitério.

LEGENDA:

— ZEIS SIQUEIRAA
(Fonte: PDPFOR/2009)

— CEMITÉRIO



Fig. 6.2: ZEIS 2 Boa Vista A, cuja poligonal que a delimita não segue o traçado viário.

LEGENDA: — ZEIS BOA VISTA A
(Fonte: PDPFOR/2009)

O somatório das áreas das ZEIS 2 demarcadas abrange um total de 0,56% do território do Município, habitadas por uma estimativa de 7,33% da população.

Essas ZEIS foram demarcadas no ano de 2009 e, desde então, ainda não foram elaborados os seus Planos Integrados de Regularização Fundiária, que deverão conter:

- Diagnóstico da Realidade Local;
- Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo;
- Plano de Urbanização;
- Plano de Regularização Fundiária;
- Plano de Geração de Trabalho e Renda;
- Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social.

É necessário apresentar, de forma comparativa, alguns aspectos do diagnóstico que podem influenciar direta ou indiretamente a elaboração e execução dos referidos planos.

A apresentação dos dados e informações sobre as ZEIS 2, tanto neste capítulo como no Anexo III, se deu dividida pelas Regionais Executivas do Município. Observa-se no quadro a seguir que a Regional Executiva com a maior quantidade de ZEIS do tipo 2 é a SER VI. A Regional Centro não apresenta nenhuma poligonal de ZEIS 2.

SER	QUANTIDADE DE ZEIS
I	12
II	2
III	4
IV	2
V	13
VI	20
CENTRO	0

2. Classificação das ZEIS 2

Conforme apresentado na metodologia deste relatório, o caderno de diagnóstico das ZEIS 2 contém uma grande variedade de informações referentes a elas, expostas em formato de fichas, textos e mapas.

Destacamos cinco aspectos, com a finalidade de classificar e apresentar suas relações de influência na elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), mediante participação deliberativa do Conselho Gestor.

- **Área:** classifica as ZEIS como pequenas, medianas, grandes e muito grandes, de acordo com suas dimensões territoriais.
- **População:** classifica as ZEIS 2 como pouco de baixa população, médio população, elevada população e alta população, de acordo com o número de habitantes residentes em seus assentamentos precários.
- **Renda média mensal:** classifica as ZEIS 2 em três faixas, de acordo com a renda média das famílias pertencentes aos seus assentamentos precários.
- **Domínio dos terrenos:** apresenta uma parcial identificação dos domínios dos terrenos, com base nos dados dos contribuintes de Imposto territorial Urbano (IPTU), enviados pela Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) e nas informações sobre os bens imóveis municipais, enviadas pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).
- **Situação de risco:** apresenta as ZEIS 2 de acordo com a quantidade de assentamentos nelas existentes total ou parcialmente em área de risco.

2.1. Quanto à área

Ao todo, as 53 ZEIS constituem o total de 1.678.801,31m², correspondendo a 0,56% do território municipal.

Vale ressaltar que os valores das áreas aqui apontados, correspondem ao somatório das áreas de suas poligonais demarcadas no Plano Diretor.

Uma ZEIS 2 muito extensa pode conter numa variação grande de tamanhos de lote, o que dificulta o estabelecimento de um único lote mínimo para toda sua área no processo de elaboração da normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo.

Pode-se afirmar também, que a área das ZEIS 2 pode influenciar na captação de maiores recursos financeiros para executar seus Planos de Urbanização, Plano de Regularização Fundiária e Plano de Geração de Trabalho e Renda.

De acordo com extensão territorial, as ZEIS 2 estão classificadas do seguinte modo:

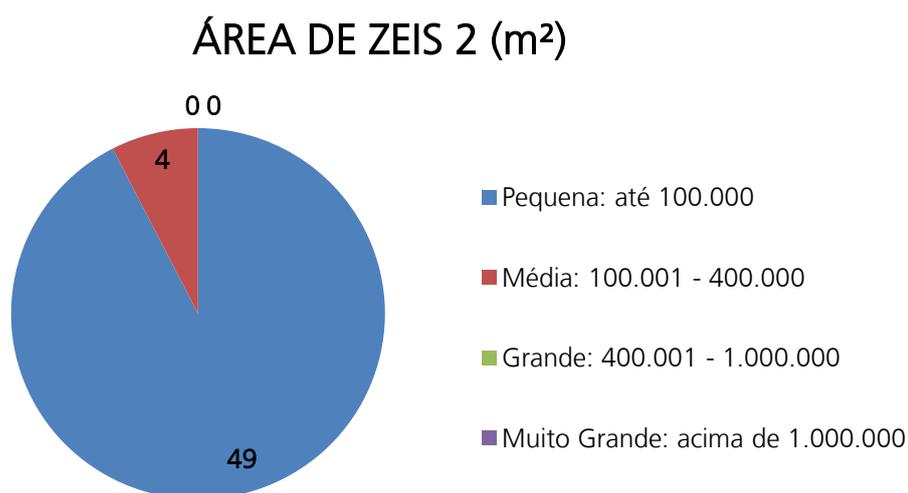
- **Pequena:** são ZEIS 2 que têm sua área até 100.000m².
- **Mediana:** são ZEIS 2 que têm sua área entre 100.000 m² e 400.000m².
- **Grande:** são ZEIS 2 que têm sua área entre 400.000 m² e 1.000.000m².
- **Muito Grande:** são ZEIS 2 que têm sua área acima de 1.000.000m².

Em conformidade com essa classificação o quadro seguinte apresenta as dimensões territoriais das ZEIS 2 em Fortaleza.

CLASSIFICAÇÃO DAS ZEIS 2 QUANTO À DIMENSÃO TERRITORIAL						
SER	ZEIS 2	ÁREA (m ²)	PEQUENA	MEDIA	GRANDE	MUITO GRANDE
I	ZEIS 2 Barra do Ceara A	4.647,50	X			
	ZEIS 2 Barra do Ceara B	5.088,16	X			
	ZEIS 2 Barra do Ceara C	4.198,00	X			
	ZEIS 2 Barra do Ceara D	4.142,00	X			
	ZEIS 2 Barra do Ceara E	33.090,00	X			
	ZEIS 2 Floresta A	4.483,50	X			
	ZEIS 2 Floresta B	8.566,10	X			
	ZEIS 2 Floresta C	8.464,00	X			
	ZEIS 2 Floresta D	24.830,00	X			
	ZEIS 2 Jacarecanga	9.088,30	X			
	ZEIS 2 Monte Castelo	6.426,07	X			
	ZEIS 2 São Gerardo	16.690,00	X			
II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	220.290,00		X		
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	152.890,00		X		
III	ZEIS 2 Bonsucesso A	40.100,00	X			
	ZEIS 2 Bonsucesso B	73.110,00	X			
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	11.500,00	X			
	ZEIS 2 Quintino Cunha	64.570,00	X			
IV	ZEIS 2 Aeroporto	41.460,00	X			
	ZEIS 2 Serrinha	32.230,00	X			
V	ZEIS 2 Bom Jardim A	3.019,00	X			
	ZEIS 2 Bom Jardim B	50.380,00	X			
	ZEIS 2 Canindezinho	24.970,00	X			
	ZEIS 2 Granja Lisboa	11.650,00	X			
	ZEIS 2 Mondubim A	8.296,50	X			
	ZEIS 2 Mondubim B	64.440,00	X			
	ZEIS 2 Mondubim C	50.430,00	X			
	ZEIS 2 Mondubim D	159.740,00		X		
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	153.860,00		X		
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	50.970,00	X			
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	3.325,50	X			
	ZEIS 2 Siqueira A	6.503,00	X			
	ZEIS 2 Siqueira B	61.140,00	X			

VI	ZEIS 2 Ancuri	19.500,00	X			
	ZEIS 2 Boa Vista A	6.200,00	X			
	ZEIS 2 Boa Vista B	2.702,50	X			
	ZEIS 2 Curió	5.024,50	X			
	ZEIS 2 Dias Macedo	55.220,00	X			
	ZEIS 2 Guajerú A	2.376,00	X			
	ZEIS 2 Guajerú B	11.750,00	X			
	ZEIS 2 Guajerú C	10.320,00	X			
	ZEIS 2 Jangurussu A	1.916,00	X			
	ZEIS 2 Jangurussu B	10.950,00	X			
	ZEIS 2 Jangurussu C	14.960,00	X			
	ZEIS 2 Jose de Alencar A	17.130,00	X			
	ZEIS 2 Jose de Alencar B	10.240,00	X			
	ZEIS 2 Jose de Alencar C	4.024,97	X			
	ZEIS 2 Jose de Alencar D	20.310,00	X			
	ZEIS 2 Jose de Alencar E	8.820,86	X			
	ZEIS 2 Jose de Alencar F	10.680,00	X			
	ZEIS 2 Messejana	27.810,00	X			
	ZEIS 2 São Bento	14.880,00	X			
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	9.398,85	X			
TOTAL	1.678.801,31	49	4	0	0	

Desse modo 92,45% das ZEIS 2 são consideradas pequenas e 7,55% consideradas medianas, não sendo identificada nenhuma ZEIS do tipo 2 de porte grande ou muito grande. O gráfico seguinte representa essa realidade.



2.2. Quanto à população

Os assentamentos precários em ZEIS 2 abrigam 65.209 habitantes, que corresponde a 7,33% da população total do município de Fortaleza.

Vale ressaltar que esses valores correspondem ao somatório de habitantes situados nos assentamentos precários identificados pelo PLHIS (2012), total ou parcialmente em área de ZEIS 2, e não à população que habita precisamente a área da ZEIS, que inclui não só assentamentos precários, como habitações para rendas diversas.

Não foi possível contabilizar o número de habitantes na área das ZEIS 2 Ancuri, Boa Vista B, Bom Jardim A, Floresta A, Floresta B, Mondubim D e Siqueira A, devido às mesmas não possuírem assentamentos precários, sendo necessário um levantamento técnico posterior a este relatório a fim de complementar as informações sobre ZEIS 2.

O número de habitantes nas ZEIS 2 pode interferir diretamente na elaboração Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, uma vez que grandes populações tendem apresentar maior variedade de interesses e opiniões, assim como uma ZEIS 2 com pequena população pode ser mais facilmente gerenciada, do ponto de vista comunitário. Esse ponto de vista pode se estender também em relação à formação dos Conselhos Gestores, que devem garantir uma justa representatividade de toda população local.

As ZEIS 2 foram classificadas segundo suas populações da seguinte forma:

- **Baixa população:** ZEIS 2 que possuem entre 100 e 1.000 habitantes.
- **Média população:** ZEIS 2 que possuem entre 1.000 e 4.000 habitantes.
- **Elevada população:** ZEIS 2 que possuem entre 4.000 e 20.000 habitantes.
- **Alta população:** ZEIS 2 que possuem acima de 20.000.

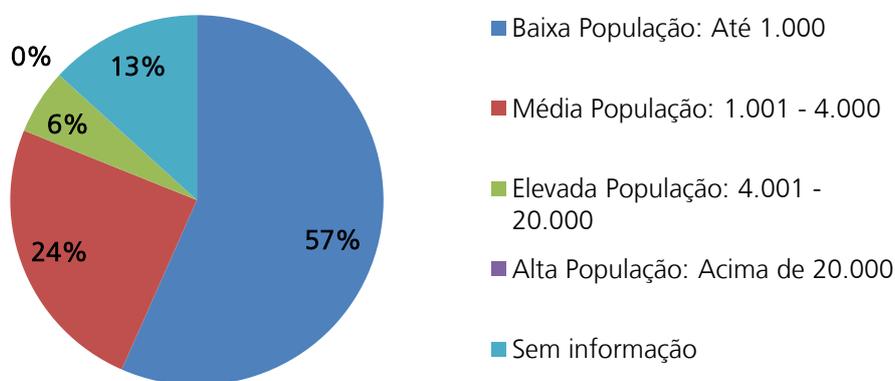
Em conformidade com a classificação acima, o quadro seguinte apresenta a população por ZEIS 2 em Fortaleza.

CLASSIFICAÇÃO DAS ZEIS 2 QUANTO À POPULAÇÃO							
SER	ZEIS 2	POPULAÇÃO (hab)	BAIXA POPULAÇÃO	MÉDIA POPULAÇÃO	ELEVADA POPULAÇÃO	ALTA POPULAÇÃO	SEM INFO
	ZEIS 2 Barra do Ceara A	143	X				
	ZEIS 2 Barra do Ceara B	215	X				
	ZEIS 2 Barra do Ceara C	157	X				
	ZEIS 2 Barra do Ceara D	233	X				
	ZEIS 2 Barra do Ceara E	8.583			X		
I	ZEIS 2 Floresta A	Sem info					X
	ZEIS 2 Floresta B	Sem info					X
	ZEIS 2 Floresta C	376	X				
	ZEIS 2 Floresta D	1.747		X			
	ZEIS 2 Jacarecanga	233	X				
	ZEIS 2 Monte Castelo	166	X				
	ZEIS 2 São Gerardo	806	X				
II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	12.741			X		
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	4.243			X		
	ZEIS 2 Bonsucesso A	806	X				
III	ZEIS 2 Bonsucesso B	2.047		X			
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	699	X				
	ZEIS 2 Quintino Cunha	3.893		X			
IV	ZEIS 2 Aeroporto	3.324		X			
	ZEIS 2 Serrinha	628	X				
	ZEIS 2 Bom Jardim A	Sem info					X
	ZEIS 2 Bom Jardim B	1.711		X			
	ZEIS 2 Canindezinho	1.018		X			
	ZEIS 2 Granja Lisboa	811	X				
	ZEIS 2 Mondubim A	432	X				
	ZEIS 2 Mondubim B	1.798		X			
V	ZEIS 2 Mondubim C	1.908		X			
	ZEIS 2 Mondubim D	Sem info					X
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	995	X				
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	780	X				
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	187	X				
	ZEIS 2 Siqueira A	Sem info					X
	ZEIS 2 Siqueira B	1.913		X			
	ZEIS 2 Ancuri	Sem info					X
	ZEIS 2 Boa Vista A	1.814		X			
	ZEIS 2 Boa Vista B	Sem info					X
	ZEIS 2 Curió	968	X				
	ZEIS 2 Dias Macedo	1.955		X			
	ZEIS 2 Guajerú A	114	X				
	ZEIS 2 Guajerú B	259	X				
	ZEIS 2 Guajerú C	441	X				
	ZEIS 2 Jangurussu A	1.004		X			
VI	ZEIS 2 Jangurussu B	533	X				
	ZEIS 2 Jangurussu C	278	X				
	ZEIS 2 Jose de Alencar A	432	X				
	ZEIS 2 Jose de Alencar B	411	X				
	ZEIS 2 Jose de Alencar C	594	X				
	ZEIS 2 Jose de Alencar D	823	X				
	ZEIS 2 Jose de Alencar E	432	X				
	ZEIS 2 Jose de Alencar F	403	X				
	ZEIS 2 Messejana	1.336		X			
	ZEIS 2 São Bento	454	X				
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	365	X				
	TOTAL	65.209	30	13	3	0	7

As ZEIS 2 Vicente Pízon A e Barra do Ceará E possuem o maior número de habitantes: a primeira contando com 12.741; a segunda com 8.583 habitantes, juntas somando 32,70% da população total em ZEIS 2.

Desse modo 56,60% das ZEIS 2 possuem baixa população, 24,53% média população e 5,66% elevada população, não havendo nenhuma ZEIS com população maior que 20 mil habitantes. As ZEIS sem informação representam um total de 13,21%. O gráfico seguinte representa essa realidade.

POPULAÇÃO - ZEIS 2 (hab)



2.3. Quanto à renda

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que serviu de fonte de informações para a elaboração deste relatório, identifica a renda média familiar dos moradores dos assentamentos precários com base no mapa da média do rendimento nominal mensal dos responsáveis dos domicílios particulares permanentes, elaborado pelo PET/UFC (Programa de Educação Tutorial da Universidade Federal do Ceará), com dados do IBGE/2000.

Para obtenção dos valores nas ZEIS, foram selecionadas as rendas de maior ocorrência em seus assentamentos. Segundo esse aspecto, as ZEIS 2 foram classificadas da seguinte maneira:

- **Faixa 1:** ZEIS 2 que apresenta maior número de assentamentos com renda média entre um a dois salários mínimos.
- **Faixa 2:** ZEIS 2 que apresenta maior número de assentamentos com renda média entre dois a três salários mínimos.
- **Faixa 3:** ZEIS 2 que apresenta maior número de assentamentos com renda média entre três a cinco salários mínimos.

As ZEIS 2 que possuem a maioria dos seus habitantes com renda média entre um e dois salários mínimos apresentam maior vulnerabilidade social, portanto demandam maiores esforços estratégicos na elaboração de seus Plano de Geração de Trabalho e Renda.

Em conformidade com essa classificação o quadro seguinte apresenta a renda média nas ZEIS 2 em Fortaleza.

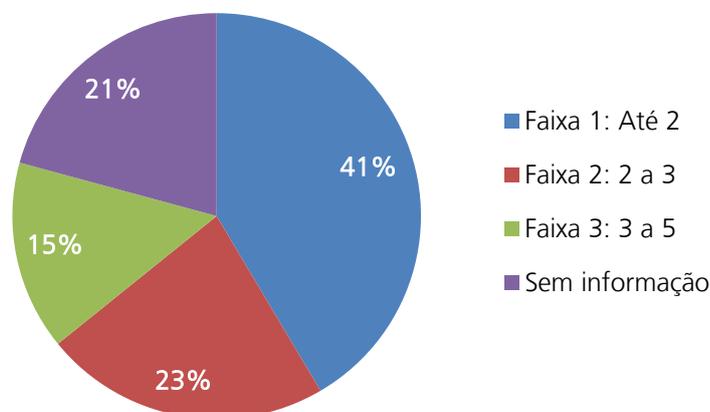
CLASSIFICAÇÃO DAS ZEIS 2 QUANTO À RENDA SALARIAL						
SER	ZEIS 2	RENDA MÉDIA (SM)	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	SEM INFO
I	ZEIS 2 Barra do Ceara A	2 a 3 SM		X		
	ZEIS 2 Barra do Ceara B	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Barra do Ceara C	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Barra do Ceara D	3 a 5 SM			X	
	ZEIS 2 Barra do Ceara E	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Floresta A	Sem info				X
	ZEIS 2 Floresta B	Sem info				X
	ZEIS 2 Floresta C	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Floresta D	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Jacarecanga	3 a 5 SM				X
	ZEIS 2 Monte Castelo	3 a 5 SM				X
	ZEIS 2 São Gerardo	3 a 5 SM				X
	II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	2 a 3 SM		X	
ZEIS 2 Vicente Pinzon B		1 a 2 SM	X			
III	ZEIS 2 Bonsucesso A	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Bonsucesso B	2 a 3 SM		X		
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	3 a 5 SM			X	
IV	ZEIS 2 Quintino Cunha	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Aeroporto	0 a 1 SM	X			
V	ZEIS 2 Serrinha	3 a 5 SM			X	
	ZEIS 2 Bom Jardim A	Sem info				X
	ZEIS 2 Bom Jardim B	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Canindezinho	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Granja Lisboa	2 a 3 SM		X		
	ZEIS 2 Mondubim A	2 a 3 SM		X		
	ZEIS 2 Mondubim B	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Mondubim C	1 a 2 SM	X			
	ZEIS 2 Mondubim D	Sem info				X
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	3 a 5 SM			X	
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	Sem info				X
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	3 a 5 SM			X	
	ZEIS 2 Siqueira A	Sem info				X
	ZEIS 2 Siqueira B	1 a 2 SM	X			

VI	ZEIS 2 Ancuri	Sem info			X
	ZEIS 2 Boa Vista A	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Boa Vista B	Sem info			X
	ZEIS 2 Curió	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Dias Macedo	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Guajerú A	Sem info			X
	ZEIS 2 Guajerú B	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Guajerú C	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Jangurussu A	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Jangurussu B	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Jangurussu C	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Jose de Alencar A	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Jose de Alencar B	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Jose de Alencar C	1 a 2 SM	X		
	ZEIS 2 Jose de Alencar D	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Jose de Alencar E	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Jose de Alencar F	Sem info			X
	ZEIS 2 Messejana	Sem info			X
	ZEIS 2 São Bento	2 a 3 SM		X	
	ZEIS 2 Sapiroanga/Coité	1 a 2 SM	X		
TOTAL			22	12	8
				11	

Desse modo 41,51% das ZEIS 2 estão na Faixa 1, ou seja, possuem um maior número de assentamentos com renda média entre um a dois salários mínimos; 22,64% estão na Faixa 2, ou seja, possuem maior número de assentamentos com renda média entre dois a três salários mínimos; e 15,09% estão na Faixa 3, com maior número de assentamentos com renda média entre três a cinco salários mínimos. As ZEIS sem informação representam um total de 20,75%.

O gráfico seguinte representa essa realidade.

RENDA MÉDIA MENSAL DAS ZEIS 2 (SM)



2.4. Quanto ao domínio dos terrenos

Os domínios dos terrenos podem influenciar diretamente a execução do Plano de Regularização Fundiária.

Vale destacar que a escolha do instrumento de regularização vai depender, além do domínio dos terrenos, também da situação jurídica de cada terreno e do tempo de ocupação, conforme os requisitos que a lei exigir.

Os procedimentos de regularização fundiária que serão adotados para as ZEIS estão condicionados à natureza jurídica da propriedade do imóvel, se público ou privado, visto que garantirá a posse ao seu beneficiário ou concederá a propriedade ao possuidor legítimo.

Para os imóveis que estão em áreas públicas e já tenham suas destinações afetadas para fins de interesse social - sejam pertencentes à União, estados ou município (lote que integra o conjunto ou em área pública que não seja via), pode-se usar na regularização fundiária de interesse social os seguintes instrumentos:

- Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM): é uma concessão que a União, estado e município disponibilizam para todos os terrenos que atendam os requisitos:
 - posse desde 30 de junho de 1996, comprovada, ininterrupta e sem oposição;
 - limite do terreno em 250 m²;
 - uso para moradia;
 - não possuir outro imóvel rural ou urbano.
- Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): é uma concessão feita por meio de contrato com o poder público, no qual o ocupante assume a obrigação de usar o terreno apenas para o que for autorizado. Usado, normalmente, para a moradia.
- Para os imóveis que estão em áreas particulares, podem ser aplicados os seguintes instrumentos:
- Usucapião Especial Urbana: é feita por processo na Justiça, que exige os requisitos:
 - ocupação de no mínimo 5 anos, sem oposição;
 - terreno com área máxima de 250 m²;
 - uso para fins de moradia;
 - o interessado não pode possuir outro imóvel rural ou urbano.
- Demarcação Urbanística é um procedimento administrativo em que o poder público demarca uma área, definindo seus limites e identificando os ocupantes para poder transferir a propriedade a eles.

Vale ressaltar que a regularização fundiária em áreas pertencentes ao poder público municipal pode ser bem mais ágil se comparadas com as áreas de domínio estadual e federal.

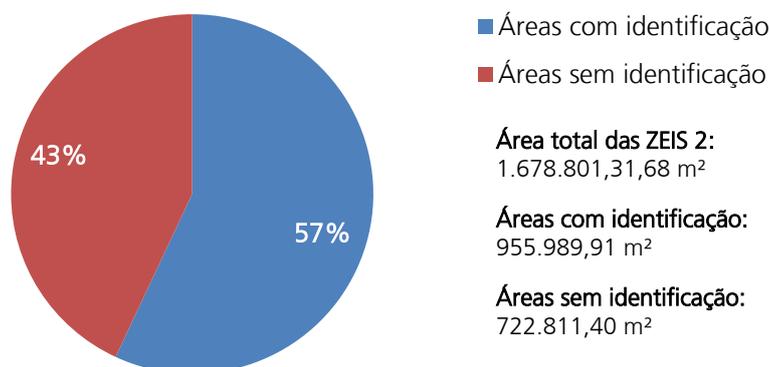
O quadro seguinte apresenta os instrumentos aptos à regularização fundiária, os dispositivos legais que os instituem, a ocasião em que devem ser utilizados e os requisitos a serem preenchidos para sua concessão.

INSTRUMENTO	DISPOSITIVO DE LEI	QUANDO UTILIZAR	REQUISITOS A SEREM PREENCHIDOS PELOS MORADORES
Usucapião especial urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal - artigo 183; • Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) artigo 9; • Código Civil - artigo 1240. 	Áreas privadas	Posse contínua e sem oposição por cinco anos; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m ² (Usucapião Individual); Imóvel utilizado para moradia; e Morador não pode ser proprietário de outro imóvel.
Adjudicação Compulsória	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 6766/79 - artigos 25 e 26 • Código Civil - artigos 1417 e 1418 	Áreas privadas	Existência de um contrato de promessa de compra e venda; Comprovação de que pagou pelo imóvel
Concessão de direito real de uso - CDRU	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei nº 271/67 - artigo 7º; • Lei Municipal nº 9294/2007 (Fortaleza) 	Áreas públicas	A legislação não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos moradores. Mas deve haver interesse público demonstrado no procedimento administrativo.
Concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM - (individual)	MP nº 2220/01 - artigos 1º a 5º	Áreas públicas	Posse contínua e sem oposição por cinco anos, completos até 30/06/2001; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m ² ; Imóvel utilizado para moradia; e Morador não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel.
Doação e Venda	<ul style="list-style-type: none"> • Doação: Código Civil - art. 538 e seguintes • Venda: Código Civil - art. 481 e seguintes 	Áreas públicas ou privadas	No caso de doação e venda de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários
Direito de Superfície	<ul style="list-style-type: none"> • Código Civil - art. 1369. • Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade, art. nº 21 a 24). 	Áreas públicas ou privadas	A Lei Federal não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários. No caso de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos moradores.
Aforamento	Lei nº 9.636/98 Dec. Lei nº 9760/46	Áreas da União	Os requisitos variam conforme as situações descritas nas leis mencionadas.

No momento, o Município não dispõe das informações acerca das propriedades de todos os terrenos da cidade. O que se encontra disponível para consulta são os cadastros dos contribuintes de IPTU na Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), e dos bens municipais na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG. Por isso, essas informações seguirão incompletas neste trabalho.

Da área total das ZEIS 2, compreendida em 1.678.801,31m², foram identificados os domínios de 955.989,91 m², ou seja, 56,94%, enquanto 722.811,40 m², representando 43,06%, segue sem identificação, requerendo para tanto pesquisa nos Cartórios de Registro de Imóveis.

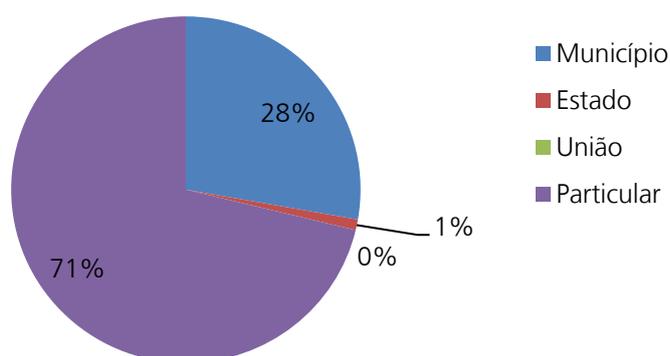
IDENTIFICAÇÃO DOS DOMÍNIOS DOS TERRENOS EM ZEIS 2



Registra-se que as áreas sem identificação compreendem não só alguns dos lotes dos assentamentos precários em ZEIS 2, mas também as vias, recursos hídricos, ocupações formais e demais usos inseridos no polígono. Por essa razão, essas áreas sem informação correspondem a um porcentagem tão elevada da área de ZEIS 2.

Relativamente às propriedades dos terrenos identificados de que compõem as ZEIS 2 em Fortaleza, tem-se que 22,72% são propriedades particulares, 8,85% propriedades do município, 0,32% propriedades do estado, enquanto não há nenhuma propriedade da União identificada. Essas informações estão representadas no gráfico seguinte.

DOMÍNIO DOS LOTES IDENTIFICADOS EM ZEIS 2



A seguir na tabela as áreas, em metros quadrados, dos respectivos domínios em ZEIS 2.

DOMÍNIO DOS TERRENOS DAS ZEIS 2					
SER	ZEIS 2	MUNICÍPIO (m²)	ESTADO (m²)	UNIÃO (m²)	PARTICULAR (m²)
I	ZEIS 2 Barra do Ceara A	0			0
	ZEIS 2 Barra do Ceara B	5.088,16			
	ZEIS 2 Barra do Ceara C				64
	ZEIS 2 Barra do Ceara D	1.725			
	ZEIS 2 Barra do Ceara E				270,94
	ZEIS 2 Floresta A				1.074,50
	ZEIS 2 Floresta B				0
	ZEIS 2 Floresta C				234
	ZEIS 2 Floresta D				13.342,50
	ZEIS 2 Jacarecanga				841,60
	ZEIS 2 Monte Castelo	1.602			3.239,14
	ZEIS 2 São Gerardo				328,99
II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	12.723			95.703,92
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	16.559			62.805,86
III	ZEIS 2 Bonsucesso A	1.677			1.008,92
	ZEIS 2 Bonsucesso B	16.152,45			21.557,80
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	5.082			357
IV	ZEIS 2 Quintino Cunha				1.155,97
	ZEIS 2 Aeroporto	24.968			
V	ZEIS 2 Serrinha	6.365			16.318,53
	ZEIS 2 Bom Jardim A				1.766,62
	ZEIS 2 Bom Jardim B	4.652			298,95
	ZEIS 2 Canindezinho				
	ZEIS 2 Granja Lisboa	14.321			
	ZEIS 2 Mondubim A				70,00
	ZEIS 2 Mondubim B	11.471,62			23.699,38
	ZEIS 2 Mondubim C	2.556,00			640,38
	ZEIS 2 Mondubim D	1.719,88			26.801,31
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	2.616			24.755,40
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	1.845,34			13.751,58
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	3.200			
	ZEIS 2 Siqueira A	6.503,00			
	ZEIS 2 Siqueira B	-	-	-	-
	VI	ZEIS 2 Ancuri			
ZEIS 2 Boa Vista A					155,81
ZEIS 2 Boa Vista B					857,81
ZEIS 2 Curió					3.531,41
ZEIS 2 Dias Macedo			5.301,28		25.503,56
ZEIS 2 Guajerú A					793,28
ZEIS 2 Guajerú B		2.843,40			4.658,50
ZEIS 2 Guajerú C		96			2.999,48
ZEIS 2 Jangurussu A					656,99
ZEIS 2 Jangurussu B					5.643
ZEIS 2 Jangurussu C		3.888,50			3.310,10
ZEIS 2 Jose de Alencar A					13.401,97
ZEIS 2 Jose de Alencar B		401			5.940,96
ZEIS 2 Jose de Alencar C					2.195,08
ZEIS 2 Jose de Alencar D					12.532,89
ZEIS 2 Jose de Alencar E					7.935,00
ZEIS 2 Jose de Alencar F					406,85
ZEIS 2 Messejana		549,93			22.283,88
ZEIS 2 São Bento		-	-	-	-
ZEIS 2 Sapiroanga/Coité					5.770,92
TOTAL		148.605,13	5.301,28	0	381.445,60

2.5. Quanto à presença de área de risco

As ZEIS 2 são formadas por 56 assentamentos precários identificados no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). As informações sobre as áreas de risco contidas neste diagnóstico dizem respeito à quantidade de assentamentos em ZEIS que se encontram total ou parcialmente em área de risco, de acordo com dados da Defesa Civil de Fortaleza.

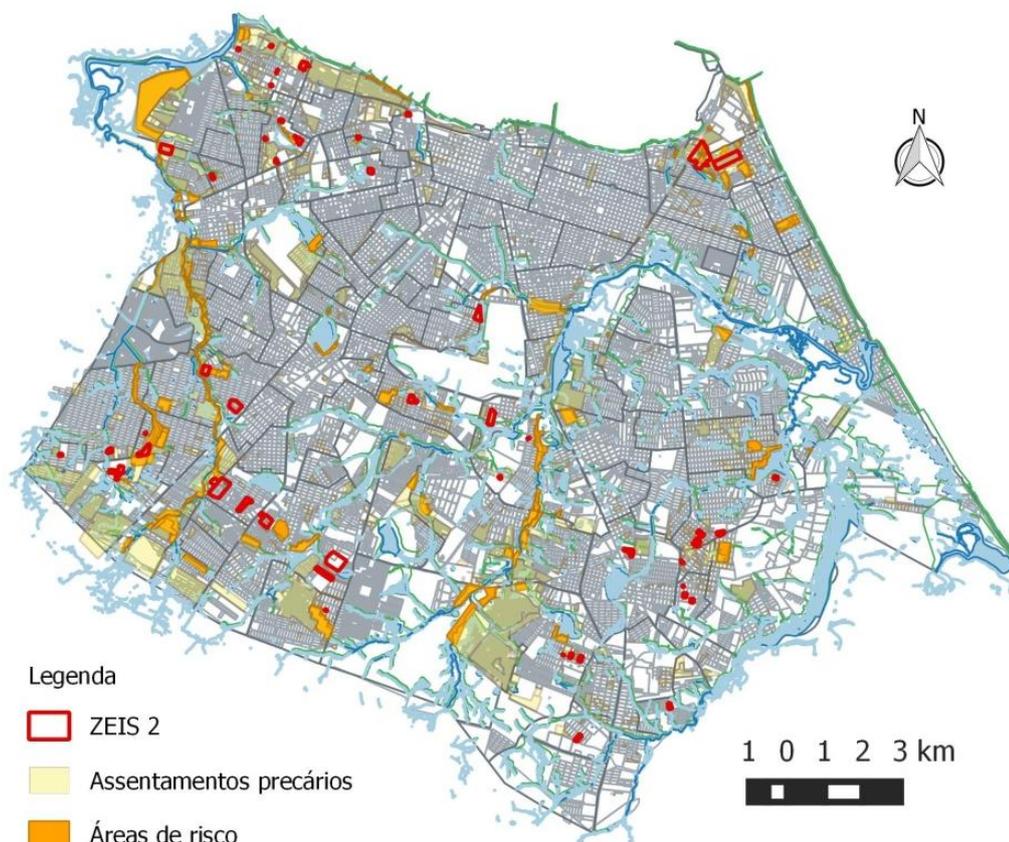


Fig. 6.3: Mapa ZEIS 2 e Assentamentos precários inseridos em área de risco. Produzido pelo IPLANFOR.

A tabela a seguir informa a quantidade de assentamentos precários em cada ZEIS 2, bem como a quantidade desses assentamentos total ou parcialmente inseridos em área de risco.

ASSENTAMENTOS EM ÁREA RISCO					
SER	ZEIS 2	Nº DE ASSENT	TOTAL	PARCIAL	NÃO
I	ZEIS 2 Barra do Ceara A	1			1
	ZEIS 2 Barra do Ceara B	1			1
	ZEIS 2 Barra do Ceara C	1			1
	ZEIS 2 Barra do Ceara D	1			1
	ZEIS 2 Barra do Ceara E	2			2
	ZEIS 2 Floresta A	1			1
	ZEIS 2 Floresta B	1			1
	ZEIS 2 Floresta C	1			1
	ZEIS 2 Floresta D	1			1
	ZEIS 2 Jacarecanga	1			1
	ZEIS 2 Monte Castelo	1			1
	ZEIS 2 São Gerardo	1			1

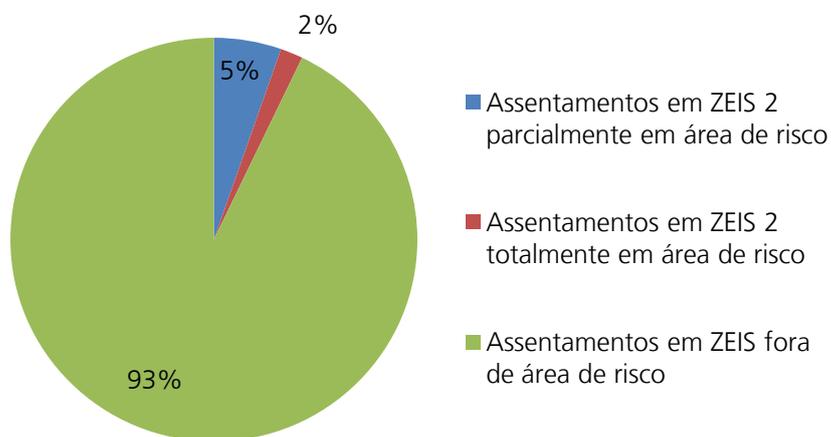
II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	3	1	1	1
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	1			1
III	ZEIS 2 Bonsucesso A	1			1
	ZEIS 2 Bonsucesso B	2			2
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	1			1
	ZEIS 2 Quintino Cunha	1			1
IV	ZEIS 2 Aeroporto	1			1
	ZEIS 2 Serrinha	1			1
V	ZEIS 2 Bom Jardim A	0			
	ZEIS 2 Bom Jardim B	1			1
	ZEIS 2 Canindezinho	1			1
	ZEIS 2 Granja Lisboa	1			1
	ZEIS 2 Mondubim A	1			1
	ZEIS 2 Mondubim B	2			2
	ZEIS 2 Mondubim C	1			1
	ZEIS 2 Mondubim D	1			1
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	1			1
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	1			1
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	1			1
	ZEIS 2 Siqueira A	1			1
	ZEIS 2 Siqueira B	1			1
	VI	ZEIS 2 Ancuri	0		
ZEIS 2 Boa Vista A		1		1	
ZEIS 2 Boa Vista B		0			
ZEIS 2 Curió		1			1
ZEIS 2 Dias Macedo		1			1
ZEIS 2 Guajerú A		1			1
ZEIS 2 Guajerú B		1			1
ZEIS 2 Guajerú C		1			1
ZEIS 2 Jangurussu A		1			1
ZEIS 2 Jangurussu B		1			1
ZEIS 2 Jangurussu C		1			1
ZEIS 2 Jose de Alencar A		1			1
ZEIS 2 Jose de Alencar B		1			1
ZEIS 2 Jose de Alencar C		1			1
ZEIS 2 Jose de Alencar D		2			2
ZEIS 2 Jose de Alencar E		1			1
ZEIS 2 Jose de Alencar F		1			1
ZEIS 2 Messejana		1			1
ZEIS 2 São Bento		1			1
ZEIS 2 Sapiroanga/Coité		1			1
TOTAL		56	1	3	52

Como indicado na tabela, a maioria das ZEIS 2 apresenta assentamentos precários, num total de 52, fora de área de risco. Apenas a ZEIS 2 Vicente Pinzon A apresenta um assentamento que está totalmente em área de risco, enquanto as ZEIS 2 Boa Vista A, Floresta D e Vicente Pinzon A contam, cada, com um assentamento parcialmente dentro de área de risco.

Com base nos estudos realizados, pode se perceber que apenas 2% dos assentamentos em ZEIS 2 estão totalmente inseridos em área de risco, enquanto 5% dos assentamentos em ZEIS 2 estão parcialmente inseridos em áreas de risco, totalizando 7% dos assentamentos presentes em ZEIS 2 da cidade de Fortaleza. O montante restante, 93% dos assentamentos, não

possuem quaisquer parte inseridos em áreas de risco, de acordo com os estudos apresentados pelo PLHIS e pela Defesa Civil de Fortaleza.

ZEIS 2 EM ÁREAS DE RISCO



CAPÍTULO 7 | Diagnóstico ZEIS 3

Enquanto o Anexo II deste relatório traz as informações detalhadas acerca de cada uma das ZEIS 3 (ZEIS de vazio), o presente capítulo apresenta o diagnóstico geral dessas áreas contendo cinco aspectos relevantes relativos a essas áreas como um todo.

Dessa forma, inicialmente faz-se uma apresentação das ZEIS 3, contendo a quantidade e o conceito segundo o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor/2009).

O segundo aspecto aborda a distribuição das ZEIS 3 no território da cidade a partir da divisão administrativa em Regionais.

O terceiro, os quarto e o quinto aspectos dizem respeito, diretamente, à situação dos terrenos vazios em ZEIS 3 e abordam, respectivamente, questões relativas ao domínio desses terrenos, à disponibilidade desses terrenos dentro das ZEIS 3, à perda dessas áreas no período compreendido entre os anos de 2009 e 2014 e, finalmente, à disponibilidade de terra urbanizada para construção de Habitação de Interesse Social (HIS).

1. Apresentação das ZEIS 3

O município de Fortaleza possui 34 ZEIS do tipo 3 (ver mapa ZEIS 3, no anexo II), que, segundo o artigo 133 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFor (Lei Complementar nº 062/2009), são áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados, maiores que 400m², destinados à implementação Habitação de Interesse Social (HIS) e demais usos válidos para o Zoneamento onde estiverem localizados, a partir de elaboração de planos específicos de intervenção.

Como visto, apesar de serem conhecidas como “ZEIS de Vazio”, as ZEIS 3 também são constituídas de imóveis não utilizados e subutilizados. O quadro seguinte apresenta a conceituação de solo urbano não edificado, imóveis subutilizados e imóveis não utilizados de acordo com o artigo 209 do PDPFor.

TIPO DE SOLO	CONCEITO
SOLO URBANO NÃO EDIFICADO	Os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m ² (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero;
IMÓVEIS SUBUTILIZADOS	Imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m ² (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos;
IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS	Terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos. Parágrafo único excluem-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo.

Tendo em vista que, até o momento, não foram identificados pelo poder público municipal, os terrenos subutilizados ou não utilizados nessas Zonas, este relatório ateu-se somente ao estudo do solo urbano não edificado (as áreas vazias) das ZEIS 3, o que restringiu o escopo desse diagnóstico.

Ressalta-se que, de acordo com o artigo 138 do PDPFor (redação dada pela Lei Complementar 079/2010), são inválidas e sem eficácia como áreas de Zona Especial de Interesse Social 3 as áreas que, embora situadas dentro dos limites de ZEIS 3, sejam logradouros públicos, imóveis edificados com índice de aproveitamento igual ou maior que o índice de aproveitamento mínimo estabelecido para a Zona em que estejam inseridos (exceto se o mesmo estiver desocupado e sem utilidade há mais de um ano), bem os imóveis desocupados em virtude de litígio judicial.

2. A distribuição das ZEIS 3 por Regionais

Da mesma forma que as ZEIS 1 e 2, também observou-se a localização das ZEIS 3, a partir da divisão administrativa do município em Secretarias Regionais. O mapa seguinte apresenta as ZEIS 3 com a identificação dos terrenos vazios em seu interior.

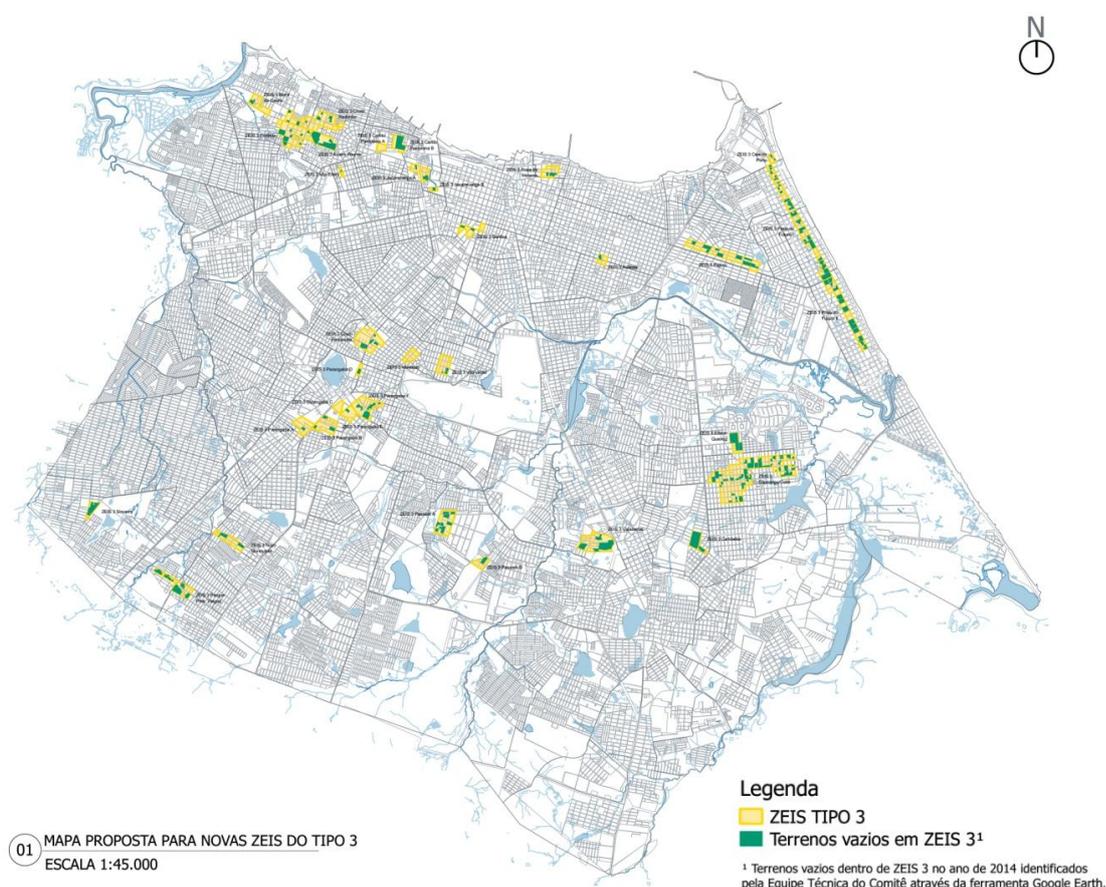


Fig. 7.1: Mapa de ZEIS 3 e terrenos vazios internos das ZEIS 3.

Nota-se que a Regional que contém um maior número de poligonais de ZEIS 3 é Regional IV, e aquela que possui maior somatório de áreas vazias é Regional VI. Registra-se também a ausência de poligonais de ZEIS 3 nas Regionais III e Centro. O quadro seguinte apresenta a comparação entre as Regionais, respeitantes à quantidade de poligonais demarcadas e de terrenos vazios.

QUANTITATIVO DE POLIGONAIS E TERRENOS VAZIOS EM ZEIS 3		
REGIONAL	ÁREA (M²)	QUANTIDADE
SER I	268.205	8
SER II	426.653	6
SER III	-	-
SER IV	154.033	11
SER V	148.954	3
SER VI	589.794	5
TOTAL	1.587.639	19

Essa realidade é decorrente, em primeiro lugar, da divisão não equitativa em termos de áreas das Regionais, bem como pela grande variação de área das poligonais de ZEIS 3, algumas menores e outras maiores, obedecendo somente o critério de área mínima de 400m² para os terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados localizados dentro daquelas poligonais demarcadas.

3. O domínio dos terrenos vazios em ZEIS 3

A identificação do domínio dos terrenos vazios em ZEIS 3 pode influir diretamente na elaboração dos planos específicos exigidos pelo PDPFor (art. 133), para intervenção nessas Zonas, sobretudo para atendimento de remanejamento ou reassentamento de famílias em ZEIS 1, pois, em tese, há uma facilidade maior quando os terrenos forem públicos.

No momento, a gestão municipal não dispõe das informações completas das propriedades de todos os terrenos da cidade de Fortaleza. Para as informações acerca do domínio dos terrenos em ZEIS 3, utilizou-se os cadastros dos contribuintes de Imposto territorial Urbano (IPTU) constantes na Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), bem como dos bens imóveis públicos, cadastrados na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Para a informação mais completa, entende-se necessário pesquisar nos Cartórios de Registro de Imóveis.

O quadro seguinte demonstra o quantitativo em área, dos terrenos de domínio da União, Estado, Município e de particulares em ZEIS 3.

DOMÍNIO DOS TERRENOS EM ZEIS 3					
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 3 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	MUNICÍPIO (m²)	ESTADO (m²)	UNIÃO (m²)	PARTICULAR (m²)
I	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE				170.906,66
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	3.712,00			103.472,80
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A		45.695,00		1.641,25
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B				106.965,31
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	17.997,75			322.601,52
	ZEIS 3 FLORESTA	92.394,09			229.564,13
	ZEIS 3 JACARECANGA A	3.052,39	3.367,00		83.326,35
	ZEIS 3 JACARECANGA B				14.150,69
	ZEIS 3 VILLA ELLERY				
II	ZEIS 3 ALDEOTA				40.394,68
	ZEIS 3 CAIS DO PORTO			1.668,00	25.582,13
	ZEIS 3 PAPICU	21.486,00			289.302,49
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA			1.129,00	90.633,28
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	8.240,00		2.270,00	308.798,21
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II				236.533,79
III	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL				
IV	ZEIS 3 BENFICA	2.315,00		1.626,65	62.995,16
	ZEIS 3 COUTO FERNANTES				235.087,80
	ZEIS 3 MONTESE				76.473,14
	ZEIS 3 PARANGABA A	3.520,00			119.524,87
	ZEIS 3 PARANGABA B				135.949,78
	ZEIS 3 PARANGABA C				41.923,04
	ZEIS 3 PARANGABA D				20.007,62
	ZEIS 3 PARANGABA E				79.205,38
	ZEIS 3 PARANGABA F	14.788,24			171.338,50
	ZEIS 3 PASSARÉ A	16.082,00			190.360,00
	ZEIS 3 PASSARÉ B				63.806,55
	ZEIS 3 VILLA UNIÃO				125.475,67
V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	5.269,50			114.902,64
	ZEIS 3 PARQUE PRESIDENTE VARGAS				136.804,64
	ZEIS 3 SIQUEIRA				41.033,70
VI	ZEIS 3 CAJAZEIRAS	28.123,25			246.105,61
	ZEIS 3 CAMBEBA				83.407,47
	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ				87.299,40
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	15.382,98			860.902,55
CENTRO	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL				
TOTAL	34	232.363,20	49.062,00	6.693,65	4.916.476,81

O anexo II contém a análise dos domínios desses em cada uma das ZEIS 3.

4. Disponibilidade de terrenos vazios em ZEIS 3

Conforme ressaltado anteriormente, para a elaboração do diagnóstico das ZEIS 3, levou-se em consideração apenas os terrenos vazios, prescindindo-se, por ausência de informações oficiais, dos terrenos não utilizados e subutilizados inseridos nas ZEIS 3.

Por esse motivo, considerou-se importante informar sobre a disponibilidade dos terrenos vazios nas ZEIS 3. Desse modo, a partir de análise utilizando-se a ferramenta Google Earth, as ZEIS 3 foram classificadas como:

- Sem vazios (3)
- Pouca Disponibilidade: 900m² - 10.000m². (10)
- Média Disponibilidade: 10.000m² - 100.000m². (16)
- Muita Disponibilidade: acima de 100.000m². (5)

Apenas três ZEIS do tipo 3, não apresentam terrenos vazios, quais sejam: a ZEIS 3 Carlito Pamplona A, a ZEIS 3 Montese e a ZEIS 3 Parangaba C. As restantes 31 ZEIS do tipo 3 contam com terrenos vazios em seu interior. O quadro seguinte apresenta as ZEIS 3, segundo essa classificação.

DISPONIBILIDADE DE VAZIOS EM ZEIS 3						
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DAS ZEIS 3 CONVENCIONADA PELO COMITÊ	VAZIOS 2014 (M²)	SEM VAZIOS	POUCA DISPONIBILIDADE	MÉDIO DISPONIBILIDADE	MUITA DISPONIBILIDADE
CENTRO	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL					
I	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A	0,00	X			
	ZEIS 3 VILLA ELLERY	948,00		X		
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	7.965,00		X		
	ZEIS 3 JACARECANGA B	8.760,00		X		
	ZEIS 3 JACARECANGA A	13.669,00			X	
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	29.738,00			X	
	ZEIS 3 FLORESTA	48.138,00			X	
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B	61.700,00			X	
	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE	97.287,00			X	
II	ZEIS 3 CAIS DO PORTO	2.911,00		X		
	ZEIS 3 ALDEOTA	5.621,00		X		
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA	18.802,00			X	
	ZEIS 3 PAPICU	101.942,00				X
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II	131.921,00				X
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	165.456,00				X
III	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL					
IV	ZEIS 3 MONTESE	0,00	X			
	ZEIS 3 PARANGABA C	0,00	X			
	ZEIS 3 PARANGABA E	4.282,00		X		
	ZEIS 3 BENFICA	4.582,00		X		
	ZEIS 3 PARANGABA A	4.828,00		X		
	ZEIS 3 PARANGABA D	7.186,00		X		
	ZEIS 3 VILLA UNIÃO	7.925,00		X		
	ZEIS 3 PASSARÉ A	14.521,00			X	
	ZEIS 3 PARANGABA B	19.861,00			X	
	ZEIS 3 COUTO FERNANTES	33.170,00			X	
	ZEIS 3 PARANGABA F	57.678,00			X	
	ZEIS 3 PASSARÉ B	69.620,00			X	
	V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	22.884,00			X
ZEIS 3 SIQUEIRA		45.826,00			X	
ZEIS 3 PARQUE PRESIDENTE VARGAS		80.244,00			X	
VI	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ	76.284,00			X	
	ZEIS 3 CAMBEBÁ	93.294,00			X	
	ZEIS 3 CAJAZEIRAS	135.583,00				X
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	215.013,00				X
TOTAL	34	1.587.639,00	3	10	16	5

Ao analisar-se as ZEIS 3, encontramos algumas poucas situações de terrenos vazios situados parcialmente em áreas de risco ou em Áreas de Preservação Permanente (APP). Nesses casos para o cálculo do potencial construtivo desses terrenos para habitação de interesse social, excluíram-se as referidas áreas.

5. Da perda de terrenos vazios em ZEIS 3

Como anteriormente pontuado no capítulo sete - “Aspectos do Plano Diretor”, de acordo com o artigo 312 do PDPFor, passados seis meses de sua vigência, sem que o Chefe do Executivo Municipal mediante decreto regulamentasse as ZEIS 3, anualmente, essas zonas especiais sofreriam uma redução 5% da sua área total, mediante requerimento do interessado. Como esse prazo de cinco anos encerrou-se em outubro de 2014, entende-se relevante analisar os efeitos da redução progressiva de oferta de terra para HIS em ZEIS 3.

Para tanto, realizou-se um levantamento de todos os vazios inseridos nas ZEIS 3, no ano de 2009, os quais obedeciam ao critério de área mínima de 400m². Em seguida, foi solicitado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) a identificação de todos os vazios que saíram das ZEIS 3, pela aplicação do art. 312 do PDPFor. Por último, através da utilização da ferramenta Google Earth, identificaram-se as construções, entre 2009 e 2014, nos vazios inseridos em ZEIS 3.

Curiosamente, segundo dados da SEUMA, foram autorizadas construções em apenas, aproximadamente, 4% da área total de vazios existentes em 2009. No entanto, de acordo com a pesquisa realizada equipe técnica, verificou-se a redução de 14% dos vazios.

Conclui-se, então, que existe uma enorme irregularidade de construções nessas áreas, executadas sem autorização municipal.

Observou-se que a Regional II foi a que mais sofreu os efeitos da progressividade e a consequente perda de terrenos vazios em ZEIS 3. Entre 2009 e 2014, a Regional II perdeu 38% da área total de vazios que possuía em 2009. Já a Regional que menos sofreu essas consequências foi a Regional VI. Nota-se, portanto, uma clara relação entre o valor da terra e a redução da oferta de terra urbanizada em ZEIS 3.

A tabela seguinte contém a identificação das ZEIS 3 por Regionais e a perda dos seus terrenos vazios entre os anos de 2009 e 2014, seja pelo recurso legal da progressividade ou pela construção ilegal nessas áreas. A tabela traz ainda as áreas de vazios remanescentes em ZEIS 3 no ano de 2014.

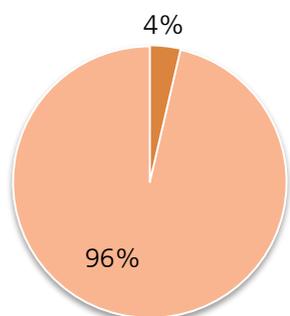
IDENTIFICAÇÃO ZEIS 3			PROGRESSIVIDADE ZEIS 3				
REGIONAL	NOMENCLATURA	ÁREA POLIGONAL (M²)	VAZIOS EM 2009 (M²)	TERRENOS CONSTRUÍDOS SEUMA (M²)	TERRENOS CONSTRUÍDOS COMITE (M²)	TOTAL DE CONSTRUÇÕES ENTRE 2009-2014 (M²)	VAZIOS REMANESCENTES 2014 (M²)
I	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE	176.340,00	97.287,00	0	0	0	97.287,00
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	127.433,00	7.965,00	0	0	0	7.965,00
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A	42.709,00	0	0	0	0	0
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B	103.235,00	61.700,00	0	0	0	61.700,00
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	405.335,00	47.548,00	0	17.810,00	17.810,00	29.738,00
	ZEIS 3 FLORESTA	386.165,00	48.138,00	0	0	0	48.138,00
	ZEIS 3 JACARECANGA A	117.727,00	15.438,00	0	1.769,00	1.769,00	13.669,00
	ZEIS 3 JACARECANGA B	15.480,00	8.760,00	0	0	0	8.760,00
	ZEIS 3 VILA ELLERY	13.037,00	948	0	0	0	948
II	ZEIS 3 ALDEOTA	47.503,00	6.197,00	576	0	576	5.621,00
	ZEIS 3 CAIS DO PORTO	29.903,00	2.911,00	0	0	0	2.911,00
	ZEIS 3 PAPICU	359.918,00	127.550,00	3.721,00	21.887,00	25.608,00	101.942,00
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA	114.663,00	21.665,00	2.863,00	0	2.863,00	18.802,00
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	555.087,00	187.324,00	4.799,00	17.069,00	21.868,00	165.456,00
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II	343.995,00	131.921,00	0	0	0	131.921,00
IV	ZEIS 3 BENFICA	93.990,00	5.175,00	0	593	593	4.582,00
	ZEIS 3 COUTO FERNANDES	303.303,00	52.996,00	13.635,00	6.191,00	19.826,00	33.170,00
	ZEIS 3 MONTESE	87.211,00	4.915,00	348	4.567,00	4.915,00	0
	ZEIS 3 PARANGABA A	140.659,00	4.828,00	0	0	0	4.828,00
	ZEIS 3 PARANGABA B	178.170,00	19.861,00	0	0	0	19.861,00
	ZEIS 3 PARANGABA C	48.848,00	5.225,00	0	5.225,00	5.225,00	0
	ZEIS 3 PARANGABA D	26.595,00	7.186,00	0	0	0	7.186,00
	ZEIS 3 PARANGABA E	97.315,00	18.146,00	13.864,00	0	13.864,00	4.282,00
	ZEIS 3 PARANGABA F	255.103,00	67.625,00	9.527,00	420	9.947,00	57.678,00
	ZEIS 3 PASSARÉ A	72.069,00	29.504,00	0	14.983,00	14.983,00	14.521,00
	ZEIS 3 PASSARÉ B	240.436,00	90.193,00	6.703,00	13.870,00	20.573,00	69.620,00
	ZEIS 3 VILA UNIÃO	143.505,00	8.315,00	0	390	390	7.925,00
V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	137.856,00	38.628,00	0	15.744,00	15.744,00	22.884,00
	ZEIS 3 PARQUE PRES. VARGAS	199.788,00	85.471,00	0	5.227,00	5.227,00	80.244,00
	ZEIS 3 SIQUEIRA	60.890,00	45.840,00	0	0	0	45.826,00
VI	ZEIS 3 CAJAZEIRAS	356.508,00	168.425,00	0	32.842,00	32.842,00	135.583,00
	ZEIS 3 CAMBEBA	115.183,00	93.294,00	0	0	0	93.294,00
	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ	114.085,00	82.653,00	2.843,00	3.526,00	6.369,00	76.284,00
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	1.150.532,00	244.476,00	7.289,00	22.174,00	29.463,00	215.013,00
TOTAL		6.660.576,00	1.838.108,00	66.168,00	184.287,00	250.455,00	1.587.639,00

*A coluna "Terrenos construídos SEUMA" apresenta dados enviados pela SEUMA, contendo as áreas construídas (aprovadas ou em processo de aprovação) entre 2009 e 2014.

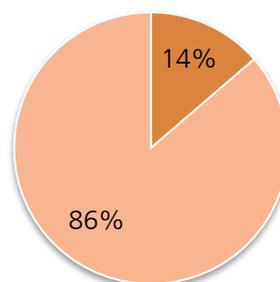
**A coluna "Terrenos construídos Comitê" refere-se às áreas construídas entre 2009 e 2014, identificadas pela equipe técnica do Comitê por meio da ferramenta Google Earth.

Os gráficos seguintes representam essa realidade por Regional.

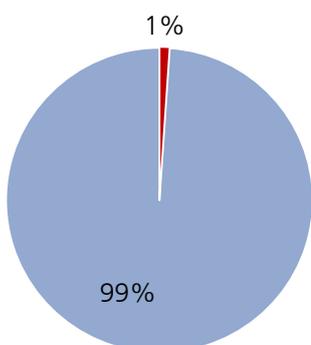
**Redução de vazios ZEIS 3
segundo a SEUMA**



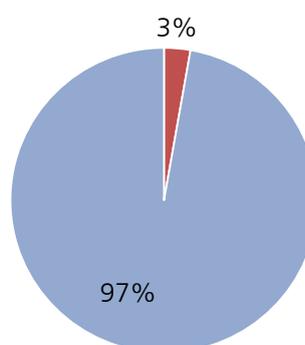
**Redução de vazios em ZEIS 3
(dados SEUMA + dados comitê)**



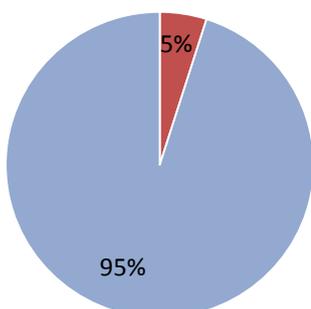
REGIONAL I



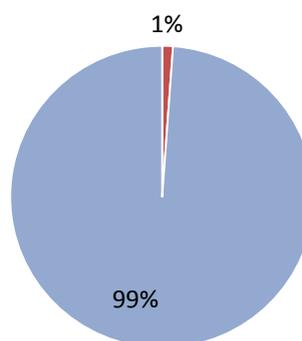
REGIONAL II



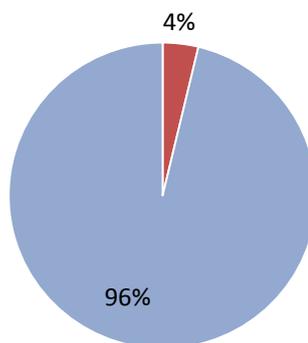
REGIONAL IV



REGIONAL V



REGIONAL VI



6. Disponibilidade de terra urbanizada em ZEIS 3

Considerada a exclusão de áreas impróprias para a construção de habitação de interesse social nos terrenos vazios das ZEIS 3, seja pela presença de área de risco, e pela localização em área de Preservação Permanente, e considerando a perda desses terrenos, regularmente, por aplicação do recurso da progressividade ou, irregularmente, por construções ilegais, identificaram-se os terrenos vazios remanescentes em 2014.

A partir desses dados para cada um desses terrenos calculou-se o seu potencial construtivo horizontal e vertical. A medida auxiliou na elaboração dos diagnósticos das ZEIS 1 e 2 para indicar as áreas passíveis de atender a demanda habitacional advinda da necessidade de remanejamento por inadequação habitacional nessas áreas.

A ZEIS do tipo 3 que apresenta maior quantidade de área urbanizada é a ZEIS 3 Sapiroanga/Coité, enquanto a que possui a menor área disponível para construção de Habitação de Interesse Social (HIS) é ZEIS 3 Carlito Pamplona A.

A tabela seguinte traz o demonstrativo da disponibilidade de terra urbanizada em ZEIS 3, bem como o quantitativo de HIS passível de construção horizontal e verticalmente nessas áreas.

IDENTIFICAÇÃO ZEIS 3		PROGRESSIVIDADE ZEIS 3	OFERTA ZEIS 3	
REGIONAL	NOMENCLATURA	VAZIOS REMANESCENTES 2014 (m²)	UH HORIZON.	UH VERTIC.
I	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE	97.287,00	628	2.224
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	7.965,00	51	182
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A	0,00	0	0
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B	61.700,00	398	1.410
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	29.738,00	192	680
	ZEIS 3 FLORESTA	48.138,00	311	1.100
	ZEIS 3 JACARECANGA A	13.669,00	88	312
	ZEIS 3 JACARECANGA B	8.760,00	57	200
	ZEIS 3 VILA ELLERY	948,00	6	22
II	ZEIS 3 ALDEOTA	5.621,00	36	128
	ZEIS 3 CAIS DO PORTO	2.911,00	19	67
	ZEIS 3 PAPICU	101.942,00	658	2.330
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA	18.802,00	121	430
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	165.456,00	1.067	3.782
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II	131.921,00	851	3.015
IV	ZEIS 3 BENFICA	4.582,00	30	105
	ZEIS 3 COUTO FERNANDES	33.170,00	214	758
	ZEIS 3 MONTESE	0,00	0	0
	ZEIS 3 PARANGABA A	4.828,00	31	110
	ZEIS 3 PARANGABA B	19.861,00	128	454
	ZEIS 3 PARANGABA C	0,00	0	0
	ZEIS 3 PARANGABA D	7.186,00	46	164
	ZEIS 3 PARANGABA E	4.282,00	28	98
	ZEIS 3 PARANGABA F	57.678,00	372	1.318
	ZEIS 3 PASSARÉ A	14.521,00	94	332
	ZEIS 3 PASSARÉ B	69.620,00	449	1.591
	ZEIS 3 VILA UNIÃO	7.925,00	51	181
V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	22.884,00	148	523
	ZEIS 3 PARQUE PRES. VARGAS	80.244,00	518	1.834
	ZEIS 3 SIQUEIRA	45.826,00	296	1.047
VI	ZEIS 3 CAJAZEIRAS	135.583,00	875	3.099
	ZEIS 3 CAMBEBA	93.294,00	602	2.132
	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ	76.284,00	492	1.744
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	215.013,00	1.387	4.915
TOTAL		1.587.639,00	10.243	36.289

CAPÍTULO 8 | Aspectos do Plano Diretor

Este capítulo objetiva responder as questões relativas à aplicação legal do Plano Diretor Participativo de Fortaleza¹, o qual tem causado impacto negativo no tocante à implantação das ZEIS no município.

Primeiramente, será abordado o efeito da modificação ocorrida no Plano Diretor, em vigor desde 2009, sobretudo pela inclusão de novos parágrafos à redação original dos artigos 125 e 126. Em segundo lugar, será mostrada a análise do artigo 312, com a apresentação dos contrapontos às interpretações que esse dispositivo tem gerado desde a vigência do Plano Diretor.

Relativamente às modificações feitas nos artigos 125 e 126, a análise ora registrada reproduz o parecer do professor Henrique Botelho Frota² – incorporado ao presente relatório no Anexo IV –, solicitado pelos membros do Comitê das ZEIS, representantes das comunidades de ZEIS.

1. A Lei Complementar nº 108/2012: inclusão do § 4º ao artigo 125 do Plano Diretor (Lei Complementar nº 062/2009)

Até o advento da Lei Complementar nº 108/2012, o artigo 125 do Plano Diretor versava tão somente sobre a instituição de novas ZEIS no município de Fortaleza e, mais especificamente, sobre as questões relativas à iniciativa legislativa para essa tarefa, conforme exposto:

Art. 125 - A instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 deverá ser feita através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta lei, considerando as demandas oriundas da comunidade.

§ 1º - A iniciativa legislativa para o reconhecimento e instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 é do chefe do Poder Executivo Municipal, condicionada ao atendimento dos critérios estabelecidos nesta seção, podendo também ser objeto de iniciativa popular na forma da Lei Orgânica e legislação pertinente.

§ 2º - A criação de novas ZEIS 1, 2 e 3 poderá ainda ser proposta por associações representativas dos vários segmentos da comunidade ou pelo proprietário da área, através de requerimento encaminhado ao órgão municipal competente.

§ 3º - Aprovadas pelo órgão municipal competente, as propostas de novas delimitações das ZEIS 1, 2 e 3 serão encaminhadas para a Câmara Municipal, através de projeto de lei, com a respectiva delimitação de seus perímetros.

¹Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.

²Advogado, mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente e coordenador-executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Entretanto, com a inclusão do parágrafo 4º pela Lei Complementar 108/2012, o artigo 125 passou a conter o regramento que faz ressurgir a norma contida na Lei nº 7.987/1996 – Lei de Uso e Ocupação do Solo, que trata sobre a regularização dos assentamentos espontâneos existentes na cidade e dos reassentamentos populares, ambos não identificados como ZEIS na forma seguinte:

Art. 125. § 4º - Os assentamentos espontâneos e os reassentamentos populares em processo de implantação, não enquadrados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que integrantes de programa governamental, poderão reger-se pelo que dispõe o Título III, Capítulo V, Da Instituição de Áreas para Aglomerados Populares, da Lei 7.987, de 23 de dezembro de 1996.

Um primeiro aspecto que precisa ser problematizado é a possibilidade de aplicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), de 1996. Cabe lembrar que tal norma se encontra defasada e inadequada ao contexto urbano de Fortaleza. Com a promulgação de um novo Plano Diretor em 2009, a LUOS foi parcialmente revogada, pois diversos dos seus dispositivos passaram a ser incoerentes com os instrumentos e parâmetros urbanísticos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor).

Ademais, por normativa contida no atual Plano Diretor, a vigência da LUOS deveria ser suportada temporariamente até que uma nova lei³ de uso e ocupação do solo fosse promulgada. Segundo Botelho (2015), a desídia do Poder Executivo, entretanto, levou ao total descumprimento da obrigatoriedade de atualização da legislação, e agora os prazos encontram-se esgotados. Para ele, a indesejada aplicação da LUOS de 1996, no mínimo, revela uma grave violação à ordem urbanística enquanto direito difuso protegido pela Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública).

No capítulo da LUOS dedicado à implantação de áreas para aglomerados populares (art.204 ao art.223), encontra-se a definição de assentamento espontâneo e de reassentamento popular como áreas da cidade enquadradas nas seguintes situações:

Art. 204. Consideram-se áreas para aglomerados populares as denominadas e enquadradas nas seguintes situações:

- I - Assentamentos espontâneos - áreas de terrenos públicos (exclusive logradouros públicos e áreas institucionais oriundas de doações em loteamentos) ou particulares ocupados por população de baixa renda - favelas ou assemelhados - destituída da legitimidade do domínio dos

³De acordo com o artigo 305, II, do PDPFor, “O Poder Executivo, assegurada a participação popular, encaminhará à Câmara Municipal, a partir da entrada em vigor desta Lei, os seguintes instrumentos normativos: II - Lei de Uso e Ocupação do Solo, no prazo de até 2 (dois) anos.”

terrenos, cuja forma de ocupação se dá em desacordo com a legislação urbanística em vigor.

- II - Reassentamento popular - terrenos para os quais houver interesse do poder público municipal, estadual ou federal, na promoção de loteamentos e assentamentos para a população de baixa renda.

Comparando esse dispositivo com as normas do Plano Diretor vigente em Fortaleza, percebe-se que tais situações poderiam perfeitamente ser enquadradas como ZEIS1 e 3, não havendo a necessidade de se retornar a uma norma ultrapassada, como a LUOS de 1996. Ademais, a LUOS previa um Plano de Urbanização para as Áreas de Assentamentos Espontâneos, que em nada supera os Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS. Pelo contrário, a implantação dos planos e conselhos gestores das ZEIS mostram-se muito mais democráticos do que o processo previsto para os aglomerados populares na LUOS. Assim, do ponto de vista do Direito Constitucional, a alteração é uma nítida violação ao princípio da proibição do retrocesso social.

Um grave problema gerado pela aplicação do referido capítulo da LUOS decorre do fato de que diversos dos seus artigos remetem ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992 (Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992), que já foi integralmente revogado pelo PDPFor. Abre-se, portanto, um grande campo de incerteza e insegurança jurídica, pois é impossível que as normas já revogadas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano(PDDU) sejam aplicadas na atualidade.

A norma fica mais sem sentido quando se leva em consideração que novas áreas podem, a qualquer tempo, ser demarcadas como ZEIS. O episódio da comunidade Lagamar é a prova cabal de que muitas outras comunidades poderão se tornar ZEIS.

Finalmente, há de se considerar que o Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi elaborado antes do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)⁴, pelo município. O PLHIS somente foi concluído em 2012, identificando 843 assentamentos precários na cidade de Fortaleza, dos quais apenas 130 estão inseridos em áreas de ZEIS do tipo 1, abrindo-se o precedente para a avaliação de novas áreas que podem ser alçadas à condição de ZEIS 1.

Assim sendo, considerando o entendimento do parecerista Henrique Botelho Frota e do PLHIS – que tem servido de fonte para o trabalho do Comitê das ZEIS – entende-se a

⁴O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é o instrumento de gestão estratégica da política urbana, reconhecido e indicado pelo Ministério das Cidades que, além de planificar a política de habitação de interesse social, entre outras informações, como o mapeamento dos assentamentos precários e áreas de vazios urbanos.

necessidade do encaminhamento de um projeto de lei à Câmara Municipal de Fortaleza, no sentido de revogar o parágrafo 4º do artigo 125, ao tempo em que novas ZEIS tipos 1 e 3 serão demarcadas, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

2. A Lei Complementar nº 108/2012: inclusão dos parágrafos 1º, 2º e 3º ao artigo 125 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza

Até a entrada em vigor da Lei Complementar nº 108/2012, o artigo 126 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza tinha a seguinte redação:

Art. 126 – As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Observa-se que o artigo 126 trazia, até então, apenas o conceito de ZEIS 1. Entretanto, em 2012, com a aprovação da Lei Complementar nº 108, foram incluídos três novos parágrafos ao artigo 126, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 126 (...)

§ 1º - São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social – 1 (ZEIS-1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites das ZEIS-1, sejam constituídas de:

- I - Imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;
- II - Imóveis vazios ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§ 2º - Aplica-se a esses terrenos de que trata o § 1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos.

§ 3º - O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.

A modificação ocasionou a liberação da condição de ZEIS de alguns terrenos localizados no perímetro demarcado como de ZEIS do tipo 1 (ZEIS de favela/ocupação), nas situações em que um interessado privado solicite ao órgão licenciador, mediante comprovação da regularidade da propriedade ou do uso, a liberação de áreas dentro daquele perímetro.

Neste sentido, cabe lembrar que os critérios para reconhecimento de uma área como ZEIS 1 ou 2 estão previstos no artigo 132 do Plano Diretor. Em nenhum momento, esse artigo estabelece que os imóveis, considerados isoladamente, devem ser de baixa renda ou de uso predominantemente residencial. Na verdade, é a área que precisará apresentar essas

características. Ou seja, o PDPFor admite que, no interior de uma ZEIS 1 ou 2, existam imóveis que não sejam de baixa renda ou que não tenham o uso residencial, desde que essa não seja a realidade majoritária da ocupação. O tratamento futuro conferido a esses imóveis dependerá do que irá estabelecer o Plano Integrado de Regularização Fundiária. A solução adequada, portanto, jamais seria exclusão desses imóveis do perímetro das ZEIS.

Com relação aos imóveis vazios ou não utilizados, o artigo 272 do PDPFor é claro ao estabelecer que:

Art. 272 - O plano integrado de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas que visam a atender às demandas da região por infraestrutura urbana e equipamentos sociais, à melhoria das condições habitacionais, deve possuir, no mínimo:

- I - a identificação de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, em especial aqueles com potencial para o uso habitacional;
- II - o mapeamento das áreas não passíveis de ocupação, a fim de evitar futuras situações de risco e de baixa qualidade ambiental para a população residente das ZEIS;
- III - os projetos e as intervenções de caráter urbanístico necessários à recuperação física da área e à promoção da qualidade ambiental para a população residente em conformidade com o diagnóstico produzido previamente e com as demandas comunitárias;
- IV - projetos de provisão habitacional, caso seja necessário, com definição dos beneficiários e área de implantação, que deverá, prioritariamente, integrar o perímetro da ZEIS ou estar localizada em área próxima;
- V - ações de acompanhamento social durante o período de implantação das intervenções.

É importante considerar a possibilidade de que, ao implementar os projetos urbanísticos e de recuperação urbana e ambiental, o poder público, em acordo com os moradores, necessite deslocar famílias para evitar situações de risco. Neste caso, os imóveis vazios e não utilizados, localizados no interior das ZEIS, funcionam como reservas imobiliárias essenciais para que seja assegurado o reassentamento dentro da própria comunidade. Sendo assim, daria pleno cumprimento ao direito à moradia adequada, em consonância com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que determina claramente:

Art. 191– A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

- I - A urbanização e a regularização fundiária das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo:

- a. Em área de risco, tendo nestes casos o governo municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;
- b. Nos casos em que a remoção seja imprescindível para reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro;
- II - A preservação, a proteção e recuperação do meio ambiente natural e cultural;
- III - A participação ativa das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;
- IV - Às pessoas com deficiência, a acessibilidade a edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público, a logradouros públicos e ao transporte coletivo, na forma da lei;
- V - A utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante a implantação e o funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.

Além disso, não se pode ignorar que as ocupações de baixa renda, em geral, não dispõem de área de lazer e equipamentos comunitários. O Plano Integrado de Regularização Fundiária pode perfeitamente destinar os imóveis vazios para suprirem essa carência.

Com a atual redação do artigo 126 do PDPFor, nada impede que os imóveis localizados em ZEIS sejam adquiridos por terceiros, para fins não residenciais e desconectados da comunidade, autorizando-os a requerem a sua exclusão desses imóveis da zona especial. Assim, por meio desse mecanismo, imóveis contíguos poderão ser lembrados para dar lugar a grandes empreendimentos. Sendo assim, torna-se totalmente ineficaz a proteção estabelecida em face da especulação imobiliária. Dessa forma, a alteração promovida pela Lei Complementar nº 108/2012 revela-se totalmente contrária à própria natureza e finalidades das ZEIS, mostrando-se incoerente até mesmo com os demais artigos do Plano Diretor.

Também é importante considerar a existência, na atualidade, do PLHIS, o qual já caracteriza em seu minucioso diagnóstico sobre os assentamentos precários (inclusive os contidos nas ZEIS 1), o nível de consolidação desses assentamentos, a necessidade de reassentamento em cada um deles e as áreas necessárias para atender o deslocamento dos moradores, em caso de necessidade.

Ao acolher o entendimento do parecerista Henrique Botelho Frota, o Comitê das ZEIS reconhece a necessidade de encaminhamento de projeto de lei à Câmara Municipal de Fortaleza com intuito de revogar os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 126.

3. O artigo 312: a regulamentação das ZEIS e a progressiva perda de área de ZEIS 3

Antes de adentrar na análise do artigo 312, é importante entender que a categoria de zona especial dada pelo Plano Diretor define algumas áreas do território municipal que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento ordinário do Plano Diretor. Essas zonas, de acordo com o artigo 122 do PDPFor, classificam-se em:

- I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- II - Zonas Especiais Ambientais (ZEA);
- III - Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO);
- IV - Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS);
- V - das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH);
- VI - Zonas Especiais Institucionais (ZEI).

O caput do artigo 312 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza reforça o caráter e a importância do zoneamento especial dado às Zonas Especiais de Interesse Social, ao estabelecer que o zoneamento nessas áreas deverá prevalecer, inclusive, sobre outras normas de uso e ocupação do solo definidas para as demais zonas especiais no Plano Diretor, conforme a redação que se segue.

Art. 312 - As normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas para os demais zoneamentos especiais definidos neste Plano Diretor.

Assim, por exemplo, no caso de haver uma ZEIS dentro de uma ZEPH, o zoneamento dado àquela ZEIS, se necessário para atender à sua regularização urbanística e fundiária, poderá se sobrepor ao tratamento já especial dado à ZEPH.

Contudo, em seus parágrafos, o artigo 312 também dita as normas para a regulamentação das ZEIS 3, conforme se verifica:

Art. 312 – (...)

§ 1º - Ato do Poder Executivo Municipal delimitará as áreas específicas das ZEIS 3, dentre as áreas indicadas no Anexo 5 (Mapa 5) que se submeterão a aplicação do caput, passando as demais áreas remanescentes a se submeterem as normas urbanísticas das zonas em que estão inseridas, observado o art. 136 desta Lei.

§ 2º - Em não sendo instituídas as normas indicadas no § 1º, no prazo de 6 (seis) meses da publicação da presente Lei Complementar, passarão, progressivamente, a serem liberadas para a construção nos parâmetros da zona

em que estão inseridas, 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3.

§ 3º - A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias será a cada 12 (doze) meses, a partir da primeira liberação, que se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer.

§ 4º - A limitação imposta pelo § 2º será considerada no momento da liberação do alvará de construção, e obedecerá à ordem cronológica.

Antes de analisar este artigo, importa esclarecer que as ZEIS 3 são recortes da cidade delimitados pelo Plano Diretor – no Anexo 5/mapa 5 do PDPFor –, dotados de infraestrutura e que apresentam uma concentração significativa de imóveis não edificadas⁵, subutilizados⁶ ou não utilizados⁷, que podem vir a ser utilizados para construção de habitação de interesse social e/ou projetos que beneficiem a população dos assentamentos precários do entorno.

Ocorre que nesses perímetros urbanos encontram-se vários imóveis, alguns deles não edificadas, subutilizados ou não utilizados, e outros em pleno uso e ocupação. Observa-se como exemplo, a ZEIS 3 Sapiranga/Coité, a seguir representada.

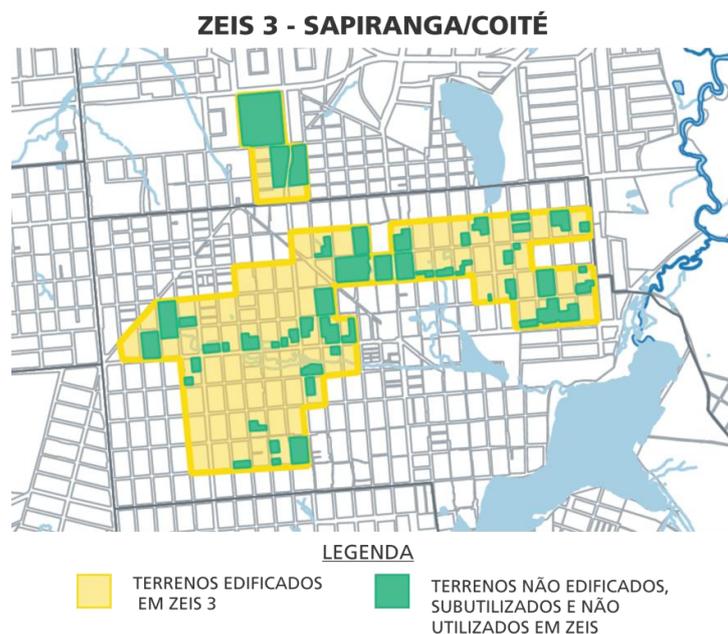


Fig. 7.1: Exemplo de mapeamento de vazios (não edificadas, subutilizados e não utilizados) em ZEIS 3, caso Sapiranga/Coité. Mapa elaborado pelo IPLANFOR.

É sobre esses imóveis considerados pelo PDPFor – edificadas, subutilizados ou não utilizados (coloridos em verde na figura acima) -, localizados dentro do perímetro de ZEIS 3, a que os parágrafos do artigo 312 se referem.

⁵Solo urbano não edificada: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m², quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero. (Art. 209, I, PDPFor)

⁶Subutilizados são imóveis edificadas igual ou superior a 400 metros quadrados, cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para a zona ou que apresentem mais de 60% da área construída da edificação ou conjunto de edificação sem uso há mais de cinco anos (Art. 209, II, PDPFor).

⁷Considera-se não utilizados os terrenos ou glebas edificadas, cujas áreas construídas não sejam utilizadas a mais de cinco anos, exceto aqueles, comprovadamente, objeto de litígio judicial (Art. 209, III, PDPFor).

No parágrafo 1º, é demonstrado que o simples traçar de um perímetro de ZEIS 3 é insuficiente para impingir a limitação no direito de construir que recai sobre os imóveis edificados, subutilizados ou não utilizados, contidos no seu interior. Na realidade, a poligonal traçada indica que os referidos imóveis do seu interior ficam passíveis de serem destinados à construção de habitação de interesse social ou atendimento do mercado imobiliário popular, pois para efetivamente sofrerem a limitação referida, necessitam de expressa declaração por parte do chefe do Executivo Municipal. Ou seja, neste ponto, o Plano Diretor remete a identificação desses imóveis à posterior indicação via decreto por ato do Executivo Municipal,.

O parágrafo 2º estabelece a regra a ser aplicada caso o chefe do Executivo não aja no sentido de regulamentar as referidas áreas até 2 de agosto de 2009, ou seja, seis meses após a promulgação da lei que instituiu o Plano Diretor (2 de fevereiro de 2009). Isto é, dita as regras a serem observadas em caso de desídia do Executivo em regulamentar a matéria.

Assim, decorrido o prazo e permanecendo a omissão do Executivo, os perímetros demarcados pelo PDP podem, a partir de iniciativa dos privados interessados, livrar os imóveis da restrição construtiva.

Os parágrafos 2º, 3º e 4º precisam de uma leitura conjunta para serem entendidos, pois estabelecem juntos a forma como essa restrição construtiva pode ser afastada.

Da leitura conjunta desses parágrafos, infere-se que, passados os referidos seis meses e perdurando a ausência de regulamentação, os privados interessados em utilizar aquelas áreas podem requerer o alvará de construção ou de uso, sem a restrição construtiva anteriormente comentada. Emitido o primeiro alvará, gradativamente haverá a liberação de 5% da soma total das áreas a cada doze meses.

Segundo dados enviados ao Comitê das ZEIS pela Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEUMA), o primeiro alvará de construção concedido naquelas áreas foi em outubro de 2009⁸. Mas essa regra de progressividade perduraria até a data da revisão do Plano Diretor ou por cinco anos, evento que primeiro ocorresse, não indicando o Plano nenhum outro dispositivo sobre o que fazer depois de decorrido algum desses prazos.

Ocorre que, na presente data, já decorreram os cinco anos e a questão que ora se apresenta é sobre o que fazer, pois, efetivamente, o instrumento das ZEIS de Vazios continua a existir no ordenamento jurídico municipal. Verifica-se que não há revogação dos artigos do Plano Diretor que afastem essa tipologia de ZEIS em Fortaleza. A questão, agora, é como fazer

⁸ Sobre o levantamento dos terrenos em ZEIS 3 que foram liberados, ler o capítulo cinco.

uso desse instrumento para os fins que foi criado, pois as regras já foram todas seguidas e as ZEIS 3 continuam sem regulamentação.

Para auxiliar o prefeito, o relatório das ZEIS apresenta o rol das posições que podem ser seguidas pela administração municipal e quais delas o Comitê propõe que sejam seguidas:

- Ato do Poder Executivo declararia, expressamente, que as áreas de ZEIS 3 (conforme demarcadas pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza, no anexo 5, mapa 5) estariam liberadas da passível restrição construtiva que pende sobre elas.
- Ato do Poder Executivo declararia a continuação do recurso da progressividade.
- Ato do Poder Executivo regulamentaria, imediatamente, as ZEIS 3, ocasião em que demarcaria outras áreas, a partir do diagnóstico sobre vazios urbanos realizado pelo Plano Local de Interesse Social (2012).

Atualmente, a SEUMA atua sobre essas áreas de acordo com um parecer emitido pela Procuradoria Geral do Município (PGM), que entende que os terrenos em ZEIS 3 não podem ficar “bloqueados”, isto é, sem a possibilidade de intervenção, só à espera da atualização da lei. Portanto, hoje, a PGM dispensa a elaboração dos planos de intervenção que deveriam acompanhar as solicitações de alvará de construção, permitindo a construção de imóveis com os parâmetros urbanísticos referentes ao zoneamento urbano em que estão inseridos.

O Comitê entende que essa medida é um retrocesso à conquista da inserção das ZEIS 3 no Plano Diretor, e que a revisão dessa lei se torna emergencial devido ao esgotamento do prazo de cinco anos previsto no artigo 312. Defende, também, que os terrenos não devem ser desbloqueados para construção, pois seria um contrassenso apoiar a ociosidade de terras – o que tanto contribui para a especulação imobiliária.

Vale salientar que alguns pontos do Plano Diretor passam por regulamentação, a cargo da SEUMA, havendo assim a possibilidade de reafirmação das ZEIS 3, ocasião em que também se oportuniza detalhar o conteúdo que o Plano Diretor denomina Planos de Intervenção, necessários para ações nessas zonas.

Sugere-se, então, que a equipe de revisão do Plano Diretor, também a cargo da SEUMA, considere as proposições acerca da regularização das ZEIS 3 inscritas neste capítulo e no capítulo nove deste trabalho, que apresenta as proposições do Comitê das ZEIS ao prefeito.

A fim de subsidiar o prefeito com mais informações sobre as ZEIS 3, este relatório apresenta um diagnóstico detalhado sobre essas áreas no quarto capítulo.

CAPÍTULO 9 | Público e Privado: parceria e coerção na viabilização das **ZEIS**

O presente capítulo tem o intuito de responder ao artigo 6º do Decreto Municipal nº 13.241/2013, que instituiu o Comitê das ZEIS, bem como acatar as sugestões de conteúdo trazidas por membros do Comitê. O objetivo é mostrar como as parcerias público-privadas podem e devem financiar intervenções a favor das ZEIS, em conformidade com o artigo 243 do PDPFor.

Entretanto, mesmo após a inclusão de algumas sugestões de conteúdo neste capítulo, dado que não houve tempo para uma discussão aprofundada sobre isto dentro do Comitê, e que ha sérias ressalvas quanto ao uso deste instrumento em ZEIS apresentadas nas reuniões, e que o grupo não apresenta um posicionamento homogêneo acerca do tema, decidiu-se que o capítulo permanece no relatório e acrescenta-se, ao final deste, um texto de posicionamento do Laboratório de Estudos da Habitação da UFC (LEHAB) trazido para o Comitê.

Assim, propõe-se apresentar e analisar alguns instrumentos da política urbana passíveis de serem aplicados em áreas de ZEIS, seja por meio de parcerias público-privadas, seja pela coerção, a fim de viabilizar intervenções que visem à Regularização Fundiária Plena¹ dessas zonas. Os instrumentos urbanísticos abordados são: Operações Urbanas Consorciadas; Consórcio Imobiliário; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação em títulos da dívida pública. Destaca-se, principalmente, as Operações Urbanas Consorciadas, por serem um instrumento bastante utilizado nos últimos anos em Fortaleza, e visto que o PDPFor indica as ZEIS como uma das zonas prioritárias para aplicação desse instrumento. Cabe, assim, um breve estudo sobre as Operações Urbanas Consorciadas realizadas até a presente data e sua relação com as Zonas Especiais de Interesse Social.

Como ponto de partida, contextualiza-se o surgimento das parcerias público-privadas relativas à questão urbana, vinculadas na Europa e Estados Unidos à emergência da ideologia neoliberal, e a roupagem progressista que essas parcerias assumiram no Brasil com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade. Posteriormente, apresenta-se o rol das operações urbanas aprovadas no município de Fortaleza e suas características gerais, para então relacioná-las com as Zonas Especiais de Interesse Social, na forma exigida pelo artigo 243 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

É importante ressaltar que não se pretende analisar de forma aprofundada o instituto da Operação Urbana Consorciada, mas espera-se que possa subsidiar o Comitê das ZEIS para o encaminhamento das proposições ao prefeito.

¹Regularização Fundiária que visa adequar o assentamento à legislação urbanística e ambiental, ao mesmo tempo em que promove a regularização patrimonial, redefinindo as normas de uso e ocupação do solo, por meio da concretização do título de propriedade ou do título de concessão de posse.

Ainda em relação à parceria do poder público com a iniciativa privada, aborda-se o instrumento dos consórcios imobiliários, que possibilita a parceria do poder público com os proprietários de imóveis, nos quais há interesse público para atendimento da política de habitação de interesse social.

Finaliza-se o capítulo apresentando outros instrumentos jurídicos e urbanísticos de indução do desenvolvimento urbano, que podem ser aplicados para obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizá-los, fazendo cumprir a função social da propriedade urbana. Esses instrumentos, relacionados à parceria público-privada, em especial à Operação Urbana Consorciada ou ao Consórcio Imobiliário, e ao instrumento das ZEIS, são aqui colocados como possibilidade de intervenção nas Zonas Especiais de Interesse Social.

1. As Operações Urbanas Consorciadas no Brasil

Entre as transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas no mundo a partir do último quarto do século XX, estão as novas formas de relação entre os setores público e privado. A partir da década de 1970, começaram a ser formadas parcerias em que agentes privados se envolviam no financiamento e/ou gestão de atividades, antes da competência unicamente da administração pública.

No que tange aos espaços urbanos, as parcerias entre os setores público e privado surgiram primeiramente nos países da Europa e nos Estados Unidos, como meio de realização de grandes intervenções relacionadas, principalmente, à reterritorialização das atividades econômicas, face à reestruturação produtiva do capitalismo.

Naqueles países, as parcerias público-privadas estão profundamente vinculadas à ascensão das políticas neoliberais que, reduzindo o papel do Estado e aumentando a participação e a força da iniciativa privada, se mostram mais comprometidas com as questões de ordem econômica, em detrimento das questões sociais. No Brasil, esse modelo de parceria surgiu em intervenções urbanas, em meados da década de 1980.

Há fortes críticas à transposição das operações urbanas para o Brasil, amparadas, sobretudo, na assertiva de que a importação de modelos do exterior desconhece a especificidade da sociedade e das cidades brasileiras (e latino-americanas de um modo geral), marcadas pela precária habitabilidade.

Apesar das operações urbanas no Brasil se espelharem nos exemplos europeus e norte-americanos, e não na ascensão de governos neoliberais no país desde sua redemocratização, tais parcerias têm a particularidade de estarem imersas no paradigma do urbanismo democrático e

includente anunciado pela Constituição de 1988 e reafirmado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001).

A partir disso, as Operações Urbanas Consorciadas passaram a ser definidas como o “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”(artigo 32º § 1º, Lei nº 10.257/2001).

Embora o instrumento das operações urbanas esteja inserido no progressista Estatuto da Cidade, vários estudos têm demonstrado a predominância do viés econômico na implementação dessas operações nos municípios brasileiros, transformando-as, em muitos casos, em um conjunto de lucrativas Operações Imobiliárias, em detrimento das “melhorias sociais” e “valorização ambiental” e com fraco controle social na sua aplicação.

Deve-se ressaltar que, assim como todos os outros instrumentos propostos no Estatuto da Cidade, as operações urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores. Isto significa que a orientação do instrumento das operações urbanas dependerá da sua formulação e implementação em nível municipal.

A tese defendida aqui é a de que não está na técnica do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo e contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade por si só de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e includente.

O Estatuto da Cidade, além de conceituar o instituto da operação urbana, estabelece diversas exigências para a constituição dessas operações. De acordo com o artigo 33 do Estatuto da Cidade, para realizar uma Operação Urbana Consorciada é necessária a aprovação de lei específica, articulada com o Plano Diretor, contendo a definição da área – objeto da operação, o programa básico de ocupação e a definição de finalidades da operação. Além disso, o Estatuto aponta como requisitos da lei específica: a forma de controle da operação partilhada com a sociedade civil, a realização do estudo de impacto de vizinhança, apontando os aspectos positivos e negativos dos projetos, e a indicação das contrapartidas pública e privada.

Pela ampla possibilidade de trabalhar os territórios da cidade amparado, segundo Albano² (2009), em propostas urbanísticas baseadas em exigências, regramentos, critérios ou condicionantes especiais, as operações urbanas mostram-se como instrumentos importantes de

²ALBANO, Maria Tereza Fortini. “Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas”(In) Operações Urbanas: Anais do Seminário Brasil-França/Ministério das Cidades – Brasília, 2009.

transformação e reabilitação urbana, capazes de promover alterações profundas no desenho da cidade e também em sua dinâmica, por meio de grandes intervenções, mudanças de índices de ocupação, alterações nos usos predominantes, incentivos, restrições, penalidades e outros tantos instrumentos que, de maneira concertada e pactuada, devem gerar valorizações que, reinvestidas, renovam o tecido urbano.

Neste sentido, sua utilização pode se dar para diferentes finalidades: reconversão e requalificação de áreas industriais e portuárias desativadas, que tenham reduzido sua operação ou que estejam em processo de alteração do uso do solo; transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios, nos quais se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas; dentre outras.

Entretanto, a operação urbana deve e pode ser também um instrumento para a implementação de políticas de inclusão socioespacial, na medida em que é capaz de agregar diversas iniciativas de melhorias habitacionais, de regularização fundiária ou de urbanização de assentamentos precários, por meio de sistemas de contrapartidas e do financiamento dessas intervenções. Sendo esta última a conotação que o Estatuto da Cidade quis dar à aplicação das operações urbanas.

Para os autores aqui estudados, é imprescindível o monitoramento dos cidadãos como forma de garantia do cumprimento dos interesses da maioria.

Maricato e Ferreira (2002), embora tenham críticas ao instrumento das operações urbanas, acreditam que ele pode gerar melhorias urbanísticas de maneira democrática e incluyente. Segundo os autores, isso ocorreria por meio de intervenções de menor porte, negociadas caso a caso por ampla parcela da sociedade civil. Também para Souza (2006, p.278), "as Operações Urbanas não precisam ser vistas, necessariamente, como um 'equivoco' da agenda da reforma urbana", contanto que não sirvam apenas aos interesses empresariais. Ou seja, para esses autores, há outros "caminhos" de regulamentação e aplicação do instrumento.

2. As Operações Urbanas Consorciadas no Município de Fortaleza

No município de Fortaleza, a previsão legal para a utilização do instrumento das operações urbanas data da década de 1990, com a aprovação da Lei nº 7.061, de 16/01/1992, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Assim, o art. 5º, inciso II, do

referido Plano prevê as Operações Urbanas Consorciadas como instrumento urbanístico para a operacionalização da política urbana, enquanto os artigos 10,11e 12discorrem sobre o funcionamento das operações urbanas.

Destaca-se que o Plano Diretor de 1992 permitia que as operações urbanas fossem propostas pelos privados interessados, sem vinculação com o zoneamento urbano, levando à interpretação de que a indicação das áreas – objeto das operações – era de livre escolha do poder público, portanto, discricionárias. Essa situação foi afastada com o advento do Estatuto da Cidade, pois, a partir disso, essas áreas passaram a ser, obrigatoriamente, indicadas pelos Planos Diretores. É o que se depreende da leitura do artigo 32 do Estatuto da Cidade: “**Art. 32** - Lei municipal específica, **baseada no plano diretor**, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.”.

É, portanto, o Plano Diretor de cada município que deve indicar as áreas das cidades passíveis de utilização do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, que possam acolhê-las sem prejuízo do direito à cidade.

Somente em 2009, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 062 que instituiu o Plano Diretor Participativo Fortaleza (PDPFor), que a cidade passou a contar com o instrumento da operação urbana nos moldes do Estatuto da Cidade. O instrumento é conceituado no artigo 243 com o mesmo texto do Estatuto da Cidade, e o artigo 244, por sua vez, traz o conteúdo obrigatório que a lei específica de cada operação deve conter, também nos mesmos moldes da legislação federal.

A nova ordem jurídico-urbanística implantada pelo PDPFor (art. 246) determina que os recursos auferidos com a cobrança de outorga onerosa do direito de construir no âmbito das operações urbanas deverão ser prioritariamente aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 1, 2 e 3 e na Macrozona de Proteção Ambiental, contidas nos perímetros dessas operações.

No tocante à gestão participativa, a proposta de Operação Urbana Consorciada deverá ser aprovada previamente pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) para posterior envio à Câmara Municipal de Vereadores (art.248, PDPFor).

Ao contrário do Plano Diretor de 1992 (PDDU) e atendendo à legislação federal, o Plano Diretor de 2009(PDPFor)indica os territórios onde as operações urbanas devem ocorrer, situação que pode ser verificada quando da prescrição dos instrumentos de cunho urbanístico passíveis de serem utilizados nos diversos tipos de zoneamento desenhados para a cidade. Assim, o PDPFor indica que,para algumas zonas da cidade,as operações urbanas podem ser especialmente aplicadas, enquanto para outras devem ser prioritariamente utilizadas.

Neste sentido, de acordo com o PDPFor, a operação urbana é um instrumento urbanístico que pode ser utilizado especialmente em sete das nove zonas que compõem a Macrozona de Ocupação Urbana³, a saber: Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP1), Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP2), Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU1), Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU2), Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM1), Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2) e Zona de Orla (ZO).

Observa-se que somente em duas delas – a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) e a Zona de Ocupação Restrita (ZOR), o Plano Diretor de Fortaleza não prevê, especialmente, a aplicação de Operação Urbana Consorciada.

Relativamente à Macrozona de Proteção Ambiental, constituída pela Zona de Preservação Ambiental (ZPA), Zona e Recuperação Ambiental (ZRA) e Zona de Interesse Ambiental (ZIA), bem como para alguns tipos de zoneamento especial⁴, o Plano Diretor prevê a aplicação prioritária das operações urbanas consorciadas.

Assim, determina o **art. 243**:

Art. 243 - São áreas prioritárias para operações urbanas consorciadas:

I – Na região central: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, METROFOR, ZEIS, ZEDUS;

II – Na região noroeste: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, METROFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

III - Região leste: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

IV - Região oeste: ZEPO, METROFOR, corredores troncais do TRANSFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

V - Região Nordeste: ZEPO, ZEDUS, ZO - trecho Praia do Futuro, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental.

Entre aquelas zonas especiais, estão as: Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS); Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO); e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – esta última, escopo desse relatório.

Além disso, o art. 309 determina que “As áreas contempladas na ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu serão objeto de Operação Urbana Consorciada, não se aplicando a elas os parágrafos do art. 312”.

³O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (LC 062/2009) divide a cidade em duas macrozonas: de ocupação urbana e de proteção ambiental. A primeira é subdividida em nove zonas, enquanto a segunda em três zonas.

⁴Áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo sobrepondo-se ao zoneamento.

Ressalta-se que há coincidência territorial entre algumas das zonas prioritárias para aplicação de operação urbana na forma como dispõe o Plano Diretor, como nos casos da Macrozona de Proteção Ambiental, da Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO) e da Zona de Orla, reforçando a importância das operações urbanas nessas áreas da cidade.

Essa situação está representada pelo mapa seguinte:

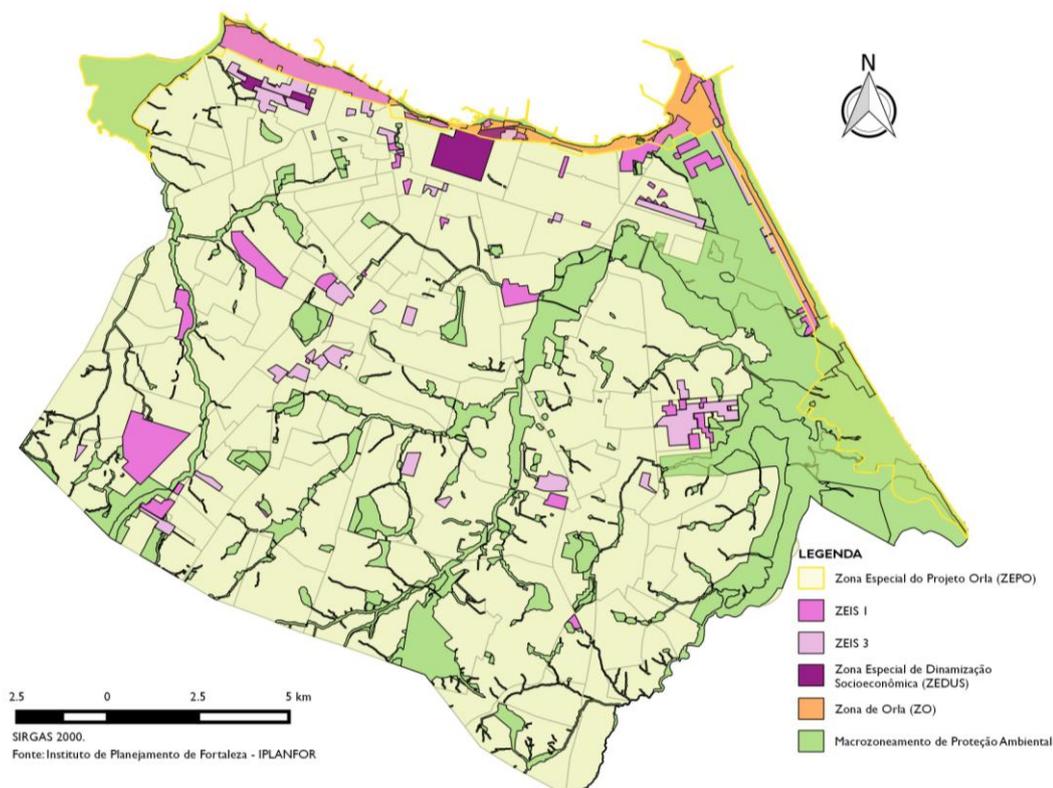


Fig. 8.1: Zonas prioritárias para realização de Operação Urbana Consorciada. Mapa elaborado pelo IPLANFOR.

3. Operações Urbanas Realizadas em Fortaleza

Mesmo sendo prevista desde 1992, a primeira Operação Urbana Consorciada que ocorreu em Fortaleza foi em 2000, por meio da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió, aprovada pela Lei 8.503, de 26/12/2000, tendo como parceiro privado a Nordeste Participações Ltda (NORPAR), e como intermediário público a extinta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Urbano e Meio Ambiente (SMDT). A área – objeto dessa operação – está inserida no polígono delimitado pelas seguintes vias: Av. Presidente John Kennedy (beira-mar); Av. Abolição; Rua Umari; Rua Senador Machado; e Rua Tereza Hinko. O objetivo dessa operação urbana era a recuperação da foz do Riacho Maceió, mediante a execução das obras de drenagem, canalização e saneamento da foz do Riacho, e a construção e implantação do Parque Foz Riacho Maceió e seus respectivos acessos de integração com a

circulação de seu entorno. Além de incrementar, ainda, a ocupação ordenada do espaço urbano local, através da construção de empreendimento imobiliário destinado à moradia e à atividade hoteleira. Até a presente data, essa operação está parcialmente implantada.

Em 2004, ocorreu a segunda operação urbana, a Operação Urbana Dunas do Cocó, aprovada pela Lei nº 8.915 de 23/12/2004. Essa operação tem como parceiros privados os proprietários dos terrenos da área delimitada e como intermediários do poder público municipal a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) e a Secretaria Executiva Regional II. O espaço – objeto dessa operação – está inserido na Área de Interesse Ambiental Dunas Praia do Futuro e na Área de Preservação do Rio Cocó, definidas na Lei nº 7.987/96. Até a presente data não está implantada.

A terceira operação urbana realizada no município de Fortaleza foi em 2007, por meio da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube - Lei 9.333 de 28/12/2007, que possibilitou a implantação do Hospital da Mulher. O parceiro privado foi a Sociedade Jockey Clube de Fortaleza e o intermediário do poder público municipal foi a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF). A operação foi implantada.

A quarta Operação Urbana Consorciada ocorrida em Fortaleza foi a Operação Urbana Sítio Tunga, aprovada pela Lei 9.778, de 24/05/2011, tendo como parceiros privados as empresas FCM Comercial Ltda. e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A., e como intermediários do poder público municipal a SER II, SEINF e HABITAFOR. A área, objeto da referida operação urbana, é constituída pelo imóvel denominado Sítio Tunga, de propriedade da FCM Comercial Ltda., localizado no bairro Luciano Cavalcante, e pelo imóvel de propriedade do município de Fortaleza (área institucional vinculada ao Loteamento Alpha Village). Essa operação envolve obras viárias, urbanização e habitação de interesse social. Nesta data encontra-se em implantação.

A quinta operação urbana ocorrida em Fortaleza foi a Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, aprovada pela Lei nº 9.857 de 22/12/2011, tendo como parceiros privados as empresas MD CE Nova Aldeota e Rio Mar Shopping Fortaleza S.A., e como intermediários do poder público a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF). A área, objeto dessa operação, é o imóvel da “antiga fábrica Brahma” no bairro Papicu. A operação envolve a execução de obras viárias, a construção de equipamento comercial de grande porte e habitações. Até a presente data, está executada parcialmente.

Outras proposições de operações urbanas foram desenvolvidas em Fortaleza e há registros no Instituto de Planejamento de Fortaleza das seguintes ofertas: Jacarecanga/Moura

Brasil; Pajéu; José Avelino; Monsenhor Tabosa e Praia de Iracema; Benfica/Estádio Presidente Vargas.

É importante ressaltar a aprovação da Lei 10.001 - 06/02/2013, a fim de que se possa verificar a sua relação com as áreas de ZEIS da Praia do Futuro. A referida legislação autoriza a implantação de Parque Tecnológico em parceria com a Telebrás, que desaperta e concede área pública de 9.000m² por vinte anos para a Telebrás.

Nome	Base Legal	Parceiros Privados	Intermediários	Área de Abrangência	Situação
Parque Foz Riacho Maceió	Lei nº 8.503/2000	Nordeste Participações Ltda – NORPAR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Urbano e Meio Ambiente – SMDT (extinta)	Av. Presidente John Kennedy (Beira Mar); Av. Abolição; Rua Umari; Rua Senador Machado e Rua Tereza Hinko.	Em implantação
Dunas do Cocó	Lei nº 8.915/2004	Proprietários dos terrenos da área delimitada na OUC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF e Secretaria Executiva Regional II	Área de interesse ambiental Dunas Praia do Futuro e na área de preservação do Rio Cocó	Não implantada/ Não foi assinada convênio, mas foi recepcionada pelo Plano Diretor
Jockey Clube	Lei nº 9.333/2007	Sociedade Jockey Clube de Fortaleza e	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF	Imóveis objeto das matrículas de nº 62.845, 62.846, 62.847, 62.849, 62.850, 62.851, 62.852, 62.853, 62.854, 62.855, 62.856, 62.857, 62.858 do Cartório de Registro de Imóveis da 3ª Zona desta capital	Em implantação
Sítio Tunga	Lei nº 9.778/2011	FCM Comercial Ltda e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A.	Secretaria Executiva Regional II – SER II, Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINF e HABITAFOR	Imóvel denominado Sítio Tunga, de propriedade da FCM Comercial Ltda., localizado no bairro Luciano Cavalcante com área de 203.044,70 m ² e pelo imóvel objeto de propriedade do Município de Fortaleza (área institucional vinculada ao Loteamento Alpha Village), com área de 32.237,00m ² .	Em implantação
Lagoa do Papicu	Lei nº 9.857 /2011	empresas MD CE Nova Aldeota e Rio Mar Shopping Fortaleza S.A.	Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINF	Imóvel da “antiga fábrica Brahma” no bairro Papicu	Executada Parcialmente

Fig. 8.2: Quadro resumo das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza.

Operações Urbanas Consorciadas (OUC) X Zonas prioritárias para realização de OUC

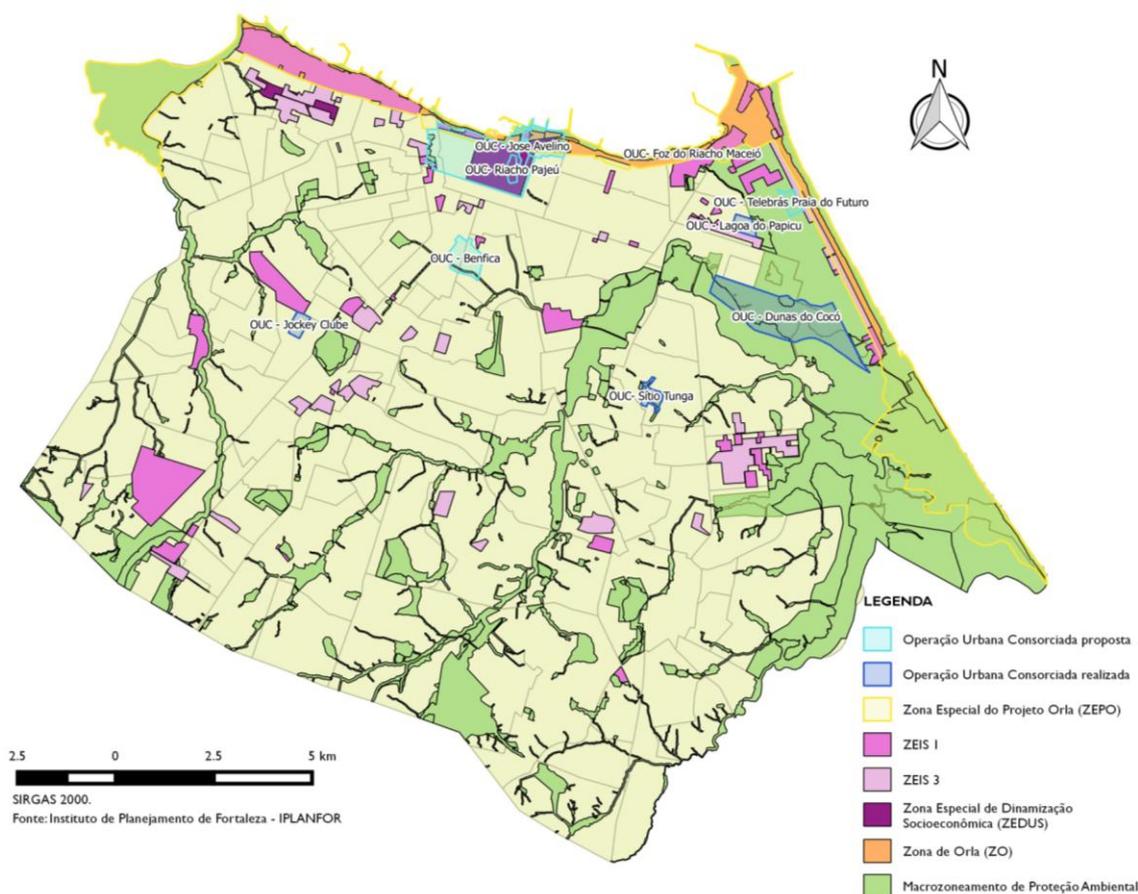


Fig. 8.3: Zonas prioritárias para realização de Operação Urbana Consorciada X Operações Urbanas realizadas e propostas. Mapa elaborado pelo IPLANFOR.

A partir do levantamento acima registrado e da leitura das leis, no anexo III, que estabeleceram cada uma dessas Operações Urbanas Consorciadas, pode-se analisar as operações urbanas realizadas na cidade de Fortaleza, até a presente data, inclusive a sua relação com os territórios das ZEIS, apontados pelo Plano Diretor vigente como áreas prioritárias para a constituição de operações urbanas no município.

Segundo Cavalcanti (2014), quatro características expressam bem a forma de apropriação do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas pelos setores privados de Fortaleza, com a anuência da municipalidade, que são: a) o protagonismo de ações do setor privado; b) o caráter locacional pontual e de pouco alcance transformador; c) a passividade do setor público que, invariavelmente, restringiu-se à modificação de índices e à autorização de reparcelamentos; e d) a localização das Operações Urbanas Consorciadas em área de grande valorização imobiliária, atual e de perspectiva futura.

Com exceção da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, as demais operações em estudo foram de iniciativa de grupos de proprietários de terras, particulares ou pessoas jurídicas de empresas construtoras e incorporadoras. As iniciativas privadas, para a realização das operações, partiram, essencialmente, de interesses de reparcelamentos e alterações de índices de glebas nesses locais, para a realização de empreendimentos residenciais, comerciais e de hotelaria, bem como a construção de shopping centers que aparecem como produtos com garantias de grande lucratividade nesses espaços da cidade.

As contrapartidas de maior significância foram as realizações de áreas verdes existentes, casos como os das Operações Urbanas Consorciadas Sítio Tunga e Foz do Riacho Maceió, compromisso das empresas e/ou particulares donos de terrenos envolvidos nos processos acima. Entretanto, a realização dos parques surge como estratégia de maior valorização ainda dos empreendimentos que serão construídos. (CAVALCANTI, 2014, p.12)

Em menor escala, algumas ações foram executadas no sentido de minimizar o impacto dos empreendimentos nas áreas de favela existentes em seu entorno, com contrapartidas da construção de unidades residenciais ou cessão de terrenos à Prefeitura. À exemplo disso, na Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu o grupo empresarial investidor arcará com a manutenção da lagoa por dez anos e com a construção de cerca de 100 unidades habitacionais de pessoas afetadas pela abertura de via, quando da realização do projeto, com a instalação do Instituto de Assistência Social do grupo.

Dessa forma, observa-se que as operações urbanas aprovadas não apresentam caráter social como foco de intervenção, sendo questionável considerar que através delas se possa alcançar as “melhorias sociais” do artigo 32º § 1º, Lei nº 10.257/2001.

4. Operações Urbanas Consorciadas e Zonas Especiais de Interesse Social

De acordo com o mapa a seguir, nenhuma das operações urbanas realizadas teve como objeto áreas delimitadas como ZEIS no PDP-For, demonstrando o descompasso com as determinações do Plano Diretor.

O ideal seria que essas operações fossem implementadas nas áreas apontadas pelo PDP-For (art.243) e não se pautassem apenas por alterações de índices urbanísticos e construção de shopping centers, como ocorreu com a maioria delas. Para que trouxessem melhorias sociais de fato, deveriam ser executadas em áreas que abrangessem Zonas Especiais de Interesse Social, definindo como contrapartidas intervenções relativas às deficiências de infraestrutura sanitária, ambiental e de transporte público, bem como demoradias. Ou seja, paracaminhar no sentido da

Regularização Fundiária Plena⁵ dessas ocupações, seguindo princípios da Política Habitacional e Urbana do país. O desafio para este tipo de intervenção em ZEIS é promover melhorias urbanísticas e habitacionais para a população que já reside e trabalha no local, sem que isso venha a findar em um processo de gentrificação⁶.

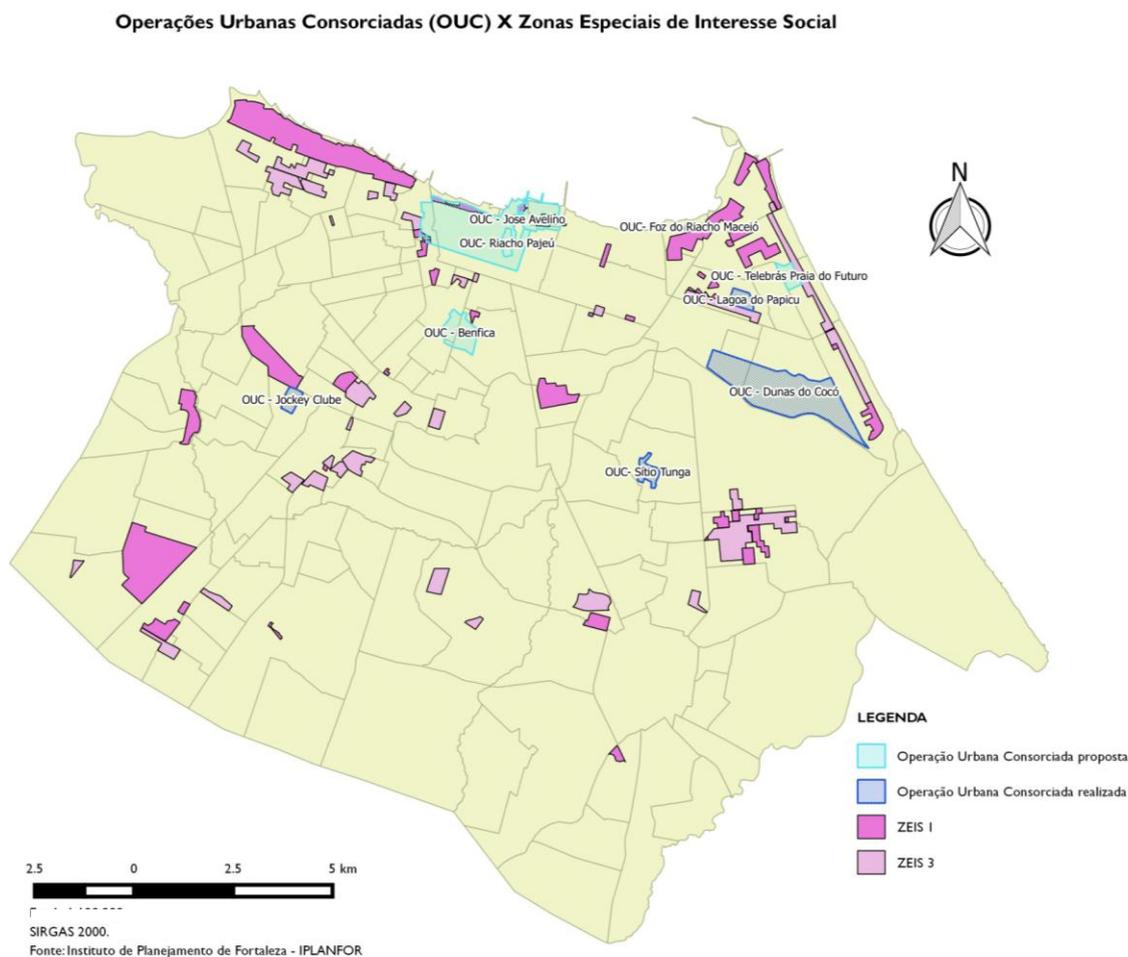


Fig. 8.4: Operação Urbana Consorciada X Zonas Especiais de Interesse Social. Mapa elaborado pelo IPLANFOR.

5. Instrumentos Urbanísticos de Coerção e as Zonas Especiais de Interesse Social

A implementação das ZEIS passa não somente pela possibilidade de parcerias com a iniciativa privada, mas também por mecanismos de coerção pelo poder público, baseados no Estatuto da Cidade e, em Fortaleza, acolhidos pelo PDPFor.

⁵Regularização Fundiária que visa adequar o assentamento à legislação urbanística e ambiental, ao mesmo tempo em que promove a regularização patrimonial, redefinindo as normas de uso e ocupação do solo, por meio da concretização do título de propriedade ou título de concessão de posse.

⁶Áreas que sofreram intervenção urbana, com valorização imobiliária que, no seu processo, expulsa para locais mais distantes os moradores de classes sociais vulneráveis.

Nos últimos anos, a atividade imobiliária especulativa vem ocupando um papel de grande poder perante a ordem urbanística das cidades, criando, mesmo que indiretamente, barreiras sociais entre classes. Isso ocorre quando limita, com os altos preços praticados, o acesso de alguns à possibilidade de comprar o imóvel próprio. Porém, com a utilização de instrumentos de coerção urbanística presentes no Plano Diretor Participativo (mas não ainda regulamentados por lei municipal específica), pode ser realizado um combate maior, principalmente contra o uso especulativo dos terrenos. Dentre esses instrumentos, pode-se destacar o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação em Títulos da Dívida Pública.

A descrição dos instrumentos já estava presente no art. 182 da Constituição Federal de 1988. No entanto, apenas com a publicação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 2001, foram definidas as diretrizes políticas para a aplicação de forma concreta desses instrumentos.

Os termos do PEUC são denominados e classificados de diferentes formas, pois o processo de parcelamento de solo é regido por Lei Federal nº 6.766, de 19.12.79 (alterada pela Lei nº 9.785, de 29.12.99), podendo ser loteamento ou desmembramento, enquanto os termos de edificação e utilização não apresentam uma legislação específica até a homologação do Estatuto da Cidade. O PEUC está descrito no caput do art. 5º da Lei Federal nº 10.257, de 2001, onde diz que com a "lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação".

Seguindo as leis federais, o PDPFor de 2009 apresenta as normas e condições para se fazer a aplicação e os prazos que serão aplicados sobre os proprietários e seus respectivos imóveis. O art. 213 descreve os prazos da seguinte maneira:

Art. 213 - Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de projeto para parcelamento do solo ou edificação.

§ 1º - O prazo para cumprimento da obrigação será de 2 (dois) anos para os imóveis inseridos na Zona de Requalificação Urbana (ZRU).

§ 2º - Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto.

§ 3º - Em empreendimentos geradores de impacto, desde que o projeto seja aprovado na íntegra, será admitida, excepcionalmente, a execução em etapas, em prazo superior aos previstos, observado o prazo máximo de 4 (quatro) anos.

§ 4º - Para a obrigação de utilizar o imóvel, o prazo será de, no máximo, 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação.

Após a estipulação dos prazos e se os mesmos não forem cumpridos, o município terá o direito de cobrar sobre o imóvel e do seu proprietário o IPTU Progressivo no Tempo, como é descrito no art. 7º da Lei Federal nº 10.257, de 2001.

O IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento que incide sobre a propriedade urbana, no qual o poder público municipal, como dito no caput do art. 216º do PDPFor, deverá aplicar reajustes anuais de forma progressiva, durante um prazo de cinco anos consecutivos, até que o proprietário do imóvel cumpra com as obrigações determinadas de acordo com a lei específica apresentada. Segundo, ainda, o art. 216º do PDPFor de 2009:

§ 1º - O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a 2 (duas) vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º - O Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa de proceder à desapropriação do imóvel, mediante pagamento em títulos da dívida pública.

§ 3º - É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

No art.217 do PDPFor de 2009, são abordados os prazos, valores e condições de aplicação da desapropriação:

§ 1º - Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6 (seis por cento) ao ano.

§ 2º - O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público, na área onde o mesmo se localiza, após a notificação de que trata o art. 212 desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º - Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º - O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir de sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º - O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º - Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do parágrafo anterior as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 208 desta Lei.

§ 7º - Não cumprindo o adquirente a obrigação do parágrafo anterior no prazo de 5 (cinco) anos, o Município poderá desapropriar o imóvel nos termos do caput.

Todos esses são instrumentos dos quais dispõe o município para garantir a observância ao princípio da função social da propriedade urbana. É uma forma de forçar os proprietários de terrenos a darem uso a seus imóveis, coibindo a especulação imobiliária e induzindo o uso mais apropriado para terrenos infraestruturados e equipados, o que evita pressão de expansão horizontal da cidade na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou ambientalmente frágeis.

6. Consórcio Imobiliário

O Consórcio Imobiliário é um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para fins de realização da urbanização em áreas carentes de infraestrutura e serviços urbanos e que contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados. Por meio do consórcio, o poder público realiza obras de urbanização (abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública) e o proprietário da área recebe uma quantidade de lotes urbanizados, correspondente ao valor total da área, antes de ter recebido os benefícios. Os demais lotes ficam com o poder público, que poderá comercializá-los para atender à população que necessita de habitação.

O Consórcio Imobiliário aplica-se tanto aos imóveis sujeitos à obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar, quanto àqueles não abrangidos por tal obrigação, mas que necessitam da realização de intervenções urbanísticas previstas no PDPFor ou da viabilização de planos de urbanização ou edificação. O município poderá facultar ao proprietário obrigado a parcelar, edificar ou utilizar sua propriedade, nos termos do art. 5º do Estatuto, o estabelecimento de Consórcio Imobiliário, desde que requerido pelo obrigado. O estabelecimento do Consórcio Imobiliário é uma forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, sendo oportuno caso o proprietário obrigado não possua condições financeiras de atender às determinações de adequação de sua propriedade às diretrizes do Plano Diretor.

O próprio texto legal do PDPFor determina que o Consórcio Imobiliário deve ser especialmente utilizado para viabilizar empreendimentos de Habitação de Interesse Social, o que o torna apropriado para promover investimentos nas ZEIS. Sobre isso, o PDPFor dispõe:

Art. 232 - Consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere seu imóvel ao Município e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Parágrafo Único - É facultada ao Município a realização de consórcios imobiliários, especialmente, para:

- I - viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS);
- II - recuperar imóveis tombados ou identificados como de interesse de preservação, em razão de suas características paisagísticas, históricas, culturais e arqueológicas.

O Consórcio Imobiliário, embora acolhido pelo PDPFor, nunca foi aplicado no município de Fortaleza. Embora já tenha passado por regulamentação em alguns municípios, por meio do Plano Diretor, em Fortaleza o instrumento ainda carece de maior regulamentação para que possa ser aplicado. Mas no artigo 133 do PDPFor, inciso I, já se coloca que o instituto do Consórcio Imobiliário poderá ser aplicado em ZEIS 3, independentemente da zona em que está inserida.

O Consórcio Imobiliário também tem sido um instrumento pouco utilizado no restante do país. No município de João Pessoa, por exemplo, segundo o seu Plano Diretor, o Consórcio Imobiliário pode ser aplicado nas Zonas Especiais de Interesse Social. Assim, o proprietário de imóvel localizado nessas zonas pode requerer ao Poder Executivo o estabelecimento do consórcio como forma de viabilizar financeiramente o Plano de Urbanização. Em Fortaleza, também deveria ser instituído nesses mesmos termos de João Pessoa, determinando sua aplicação em qualquer tipo de ZEIS, não apenas nas ZEIS do tipo 3.

7. Conclusão

A dificuldade em obter terra para implantação de Habitação de Interesse Social dentro do município de Fortaleza não se dá pela escassez de terra urbanizada, mas pela dificuldade de acessá-la e adquiri-la. Os instrumentos de coerção aqui apresentados seriam, portanto, uma forma de viabilizar a utilização dos terrenos vazios contidos em ZEIS 3, importantes não só para fazer cumprir a função social da propriedade, mas para, de fato, destinar as áreas de ZEIS à Habitação de Interesse Social. A mesma destinação poderia ser dada aos demais terrenos vazios mapeados pelo PLHIS-For ⁷, aplicando os instrumentos para viabilizar a aquisição, principalmente, dos vazios classificados como de alta aptidão para implantação de HIS.

Aumentar a oferta de terra e de edificação para atender a demanda existente é uma forma de evitar que as pessoas que não encontram oportunidades de moradia nas regiões centrais sejam obrigados a morar em periferias longínquas, em áreas desprovidas de infraestrutura, em áreas de risco de enchentes ou desabamentos ou em áreas de preservação ambiental. Implantar projetos de HIS e promover melhorias urbanísticas em assentamentos consolidáveis é uma maneira de caminhar em direção à Regularização Fundiária Plena. Nesse sentido, o instrumento da Operação Urbana Consorciada – resguardado o seu caráter social e atrelado aos instrumentos de coerção – pode configurar-se como um meio de intervenção em assentamentos precários que vise à permanência da população local, juntamente com a melhoria urbanística e ambiental da área.

O instrumento da Operação Urbana Consorciada tem sido aplicado de acordo com as diretrizes de cada lei específica que regulamenta a operação. Já os instrumentos PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação em Títulos da Dívida Pública e o Consórcio Imobiliário, embora contidos de forma detalhada no PDPFor, ainda necessitam ser regulamentados por meio de legislação municipal específica, para que sejam aplicados.

⁷Fortaleza conta com um déficit habitacional mapeado pelo PLHIS-For (2012), por meio da identificação de 843 assentamentos precários, cerca de 74.607 unidades habitacionais. Segundo o IBGE (Censo 2010), o déficit habitacional chega a aproximadamente 95mil habitações. Todavia, também foi apontado pelo PLHIS-For, por meio de mapeamento utilizando imagens satélite, a existência de 1.864 vazios no perímetro urbano de Fortaleza, sendo 38% categorizados como Vazios do tipo 1, com alta aptidão para implantação de Habitação de Interesse Social (HIS); 37% vazios do tipo 2, com média aptidão; e 25% vazios do tipo 3, vazios com baixa aptidão. O somatório total das áreas dos vazios disponíveis identificados comportaria, segundo o PLHIS-For, cerca de 512mil unidades habitacionais.

8. Bibliografia

ALBANO, Maria Tereza Fortini. Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas. In: **Operações Urbanas: Anais do Seminário Brasil-França**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações, 2001.

BRUNO, Fernando; DENALDI, Rosana. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência**.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. **Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação Urbana Consorciada: diversidade urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. 1 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 215-250, 2002.

VIVIAN, Wilson de Alcântara Buzachi. **Função social dos instrumentos urbanísticos: parcelamento, edificação e utilização compulsória**. *Estatuto da Cidade*. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba, Ano VI, nº 12, jul/dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 9778, de 24 de maio de 2011.

BRASIL. Lei nº 8503, de 26 de dezembro de 2000.

BRASIL. Lei nº 8915, de 23 de maio de 2004.

BRASIL. Lei nº 9333, de 28 de dezembro de 2007.

BRASIL. Lei nº 9857, de 22 de dezembro de 2011.

POSICIONAMENTO DO LABORATÓRIO DE ESTUDOS EM HABITAÇÃO (LEHAB) DA UFC SOBRE O CONTEÚDO DO CAPÍTULO 9

Após uma leitura de uma nova versão do Capítulo 9, a equipe do LEHAB, sob a coordenação do professor Renato Pequeno, envia seu posicionamento a cerca das operações urbanas consorciadas (OUCs) e da inserção da análise desse instrumento no presente relatório.

Primeiramente, gostaríamos de ressaltar que as OUCs não foram discutidas propriamente nas reuniões do comitê, diferentemente dos outros temas que viraram objeto de capítulos (orçamento, PLHIS, etc.), razão pela qual acreditamos que as OUC não devem ser tomadas como posicionamento do Comitê. Nunca foi discutido com o grupo que as OUCs poderiam subsidiar o trabalho do comitê como está colocado na página 02 deste capítulo;

Ademais, o relatório final do trabalho deste coletivo deve ser sobre ZEIS, sobre a discussão e os acordos ocorridos sobre o tema das ZEIS dentro do Comitê. No entanto, neste capítulo existem muito mais páginas sobre as OUC, do que o número médio de páginas das outras questões tratadas nos demais capítulos, demonstrando o destaque dado a este instrumento por pura e exclusiva iniciativa da gestão.

Acreditamos que o próprio capítulo demonstra incongruências. Isso porque, embora a OUC tenha sido o instrumento urbanístico com maior destaque, a partir da revisão histórica feita no mesmo (principalmente nas páginas 10 e 11) a qual explicita severas críticas, às quais fazemos coro, quais sejam: a demonstração de que esse instrumento nunca acarretou benefícios sociais concretos, mas que sempre favoreceu exclusivamente o setor privado, bem como que, em Fortaleza, o instrumento nunca foi usado para ZEIS e que as OUC previstas também não consideram as ZEIS, mesmo quando vizinhas a elas. Assim, torna-se contraditório apostar neste instrumento como a principal ferramenta de viabilização das ZEIS;

Inclusive, aqui indicamos a tese de doutorado intitulada "Regimes de exceção e mobilização da mais-valia fundiária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE" recentemente defendida na Universidade Mackenzie-SP (2015) da coordenadora de curso de Arquitetura e Urbanismo da Unifor, Carla Camila Girão Albuquerque, na qual a professora estudou a aplicação da ferramenta (OUC) para Fortaleza, concluindo que no caso da OUC da Lagoa do Papicu, cujo parceiro privado foi o Shopping Rio Mar, se teve uma mais-valia de mais de 2.000%, o que demonstra que o instrumento de fato não serve a interesses sociais, mas de especulação e valorização imobiliária para o mercado privado puramente. Tal posicionamento é corroborado até mesmo pelo próprio texto deste capítulo no que tange as falaciosas contrapartidas nas OUC, visto que como se pode inferir a partir do próprio capítulo 9, em verdade, as 100 unidades habitacionais construídas pelo parceiro privado sequer poderiam ser

tidas como contrapartida da iniciativa privada posto que foram construídas em razão da remoção causada pela criação da via pública. Ou seja equalizou o prejuízo gerado aos moradores, não trazendo propriamente um ganho ou acréscimo de unidades habitacionais de interesse social. O que demonstra que nem mesmo as contrapartidas são de fato um ganho, mas, por vezes, mera compensação de danos causados pela própria OUC.

A lista de OUCs previstas não está completa. Atualmente estão em processo de votação na câmara, em caráter de urgência, mais duas operações urbanas (Sapiranga e Osório de Paiva, no Bom Jardim). Ambas estão ao lado de ZEIS e estas não são consideradas. Como acreditar que um instrumento que nunca considerou nas experiências passadas, não considera nas aprovadas atualmente e, olhando para o futuro, não considerará as ZEIS nas OUC previstas pelo governo e em votação na Câmara dos Vereadores, é tão imprescindível assim para a implementação das ZEIS no futuro, como defende o IPLANFOR ao incluí-lo no relatório com esse destaque? Vale dizer que essa avaliação negativa da OUC não é apenas de Fortaleza. Resgatamos nesses breves comentários, a nossa solicitação feita em reuniões passadas de que a Prefeitura nos apresentasse exemplos de OUC bem sucedidas na redistribuição dos bônus do desenvolvimento urbano, bem como incluísse na tabela do relatório, dados como o ganho do mercado imobiliário com a OUC aprovada. Continuamos sem essa informação.

Quando o capítulo trata de outros instrumentos, como o PEUC e o IPTU progressivo, apenas retoma o texto do plano diretor, trazendo a abordagem normativa existente atualmente, sem trazer contribuições extras ou propostas claras de como regulamentar esses instrumentos. Defendemos a centralidade deste instrumento para o avanço das ZEIS, e não das OUC. Portanto, deveria haver, por exemplo, um compromisso da gestão municipal na imediata regulamentação deste instrumento, e não na proliferação de OUCs, que a cada mês aparece uma novidade.

A conclusão do capítulo não reflete o que foi argumentado ao longo do mesmo. Assim, a avaliação negativa do instrumento, tão bem descrita nos parágrafos do capítulo 9, apenas demonstra a sua ineficiência perante as ZEIS, de forma que o capítulo não aponta meio de garantir que as OUC tomem contornos diferentes dos que assumiu ao longo dos anos, ou seja, passem de fato a servir a interesses que não meramente mercadológicos.

Por estes motivos, dentre outros já conversados na última reunião do Comitê, o Lehab defende que este capítulo não tem como ir como produto da construção coletiva do Comitê, bem como que as OUC não devem ser um instrumento prioritário ou sequer incentivado pela Prefeitura.

Atenciosamente,

Equipe LEHAB.

CAPÍTULO 10 | As **ZEIS** e as questões orçamentária

Neste capítulo, o relatório analisa os instrumentos de planejamento do município de Fortaleza: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA);e o Plano Diretor e suas relações com as ZEIS, referentes ao período de 2013 a 2015. Tem por objetivo orientar o Executivo Municipal relativamente às ações orçamentárias que podem ser implementadas no curto prazo, com vistas a prosseguir com o projeto de regulamentação/implementação das ZEIS em Fortaleza.

Primeiramente, conceituou-se de forma breve os instrumentos de planejamento e como eles se estruturam no ordenamento nacional e local. Em seguida, analisou-se a pertinência dos instrumentos locais de planejamento com as ZEIS.

É importante registrar que no dia 23 de junho de 2015, durante reunião do Comitê das ZEIS, no IPLANFOR, foi realizada a apresentação sobre os instrumentos de planejamento pela técnica da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão(SEPOG), Luiza Mota.Na apresentação, ficou claro para os participantes que as leis orçamentárias representam uma previsão de recursos, com base nas estimativas de receitas, e que a execução das despesas depende, entre outros fatores, da arrecadação anual do município, decorrente do recebimento de impostos, dos repasses dos governos estadual e federal, de convênios e de operações de crédito.

1. O modelo orçamentário brasileiro

O modelo orçamentário brasileiro, definido no artigo 165¹ da Constituição Federal de 1988, é composto de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada um deles com funções próprias, no sentido de fazer com que as despesas públicas sejam planejadamente efetuadas.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e as respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA, tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Nessa dinâmica, enquanto o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, a LDO identifica no PPA as ações que receberão prioridade no

¹Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:I - o plano plurianual;II - as diretrizes orçamentárias;III - os orçamentos anuais. (CF/88)

exercício financeiro seguinte. E a LOA viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício financeiro a que se refere a LDO.

O Plano Plurianual (PPA) é de médio prazo, com vigência de quatro anos que incluem os três primeiros anos de uma gestão municipal e o primeiro ano da seguinte gestão, buscando com isso garantir a continuidade de programas públicos na transição de uma gestão para outra. Dessa forma, o PPA inicia a execução no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, encerrando no primeiro ano do mandato do próximo dirigente eleito.

2. O planejamento orçamentário do município de Fortaleza e sua relação com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – Lei Complementar nº 062/2009

A Lei Orgânica de Fortaleza traz, no seu artigo 173², a determinação de que as normas orçamentárias do município devam obedecer às disposições da Constituição da República, às normas gerais de direito financeiro e às disposições da própria Lei Orgânica. Traz, ainda, a indicação de como a administração pública deve fazer para programar suas atividades financeiras, mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo: I- o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias anuais; e III – os orçamentos anuais.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza³, que é integrante do sistema de planejamento municipal, também serve para orientar o PPA, a LDO e a LOA municipais. É o que determina o artigo 2º dessa legislação na forma seguinte:

Art. 2º. O Plano Diretor, aplicável à totalidade do território municipal, é o instrumento básico da política urbana do Município e integra o sistema de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual do orçamento municipal orientar-se pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas prioritárias nele contidas.

De fato, o Plano Diretor é um instrumento de planejamento urbano criado pela Constituição Federal de 1988 para descrever o solo urbano dos territórios municipais, definir as normas de uso e ocupação do solo das diferentes áreas da cidade e também para servir de indicador para a elaboração das políticas públicas, bem como para a priorização dos investimentos públicos que viabilizem o desenvolvimento urbano sustentável.

Buscando isso, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza lista as políticas setoriais para alcançar o desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que traça as diretrizes e as ações estratégicas dessas políticas. Mas o Plano Diretor também faz o zoneamento da cidade, inclusive

²Seção II – Dos Orçamentos, do Capítulo IV – Da Tributação e do Orçamento.

³Instituído pela Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.

criando espécies de zoneamentos ditos especiais, nos quais se permite tratamento urbanístico diferenciado, com vistas a uma ocupação da cidade mais justa socialmente, como é o caso das ZEIS.

É, portanto, objetivo do Plano Diretor de Fortaleza (art. 4º, II) considerar, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, a participação social e a integração econômica, ambiental e territorial do município e da região metropolitana. E, neste sentido, deve garantir que as políticas tenham financiamento e estejam previstas nos instrumentos de planejamento orçamentários.

O instituto das Zonas Especiais de Interesse Social, advindo do Estatuto da Cidade⁴ e acolhido pelo Plano Diretor de Fortaleza, vem apontar, justamente, em quais áreas da cidade, de forma especial, a administração municipal deve fazer um reforço de atuação em meio a tantos problemas de ordem pública. Justificando, muitas vezes assim, a necessidade de priorização da previsão orçamentária para essas áreas que abrigam uma parcela significativa da população fortalezense de baixa renda.

3. O PPA 2014-2017 – Lei nº 10.095/2013

Ao ser analisado o PPA 2014-2017⁵ do município de Fortaleza, verificou-se que o documento, embora não contemple na literalidade de seus programas (setoriais ou multissetoriais) a implantação das ZEIS, está estruturado de forma inovadora, de maneira que facilita a ação integrada e estratégica da gestão municipal, como requer o desafio da implantação das ZEIS.

Isto é assegurado porque o PPA 2014-2017 foi elaborado tomando como referências as diretrizes norteadoras, estabelecidas para a ação do governo municipal, dispostas em três eixos que guardam estreita relação com as tratativas para as áreas de ZEIS, quais sejam:

- Eixo I - Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social.
- Eixo II - Crescimento Sustentável.
- Eixo III - Gestão Transparente, Participativa e Transformadora.

Esses eixos congregam programas e ações que visam o alcance de resultados estratégicos, assim denominados:

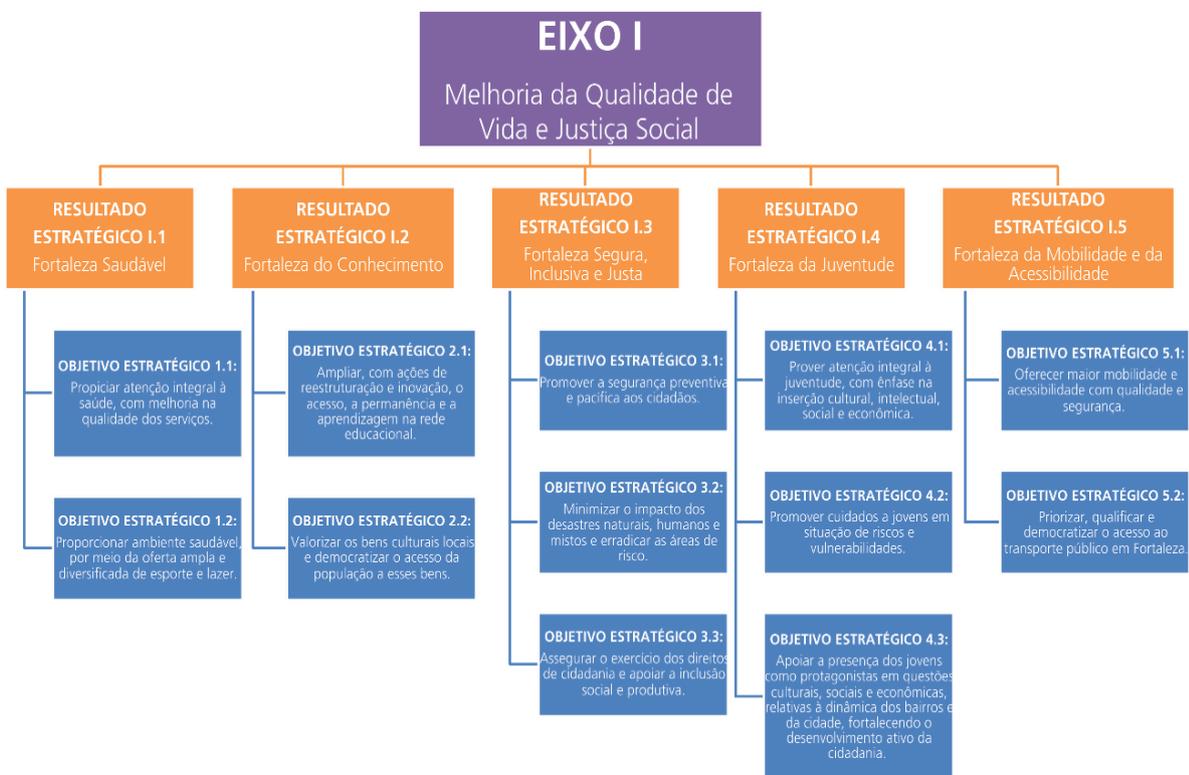
- Fortaleza Saudável.

⁴Lei Federal nº 10.257/2001.

⁵Instituído pela Lei Municipal nº 10.095/2013.

- Fortaleza do Conhecimento.
- Fortaleza Segura, Inclusiva e Justa.
- Fortaleza da Juventude.
- Fortaleza da Mobilidade e da Acessibilidade.
- Fortaleza Produtiva e a Inovadora.
- Fortaleza Sustentável.
- Fortaleza Planejada e Participativa.

Como se pode ver na figura abaixo, cada um desses resultados estratégicos, representados por essas “Fortalezas”, desdobra-se em objetivos estratégicos específicos.



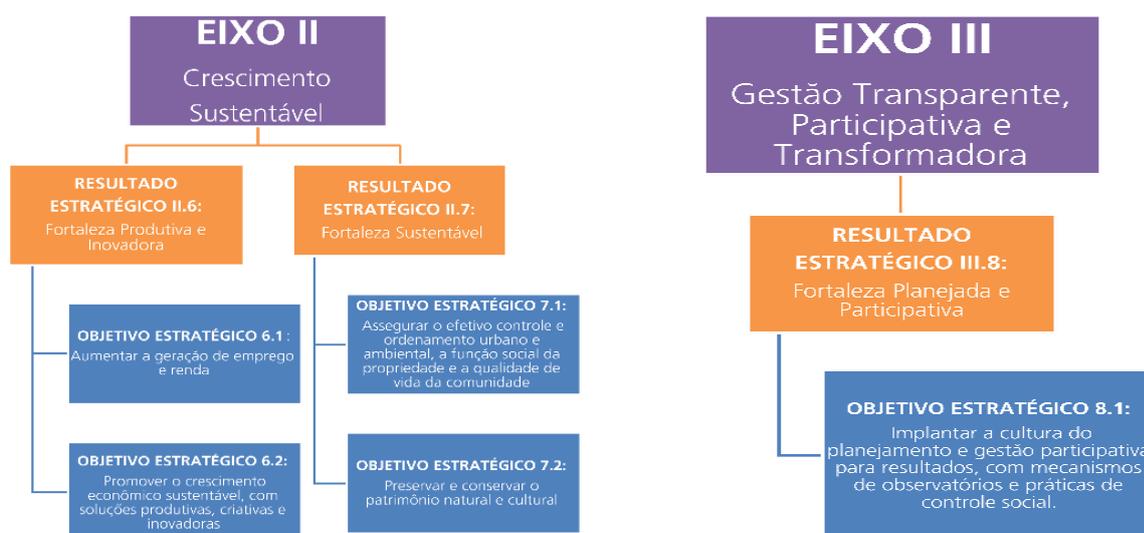


Fig. 9.1: Eixos de Diretrizes Norteadoras do PPA 2014-2017.

Assim organizado, o PPA 2014-2017 busca integrar as políticas públicas e incentivar iniciativas e ações intersetoriais, ao mesmo tempo em que cria uma matriz programática, organizada em programas finalísticos (setoriais e multissetoriais) e em programas de gestão atinentes a cada um daqueles eixos⁶, que, pela abrangência temática, se consideram suficientes para viabilizar as ações necessárias ao processo de implementação das ZEIS.

Sobre o caráter intersetorial das ações em ZEIS, o Plano Diretor aponta para a exigência de que, para atuar nessas áreas e fazer frente às problemáticas social, de infraestrutura, fundiária e socioeconômica ali verificadas, a gestão municipal precisará, necessariamente, preparar planos urbanísticos de regularização fundiária, de participação social e de desenvolvimento econômico. O Plano Diretor denomina esse conjunto de planos de atuação nas ZEIS de Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). Assim, cada ZEIS deverá ter o seu próprio PIRF, mas esses planos necessitam de suporte orçamentário e financeiro para que efetivamente venham a ser elaborados e executados.

Visto que o PPA 2014-2017, pelo seu caráter programático intersetorial, está apto a recepcionar as demandas de implementação das ZEIS (e por não ter se avançado neste sentido), o Comitê das ZEIS firmou entendimento de que, para o sucesso dessa empreitada, uma das medidas seria criar uma instância de governo capaz de promover a integração das ações governamentais e coordenar os programas de gestão para esse fim. Na forma como estão contidos no PPA 2014-2017, bastaria que os programas fossem agrupados e coordenados por instância governamental específica, para utilização nas ZEIS.

⁶Ver Anexo III do relatório.

Entende-se, também, que existe a possibilidade da modificação do PPA vigente, mediante lei específica, conforme entendimento dos artigos 6^o e 7^o da Lei nº 10.095/2013, a qual dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Fortaleza, para o quadriênio 2014/2017, a fim de criar um programa finalístico multissetorial que seja capaz de atender ao processo de implantação das ZEIS, garantindo que essa matéria seja pauta também do próximo governo municipal.

Após a análise do PPA 2014-2017 e sua pertinência com as ZEIS, analisa-se as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2013 a 2016.

4. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento que faz a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Trata-se de uma ferramenta de planejamento e controle das receitas e despesas, definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe à LDO fixar anualmente as prioridades e metas do governo, que devem estar de acordo com a lei do PPA, no que se refere aos objetivos e à estrutura dos programas constantes no mesmo.

Neste trabalho, verificou-se as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2013, 2014, 2015 e a recém-aprovada de 2016, no que se referia às prioridades e metas do governo e a relação com a proposta de implantação das ZEIS.

5. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2013 – Lei nº 9.915 de 03 de agosto de 2012

Como referenciado, a LDO 2013 dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2013. Observou-se que, embora essa LDO não tenha tratado diretamente em seu texto das ZEIS como prioridade e meta, algumas das iniciativas elencadas no primeiro capítulo da legislação em análise serviram para embasar programas e ações na LOA de 2013, pertinentes à temática das ZEIS. Entre essas prioridades indicadas na LDO 2013 e que envolve matemática das ZEIS, tem-se:

- Promover o desenvolvimento social, pautado na efetivação dos direitos humanos e na sustentabilidade socioambiental, sobretudo por meio de ações que promovam a inclusão social de grupos em situação de vulnerabilidade;
- Promover a universalização e o acesso aos direitos fundamentais básicos: educação e saúde de qualidade; habitação e saneamento

⁷“Art. 6º. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de um novo programa serão propostas pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei específico.”

⁸“Art. 7º. O Poder Executivo Municipal fica autorizado a: I – alterar o órgão responsável por programas e ações; II – alterar os indicadores dos programas e seus respectivos índices; III – adequar a meta física de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual.”

básico; ampliação e qualificação das políticas públicas de assistência social; e proteção especial a crianças e adolescentes;

- Promover o desenvolvimento econômico com ênfase na redução das desigualdades e na ampliação das oportunidades de trabalho digno, com programas de desenvolvimento autossustentável; de apoio ao desenvolvimento local; de promoção do turismo sustentável; e de incentivo à industrialização;
- Viabilizar o desenvolvimento urbano com qualidade de vida e defesa do meio ambiente;
- Promover a articulação e a integração entre os órgãos e as políticas públicas, visando garantir maior eficiência à gestão;
- Viabilizar a implantação de mecanismos de participação popular direta na gestão da cidade, promovendo a transparência, o acesso às informações e a elaboração democrática das leis orçamentárias.

6. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2014 – Lei nº 10.071, de 28 de junho de 2013

A LDO 2014 dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2014, mas não abordou diretamente no seu texto as ZEIS como prioridade. No entanto, algumas das prioridades elencadas no primeiro capítulo dessa legislação também serviram para embasar programas e ações na LOA de 2014, pertinentes à temática das ZEIS. Entre essas, destacam-se:

- Garantir o crescimento econômico baseado em um desenvolvimento equilibrado e integrado na relação com o meio ambiente, pautado na efetivação dos direitos humanos e na sustentabilidade socioambiental, na perspectiva da inserção de grupos vulneráveis;
- Proporcionar mecanismos coletivos de mobilidade, que permitam o deslocamento, a interação e o intercâmbio universal de pessoas, bens e serviços pela redução da dispersão urbana (espacial, demográfica e econômica);
- Promover a articulação e a integração entre os órgãos e as políticas públicas, visando garantir maior eficiência à gestão.

7. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2015 – Lei nº 10.219, de 13 de junho de 2014

A LDO 2015 dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da LOA de 2015, já em vigor. Importa destacar, sem prejuízo de outras prioridades que podem ser relacionadas com a temática das ZEIS e contidas na LDO 2015, que pela primeira vez no município, desde a criação das ZEIS pelo Plano Diretor em 2009, uma LDO fez expressa referência às ZEIS como prioridade, na forma que se segue:

- Quanto à melhoria da qualidade de vida e justiça social: prover meios de acesso à habitação de interesse social e à regularização fundiária, priorizando as

comunidades das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 1 e 2) mais vulneráveis e conferindo celeridade ao novo processo de cadastramento para programas habitacionais de Fortaleza.

Observa-se que, pela primeira vez e só em 2015, há indicação de priorização para intervenção em ZEIS.

8. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2016 – Lei nº 10.387, de 06 de julho de 2015

A LDO 2016 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária que irá vigorar em 2016. Observou-se que o segundo capítulo, que trata das prioridades e metas da administração pública municipal para o exercício de 2016, não fez referências expressas às ZEIS, mas apresenta as seguintes diretrizes que são compatíveis com as ZEIS:

- Quanto à melhoria da qualidade de vida e justiça social: avançar no sentido de assegurar atendimento, numa perspectiva intersetorial, aos grupos vulneráveis e/ou especiais, buscando principalmente capacitá-los e inseri-los no mercado de trabalho, como forma legítima de emancipação socioeconômica;
- Quanto ao crescimento sustentável:
 - Prover a cidade de melhores condições sanitárias e ambientais, com ações de saneamento, recuperação e preservação do meio ambiente natural, em especial por meio do programa municipal de drenagem urbana (Drenurb) e do programa de ações para gestão de resíduos sólidos de Fortaleza;
 - Promover a qualidade urbano-ambiental da cidade, gerando a distribuição espacial de oportunidades urbanas, de maneira justa e acessível e, para isso: restaurar a urbanidade, reduzir a agressividade urbana, melhorar a qualidade do domínio público e construir estruturas urbanas viáveis, “onde o cidadão-pedestre haverá de ser o protagonista principal” (Fortaleza 2040).

9. A LOA – Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual refere-se ao custo das ações para o exercício anual e serve basicamente para transformar as prioridades definidas no PPA e na LDO em valores monetários.

A LOA é um instrumento de programação anual para viabilização, de acordo com as diretrizes previamente estabelecidas na LDO, da concretização dos programas previstos no PPA. Dessa forma, a LOA prevê ou estima todas as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, objetivando a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Observando-se as Leis Orçamentárias Anuais, referentes aos anos de 2013, 2014 e 2015, não se verifica nenhum programa específico para intervenção nas áreas de ZEIS, muito embora, como acima registrado, a vigente LDO de 2015 tenha priorizado as ZEIS quanto aos aspectos de regularização da posse e construção de habitações. Mas é importante frisar que nas citadas legislações estão vários programas que poderiam ter servido e podem, ainda, servir ao propósito da implementação das ZEIS, pois estes programas provenientes do PPA vão se repetindo nas LOAs.

10.A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2013 – Lei nº 9.962, de 24 de dezembro de 2012

A LOA 2013 previa ações na ZEIS do Pirambu, por meio do Projeto Vila do Mar (Programa nº 0084 Programa de Habitação de Fortaleza/PAC), como também o Programa Morar Melhor (nº 0080), com ações de construção de habitação popular, aluguel social e melhorias habitacionais, e que poderia ser utilizado em assentamento precários, independentemente de ser área de ZEIS.

Entre os programas identificados na LOA 2013 que poderiam ter sido utilizados em ZEIS, com seus respectivos valores, destacam-se:

- Programa Morar Melhor (0080): R\$ 40.337.444,00.
- Programa Saneamento Básico/PAC (0081): R\$ 2.925.362,00.
- Programa de Habitação de Fortaleza/PAC (0084): R\$ 29.070.414.
- Programa Casa Bela (0097): R\$ 614.205,00.
- Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares/PAC (0103): R\$ 2.289.527,00.
- Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais/PAC (0105): R\$ 9.529.284,00.
- Programa Municipal de Drenagem Urbana de Fortaleza/DRENURB (0118): R\$ 76.797.359,00.
- Programa Meio Ambiente e Controle Urbano (0132): R\$ 11.754.439,00.

11.A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2014 – Lei nº 10.141, de 13 de dezembro de 2013

A LOA 2014 previa ações na ZEIS do Pirambu, por meio do Projeto Vila do Mar (Programa nº 0084 Programa de Habitação de Fortaleza/PAC), bem como o Programa Morar Melhor (nº 0080), com ações de construção de habitação popular, aluguel social e melhorias habitacionais, que poderia ser utilizado em assentamento precários, independentemente de ser área de ZEIS.

Entre os programas identificados na LOA 2014 que poderiam ter sido utilizados em ZEIS, com seus respectivos valores, destacam-se:

- Programa de Obras Públicas de Infraestrutura (0006): R\$ 98.294.145,00.
- Programa de Ordenamento dos Espaços Urbanos (0010): R\$ 11.908.250,00.
- Programa Habitar Bem (0017): R\$ 20.038.375,00.
- Programa Habitação de Fortaleza (0018): R\$ 35.927.070,00.
- Programa de Regularização Fundiária de Assentamento Precário (0022): R\$ 2.899.300,00.
- Programa de Geração de Emprego e Renda (0057): R\$ 872.000,00.
- Programa Fortaleza Inclusiva (0064): R\$ 37.789.861,00.
- Programa de Gestão Participativa e Social (0098): R\$ 973.000,00.
- Programa de Drenagem Urbana de Fortaleza/DRENURB (0100): R\$ 55.865.430,00.
- Programa de Infraestrutura Urbana, Viária, Edificações (0101): R\$ 27.881.254,00.
- Programa Fortaleza Iluminada (0132): R\$ 133.087.214,00.

12. A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015 – Lei nº 10.312, de 29 de dezembro de 2014

A vigente LOA de 2015 comporta os seguintes programas que têm pertinência diretamente com as ZEIS:

- Programa de Obras Públicas de Infraestrutura (0006): R\$ 58.334.786.
- Programa de Ordenamento dos Espaços Urbanos (0010): R\$ 4.436.910.
- Programa Habitar Bem (0017): R\$ 20.819.520,00.
- Programa Habitação de Fortaleza (0018): R\$ 63.983.083,00.
- Programa de Regularização Fundiária de Assentamento Precário (0022): R\$ 1.664.600,00.
- Programa de Geração de Emprego e Renda (0057): R\$ 872.000,00.
- Programa Fortaleza Inclusiva (0064): R\$ 29.430.984,0.
- Programa de Gestão Participativa e Social (0098): R\$ 281.000,00.
- Programa de Drenagem Urbana de Fortaleza/DRENURB (0100): R\$ 50.641.017,00.
- Programa de Infraestrutura Urbana, Viária, Edificações (0101): R\$ 33.846.639,00.
- Programa Fortaleza Iluminada (0132): R\$ 156.732.639,00.

13. A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016

O Projeto de Lei Orçamentária de 2016 deverá ser enviado à Câmara Municipal até 15 de outubro de 2015.

14. Conclusão

Este capítulo teve o propósito de analisar os instrumentos de planejamento do município de Fortaleza, referentes ao período de 2013 a 2017, e as suas relações com as Zonas Especiais de Interesse Social, com vistas a subsidiar o prefeito quanto à tomada de decisões relativa às questões orçamentárias necessárias à implementação das ZEIS.

Dessa forma, foi analisada a estrutura programática do PPA 2014-2017, as metas e diretrizes das Leis de Diretrizes Orçamentárias e os programas e ações das Leis Orçamentárias, de modo a aportar proposições de caráter técnico e objetivo, exequíveis a curto prazo, capazes de viabilizar a implantação das ZEIS.

A análise demonstrou a ausência de fundos de financiamentos e programas específicos para as ZEIS em Fortaleza. Entretanto, verificou-se a potencialidade do Plano Plurianual vigente até 2017 em viabilizar o desafio da implantação das ZEIS de forma imediata. Será necessário que o Executivo Municipal se aproprie dessa oportunidade de concretização das ZEIS, por meio da implementação de quatro propostas aqui arroladas, quais sejam:

1. Instituição de instância de governo capaz de coordenar e integrar os programas finalísticos (setoriais e multissetoriais), imediatamente, na forma em que se apresentam no PPA para aplicação no projeto de implementação das ZEIS;
2. Elaboração de projeto de lei para a alteração do PPA vigente, para incluir um programa de cunho multissetorial dedicado exclusivamente à regulamentação e à implementação das ZEIS, garantindo de forma mais efetiva a continuidade desse projeto no próximo governo;
3. Elaboração de projeto de lei para modificação da LDO 2016, com intuito de incluir nas prioridades e metas a implementação das ZEIS;
4. Inclusão na LOA de 2016 (que deverá ser enviada à Câmara Municipal até o dia 15 de outubro de 2015) de programas específicos para o projeto de implementação das ZEIS.

CAPÍTULO 11 | As proposições do Comitê das **ZEIS** ao Prefeito

Neste último capítulo do relatório das ZEIS, serão apresentadas as proposições construídas a partir da interlocução do governo municipal com representantes da sociedade civil participantes do Comitê da ZEIS.

É importante lembrar que o relatório das ZEIS tem como finalidade subsidiar o prefeito Roberto Cláudio Bezerra (2013-2016) de informações, em quantidade e qualidade, para a tomada de decisões relativas à regulamentação e à implementação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza (art. 1º, Decreto nº 13.241/2013). Assim, sobre esses dois pontos – regulamentação e implementação das ZEIS – foram construídas as proposições que ora são apresentadas.

Frutos das discussões levadas a cabo no Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, essas proposições visam, sobretudo, à continuidade da participação social no âmbito das decisões referentes às ZEIS, traçando diretrizes, principalmente nos seguintes campos: governança, ambiência legal e viabilidade financeira. É necessário, ainda, pontuar o poder da participação popular na regulamentação dos instrumentos do Plano Diretor, sendo uma colaboração obrigatória e o Comitê exerce esse papel.

Portanto, é de grande importância que as deliberações do Comitê sejam respeitadas pelo chefe do Executivo Municipal, a fim de que cumpra o princípio da gestão democrática das cidades.

1. A Governança da Regulamentação das ZEIS

Como visto no primeiro capítulo deste relatório, para que o instituto das ZEIS venha a gozar de eficácia plena e possa fazer cumprir o objetivo de integrar a cidade informal à cidade formal em Fortaleza, alguns aspectos do Plano Diretor vigente precisarão ser regulamentados pelo Executivo.

A primeira proposição é sobre a estruturação da participação social no processo de regulamentação das ZEIS, ou seja, a viabilização da governança na perspectiva sociedade-Estado.

Para tanto, propõe-se a constituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, vinculada ao gabinete do prefeito, com vistas a garantir a continuidade da iniciada interlocução da sociedade com o poder público.

Para fins de instituição da referida Comissão, elaborou-se a minuta de um Decreto Municipal que, além de garantir a continuidade da participação social no processo de regulamentação das ZEIS, pretende resguardar que alguns temas discutidos no âmbito do Comitê das ZEIS, e entendidos como importantes, sejam conteúdo da futura regulamentação.

É o que se propõe no art. 8º da referida minuta na forma seguinte:

Art. 8º. A Comissão de Proposição e Acompanhamento de Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social deverá propor no Projeto de Lei regulamentador, obrigatoriamente, os seguintes pontos:

- a) A normatização e orientações metodológicas para constituição e funcionamento dos conselhos gestores das ZEIS;
- b) A criação de fundo de financiamento próprio para ZEIS, com a finalidade de captar recursos de diversas fontes para financiar as despesas inerentes às intervenções necessárias à implementação das ZEIS no Município de Fortaleza;
- c) A definição da estrutura de governança e de gestão das Zonas Especial de Interesse Social;
- d) A normatização e orientações metodológicas para elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, conforme determina os artigos 270 a 277 do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.
- e) Regulamentação dos planos de intervenção em Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS 3; previstos no Art. 133 do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

Dessa forma, pretende-se indicar um conteúdo mínimo, considerado imprescindível na normatização das ZEIS, que contemple a definição da instância governamental definitiva, responsável pela coordenação das intervenções nas ZEIS.

Este último posicionamento decorre do entendimento, por parte do Comitê, de que um dos maiores entraves à regulamentação e à implementação das ZEIS em Fortaleza, até o presente momento, tem sido a ausência de uma instância governamental própria para coordenar e integrar a diversidade de ações públicas exigidas pelo Plano Diretor para a intervenção nas ZEIS.

Assim, como **primeira proposta**, tem-se a **criação da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, de caráter temporário, vinculada ao Gabinete do prefeito.**

2. Ambiência Legal

Conforme foi amplamente exposto no sexto capítulo, algumas modificações sofridas legalmente pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza¹, ao longo de sua vigência, têm impactado negativamente no tocante à implantação das ZEIS.

Esse impacto negativo no resultado esperado para o instituto das ZEIS foi demonstrado no quarto e quinto capítulos, os quais abordaram os prejuízos causados pela inclusão de novos parágrafos à redação original dos artigos 125 e 126.

Para minimizar os efeitos negativos das referidas alterações no Plano Diretor, o Comitê propõe ao prefeito:

- Relativamente ao parágrafo 4º do art. 125 do Plano Diretor: acolher o parecer do professor Henrique Botelho Frota (LEHAB/DAU-UFC), no sentido de **enviar à Câmara Municipal um projeto de Lei Complementar para revogar o referido parágrafo**, tendo em vista que este dispositivo retoma a ultrapassada Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS (Lei nº 7.987/1996), no tocante aos aglomerados populares, precedentes do Estatuto da Cidade, entendidos como incompatíveis com o novo instituto das ZEIS.
- Com relação aos parágrafos 1º, 2ª e 3º do art. 126: acolher o parecer do professor Henrique Botelho Frota (LEHAB/DAU-UFC), no sentido de **enviar à Câmara Municipal um projeto de Lei Complementar para revogar os referidos parágrafos**, tendo em vista que prejudicam a iniciativa do poder público referente à criação de reserva imobiliária para a construção de espaços de lazer e de equipamentos comunitários dentro das ZEIS, normalmente carentes desses espaços.

Uma vez que, efetivamente, o instrumento das ZEIS de Vazios (ZEIS 3) continua a existir no ordenamento jurídico municipal, pois não houve a revogação dos artigos do Plano Diretor que criaram essa tipologia de ZEIS em Fortaleza, o Comitê propõe **a publicação de um Decreto Municipal que suspenda temporariamente o recurso da progressividade, até, pelo menos, enquanto se discute no âmbito da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS o destino e a forma de intervenção nessas áreas**, pontos que o Plano Diretor deixou em aberto para posterior regulamentação pelo Executivo.

Esse assunto foi discutido no âmbito do Comitê das ZEIS e registrado no sétimo capítulo.

¹Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.

3. Viabilidade Financeira da Implantação das ZEIS

Sobre as propostas do Comitê relativamente ao financiamento para as intervenções necessárias nas áreas de ZEIS, o Comitê aponta três caminhos.

O primeiro diz respeito à **instituição de um fundo público para as ZEIS**, capaz de receber recursos financeiros para custear os planos e as intervenções necessárias à implementação das ZEIS, a exemplo do que já ocorre nos municípios de Jaboatão dos Guararapes e de Recife, em Pernambuco (verificar Lei nº 00253/1996 e Lei nº 15.790/93 no anexo IV).

O segundo refere-se à **regulamentação de instrumentos** presentes no Plano Diretor para que possam ser utilizados em área de ZEIS. São eles:

- Consórcio Imobiliário (art.232 do PDPFor 2009).
- IPTU progressivo no tempo (art.216 do PDPFor 2009).
- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (art.208-215 do PDPFor 2009).
- Desapropriação com títulos da dívida pública (art.217 do PDPFor 2009).

A última proposição diz respeito à base legal orçamentária exigida para essas intervenções públicas e/ou privadas, que é **a inclusão de programas e ações destinados às ZEIS nos instrumentos de planejamento (LOA, LDO e PPA)**, sem prejuízo da utilização de outras fontes orçamentárias nessas áreas.

Outras proposições também foram levantadas pelo Comitê, como:

- Priorizar a implementação, em áreas de ZEIS de Vazio, de empreendimentos do programa “Minha Casa Minha Vida”, atendendo aos critérios estabelecidos no Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) de cada ZEIS e no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2012), buscando reduzir a dispersão urbana;
- Formação de instância no âmbito da gestão para o acompanhamento das obras e ações públicas no Serviluz, Lagamar, Poço da Draga, Bom Jardim, Parangaba, Mucuripe ou em ZEIS ameaçadas pela especulação imobiliária (caso da ZEIS Dionísio Torres);
- Instituição dos conselhos gestores participativos das operações urbanas;
- Garantia de representação do colegiado de governança das ZEIS, quando da instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU);
- Criação de novas ZEIS 1 e ZEIS 3, a partir dos dados do PLHIS/Relatório das ZEIS, atendendo aos critérios do Plano Diretor Participativo de Fortaleza – 2009;
- Construção de um espaço comunitário para mediação de conflitos e acompanhamento social em caso de intervenções nas ZEIS.

Espera-se, finalmente, que as proposições acima descritas contribuam para a efetiva implementação das ZEIS, este instrumento jurídico-político integrante do Estatuto da Cidade, contribuindo para a promoção da justiça social. O quadro abaixo sistematiza o rol dessas proposições.

QUADRO DE PROPOSIÇÕES	
CAMPO	PROPOSIÇÃO
GOVERNANÇA	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, de caráter temporário, vinculada ao gabinete do prefeito. • Definição de instância de governo responsável pela coordenação definitiva da implementação das ZEIS.
AMBIÊNCIA LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> • Enviar à Câmara Municipal um projeto de Lei Complementar para revogar o parágrafo 4º do art. 125 e os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 126 do Plano Diretor. • Publicação de um Decreto Municipal que suspenda temporariamente o recurso da progressividade, enquanto se discute, no âmbito da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, o destino e a forma de intervenção nessas áreas.
VIABILIDADE FINANCEIRA	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição de um fundo público para as ZEIS. • Regulamentação dos instrumentos IPTU progressivo no tempo; Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Desapropriação com títulos da dívida pública; Consórcio Imobiliário. • Inclusão de programas e ações destinados às ZEIS nos instrumentos de planejamento (LOA, LDO e PPA).
OUTRAS PROPOSIÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar a implementação, em áreas de ZEIS, de empreendimentos do programa “Minha Casa Minha Vida”, atendendo aos critérios estabelecidos no Plano Integrado de Regularização Fundiária de cada ZEIS e no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2012), buscando reduzir a dispersão urbana. • Formação de instância no âmbito da Prefeitura para o acompanhamento das obras e ações públicas no Serviluz, Lagamar, Poço da Draga, Bom Jardim, Parangaba, Mucuripe ou em ZEIS ameaçadas pela especulação imobiliária (caso ZEIS Dionísio Torres). • Instituição dos conselhos gestores participativos das operações urbanas. • Garantia de representação do colegiado de governança das ZEIS, quando da instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). • Criação de novas ZEIS 1 e ZEIS 3, a partir dos dados do PLHIS/Relatório das ZEIS, atendendo aos critérios do Plano Diretor Participativo de Fortaleza-2009. • Construção de um espaço comunitário para mediação de conflitos e acompanhamento social, em caso de intervenção nas ZEIS.

