



PRODUTO 7
PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL FINAL
Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF

ZEIS 1 MUCURIBE

PRODUTO 7.2
PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FINAL
Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF

Termo de Colaboração nº 01/2018
IPLANFOR/PMF – Fundação Edson Queiroz
Universidade de Fortaleza/UNIFOR
Centro de Ciências Tecnológicas
Curso de Arquitetura e Urbanismo

Fortaleza - Outubro de 2019

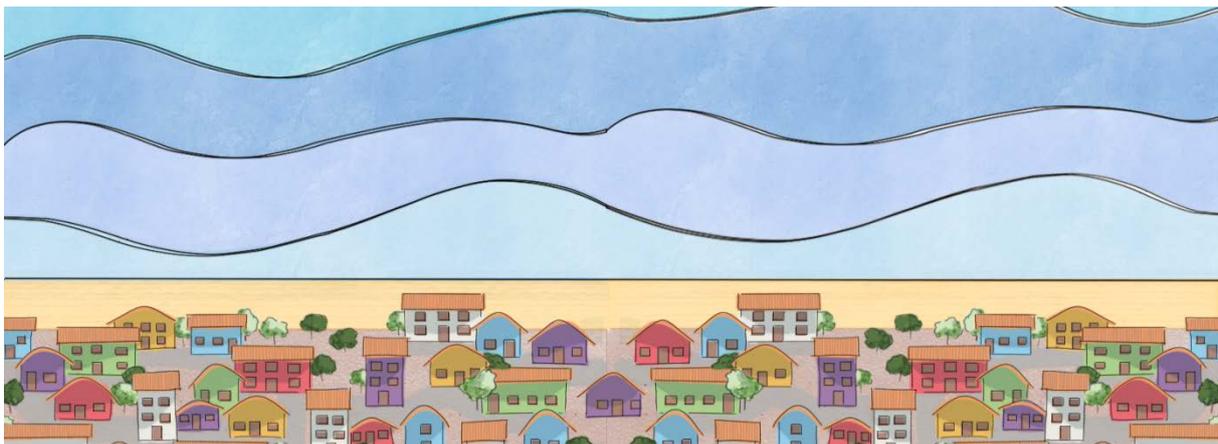


Ilustração: Ana Clara Brito Pinto.

EQUIPE TÉCNICA - Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Coordenação Geral

Carla Camila Girão Albuquerque - Arquiteta e Urbanista

Coordenação Executiva

André Araújo Almeida - Arquiteto e Urbanista

Cinira Arruda d'Alva - Arquiteta e Urbanista

Joísa Maria Barroso Loureiro - Arquiteta e Urbanista

Coordenação Técnica

Giovanna Luiza Pinheiro Brito - Arquiteta e Urbanista

Jéssica Chaves Ribeiro - Arquiteta e Urbanista

Letícia Cândido de Oliveira - Arquiteta e Urbanista

Maria Eduarda Sousa Cavalcante - Arquiteta e Urbanista

Pedro Vítor Monte Rabelo - Arquiteto e Urbanista

Thaís Oliveira Ponte - Arquiteta e Urbanista

Equipe de Estagiários

Alan Pinheiro Oliveira - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Ana Clara Brito Pinto - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Bárbara Oliveira do Vale - Curso de Direito UNIFOR

Francisca Rafaela da Costa - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Isabelle de Lima Almeida - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Ivone Beatriz Romeiro Brandão - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Maria Luiza Rodrigues Gurgel da Silva - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Mariana Saraiva de Melo Pinheiro - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Matheus Pinheiro Andrade Moreira - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Rafael Coelho Parente - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Robéria Rúbia Belizário Tôrres - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Sara de Sousa Nobre - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Synara Barros de Holanda Leite Vieira - Curso de Arquitetura e Urbanismo UNIFOR

Thielli Vieira Nascimento - Curso de Engenharia Ambiental e Sanitária UNIFOR



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA
ENSINANDO E APRENDENDO

EQUIPE TÉCNICA - Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR)

Superintendente

Eudoro Walter de Santana

Diretoria de Articulação e Integração de Políticas (DIART)

Juliana Mara de Freitas Sena Mota - Diretora

Gerência de Integração de Políticas Públicas:

Joana e Silva Bezerra Kesselring - Gerente

Gerência de Políticas para Zonas Especiais:

Natália Nunes Saraiva - Gerente

Analistas de Planejamento e Gestão:

Armando Elísio Gonçalves da Silveira

Gérsica Vasconcelos Goes

Haroldo Lopes Soares Filho

Comissão de Monitoramento e Avaliação das Parcerias do Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR

Armando Elísio Gonçalves Silveira

Maria Vieira dos Santos Cidrack

Rodolfo Sydrião Sanford

Rômulo Andrade da Silva

Sérgio Rômulo da Silva Pires

Esse material foi elaborado a partir do Termo de Colaboração nº 01/2018, celebrado entre o Instituto de Planejamento (Iplanfor) e Fundação Edson Queiroz.



Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe

Segmento Sociedade Civil

Astrogildo Lustosa Palhano - Presidente
Maria Luciene Batalha da Silveira - Vice-Presidente
Carlos Augusto Gomes Lima - Titular
Maria das Graças da Silva Paula - Titular
Maria Ivaneide Nascimento Melo - Titular
Ricardo Rodrigues de Lima - Titular
Francisco Raimundo da Silva - Suplente
Marcio Franco Costa de Souza - Suplente
Sayonara Mourão Balaio Rocha Santos - Suplente

Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade - Titular
Acervo Mucuripe - Suplente

Segmento Poder Público

Gabinete do Prefeito
Instituto de Planejamento de Fortaleza
Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
Coordenadoria Especial de Participação Social
Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
Secretaria Executiva Regional II
Câmara Municipal de Fortaleza

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	7
2. INTRODUÇÃO	9
3. METODOLOGIA	13
4. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO	15
4.1 COMPLEMENTAÇÃO DO DIAGNÓSTICO	16
5. O FÓRUM PERMANENTE DA ZEIS NO CONSELHO GESTOR	23
6. PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, DIRETRIZES E AÇÕES	27
6.1 DIRETRIZES E AÇÕES DO PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	30
6.2 PLANO DE AÇÕES PARA PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	38
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
9. ANEXO	46
ANEXO 01: ORGANOGRAMA E ESTRUTURA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE FORTALEZA	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Articulação entre os produtos do PIRF.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Esquema da Rede de Planejamento Municipal.

Quadro 02: Possíveis ações do Fórum Permanente da ZEIS

Quadro 03: Plano de Ações para Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social

LISTA DE ANEXOS

Anexo 01: Organograma e Estrutura de Participação Social do Poder Executivo Municipal de Fortaleza.

1 . APRESENTAÇÃO

O presente documento – denominado Produto 7.2. Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social - Final – é parte integrante da Etapa 7 - Elaboração do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social do **Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Mucuripe**. O PIRF da ZEIS Mucuripe foi elaborado a partir de Termo de Colaboração firmado entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza, através do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), e a Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Apresenta-se, no contexto de Fortaleza, como um dos mais importantes instrumentos de planejamento urbano de promoção do direito à cidade com foco na população mais vulnerável e tem por objetivo maior apontar caminhos não só para se promover o atendimento significativo das necessidades relativas à regularização fundiária, mas, principalmente, por contribuir na promoção do acesso pleno à moradia e à dignidade humana dos moradores da ZEIS através da garantia de direitos.

Como grande parte do problema encontra-se nas disparidades na apropriação do solo urbano e na segurança jurídica da posse ou da propriedade habitacional a todos os cidadãos, o PIRF pretende servir também como instrumento de planejamento e deliberação de novas políticas públicas de inclusão socioterritorial, para os investimentos e para as ações e intervenções programadas no contexto da ZEIS.

O PIRF da ZEIS Mucuripe foi estruturado em oito (8) etapas, a saber:

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

A Figura 01, apresentada a seguir, representa o caráter integralizado dos Planos específicos que, juntos, compõem o Plano Integrado de Regularização Fundiária.



Figura 01: Articulação entre os produtos do PIRF.

Fonte: Equipe Técnica UNIFOR, 2019.

Com base nos objetivos do PIRF apresentados anteriormente, tem-se a presente proposta do Produto 7.2. Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social - Final, cuja diretiva principal é o envolvimento de um conjunto de estratégias, processos e ações, com vistas a promover o exercício da participação e a inserção social das famílias contempladas, em articulação com as demais políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida. Ainda, incluir processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária no intuito de promover a autonomia e o protagonismo social, bem como propiciar o fortalecimento das organizações existentes no território, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social.

A **Etapa 7** teve como produto dois cadernos. O primeiro caderno, de caráter preliminar, deu suporte à discussão para pactuação de seu conteúdo junto ao Conselho Gestor da ZEIS. O segundo caderno, correspondente ao presente documento, de caráter final, foi o resultado da sistematização da discussão e das considerações recebidas na entrega preliminar.

2. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro se acelerou a partir da segunda metade do século XX, provocando um crescimento populacional expressivo. Entre 1960 e 2010, o Brasil urbano cresceu, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo em cidades (IPEA, 2016). No último meio século, as mudanças ocorridas a partir do crescimento socioespacial das metrópoles brasileiras reforçou a relação entre pobreza urbana e segregação espacial no território. Isso resultou em um cenário de precariedade econômica e social, tornado explícito nas habitações de baixa qualidade em cortiços, loteamentos irregulares e favelas que parece tender a se acentuar.

Na contramão deste contexto, no entanto, desde a Constituição Federal de 1988 possuímos um conjunto de leis que, se devidamente aplicadas teria meios e instrumentos eficazes de reverter o cenário atual.

Consta na Constituição Federal de 1988 o direito à moradia, incorporado de forma explícita por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que deu ao artigo 6º da Constituição Federal a seguinte redação: "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (grifo nosso). Consta também na Constituição o capítulo que versa sobre a política urbana (arts. 182 e 183), cujos princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade.

Consta no Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/2001) as normativas para as políticas urbana e habitacional, delineando instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, instrumentos de regularização fundiária e instrumentos de democratização da gestão urbana, a serem implementados nos municípios brasileiros.

Por fim, consta nos Planos Diretores a ordenação do desenvolvimento urbano local seguindo os preceitos trazidos na Constituição, a partir da definição de zoneamentos, de parâmetros construtivos e de instrumentos aplicáveis no território, dentro da instrução das contribuições do Estatuto da Cidade.

No município de Fortaleza, um desses instrumentos a serem aplicados na cidade, de caráter regulatório, trazido pelo Estatuto da Cidade e incorporado no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) em 2009, é a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Atualmente, está estabelecido um total de 135 ZEIS, sendo 45 do tipo 1, 56 do tipo 2 e 34 do tipo 3¹.

¹ "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. Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2

Segundo a redação trazida no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), tal zoneamento relativo às ZEIS do tipo 1 tem por objetivos:

"I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; II - promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda; III - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas; IV - ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes; V - promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes." (FORTALEZA, 2009, p. 16).

Ainda segundo o PDPFor, as ZEIS dos tipos 1 e 2 devem ser regulamentadas em lei específica e passar por um processo de elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), compreendido como:

"um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, [...] abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana." (FORTALEZA, 2009, p.26).

Nesse sentido, sendo este documento parte integrante do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Mucuripe, faz-se necessário para a presente etapa de elaboração a compreensão de alguns conceitos-chave e da contextualização das temáticas abrangidas por este Produto, para o planejamento da participação comunitária e desenvolvimento social dos territórios de interesse.

O debate popular acerca do direito à cidade surge a partir dos conflitos socioeconômicos enfrentados cotidianamente pela população urbana em seus locais de moradia. Por meio do relacionamento entre indivíduos que vivenciam o espaço urbano em seus aspectos políticos, culturais e sociais, diversos grupos e associações emergem como a expressão de interesses, valores e visões de mundo em comum (GONDIM; ROCHA, 2019). Nesse processo, as dificuldades de acesso à moradia e a serviços e equipamentos urbanos destacam-se como alguns dos principais fatores impulsionadores da organização social urbana. Sendo assim, as problemáticas locais tornam-se centrais nas reivindicações sociais em relação à cidade, sendo estas relativas principalmente às temáticas habitacionais, ambientais e de acesso à infraestrutura urbana.

(ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística. Art. 133 – ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados 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" (FORTALEZA, 2009, p. 16).

No Brasil, a discussão acerca dos desafios urbanos intensifica-se a partir da década de 1960, em um contexto marcado pelo elevado crescimento populacional das cidades brasileiras, que passam a ostentar uma dramática escassez de infraestrutura e serviços adequados ao crescente contingente populacional. Dessa forma, as cidades passam a sofrer com problemas como trânsito caótico, poluição atmosférica e de recursos hídricos, especulação imobiliária, periferização da população pobre e segregação socioespacial (GÓIS, 2018).

É neste contexto que surgem as demandas sociais por uma reforma urbana. A discussão pública acerca do tema, entretanto, sofreu uma interrupção com o golpe militar de 1964 e é retomada apenas com o fim do regime autoritário, em 1984. Dentre as principais pautas reivindicadas por meio da reforma urbana, destacavam-se a função social da propriedade urbana, a redução dos níveis de segregação socioespacial, a promoção da democratização do planejamento urbano e a coibição da especulação imobiliária e da mercantilização do solo urbano (SOUZA, 2001 *apud* GÓIS, 2018).

Como resultado das pressões dos movimentos sociais a favor da reforma urbana, as pautas do debate público acerca da cidade são levadas à formulação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, resultando nos artigos 182 e 183, que tratam da política. Segundo Góis (2018), as conquistas dos movimentos da reforma nestes dois artigos da Constituição representam um marco nas lutas pela democratização da gestão urbana, uma vez que a legislação passou a abordar o interesse coletivo sobre a cidade frente ao interesse individual da propriedade privada.

A regulamentação dos artigos 182 e 183, entretanto, ocorre apenas em 2001, quando se dá a aprovação do Estatuto da Cidade, que garante as diretrizes gerais da política urbana a nível nacional. Há um grande avanço na descentralização das tomadas de decisões voltadas às questões urbanas, que passam a contar com a exigência da participação popular. Dessa forma, a nova legislação traz um capítulo que trata especificamente da gestão democrática da cidade, determinando instrumentos como órgãos colegiados da política urbana, debates, audiências públicas, consultas à população, gestão orçamentária participativa, dentre outras ferramentas.

No contexto local, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade se deu por meio do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), aprovado em 2009. Mas o estímulo ao planejamento participativo em Fortaleza aconteceu de fato por meio do antagonismo entre o campo popular – composto por movimentos sociais, ONGs, associações, coletivos, setores progressistas das universidades, entre outros – e o poder público municipal, historicamente alinhado aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil (MACHADO, 2010 *apud* GÓIS, 2018). Segundo Góis (2018), evidenciou-se por meio do processo de aprovação do PDPFor uma assimetria entre os dois campos. Se por um lado os movimentos sociais conquistaram a

inclusão de importantes instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por outro o PDPFor atendeu aos interesses privados do setor da construção civil a partir de um zoneamento urbano e ambiental conveniente ao mercado imobiliário.

Posteriormente, Fortaleza distancia-se da inclusão das pautas do Estatuto da Cidade em seu processo de planejamento, passando a aproximar-se de um planejamento urbano de viés mercadológico, como o planejamento estratégico, que incorpora a noção de disputa entre cidades por investimentos de capital. Aliado a esse processo de implantação de um planejamento urbano mais voltado aos interesses do mercado imobiliário do que às reivindicações populares, o atual cenário brasileiro tende à desmobilização popular. Este cenário relaciona-se a um contexto social marcado por uma "individualização acentuada" da sociedade (NASPOLINI, 2009, p. 87), bem como pela rearticulação das formas de dominação (GOHN, 2014) e pelo surgimento de novas estratégias de comunicação, divulgação e articulação (GONDIM; ROCHA, 2019).

O cenário atual, portanto, é de grandes desafios para os movimentos de luta em prol do direito à cidade e à moradia, tendo em vista o cenário desfavorável à participação social e a forte tendência de desmobilização popular. Fomentar o desenvolvimento de determinado território para que as pessoas possam se articular civicamente é, no entanto, dever de uma gestão que se diz democrática.

Considerando este contexto desfavorável, considerando que a gestão municipal responsável pela proposição deste documento é uma gestão democrática, o presente Plano busca promover o exercício da participação social no território da ZEIS Mucuripe de forma a garantir o desenvolvimento local por meio de uma cidadania ativa.

Partindo de uma noção ampla de desenvolvimento como um processo constante de aperfeiçoamento da qualidade de vida da população a partir do acesso a oportunidades sociais, políticas e econômicas (SAETA, 2016, P. 07), propomos a criação de um **Fórum Permanente da ZEIS no Conselho Gestor**, como meio de fortalecimento do Conselho e de garantia do cumprimento de suas atribuições relativas, especialmente quanto à implementação e monitoramento do PIRF, como previsto no art. 5º (inciso IV) do Decreto Municipal nº 14.211/2018. O Fórum Permanente da ZEIS deve se inspirar nas experiências bem sucedidas dos Projetos Alternativos Comunitários (PAC) da Cáritas e das Agências de Desenvolvimento Local (ADL) no âmbito do PRODERE.

O objetivo maior de criar um grupo de trabalho na forma de Fórum Permanente dentro do território da ZEIS (a ser detalhado no Capítulo 06) é articular o poder político local com a gestão municipal garantindo uma boa governança para a implementação do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS. O bom andamento do PIRF garantirá que as condições necessárias de infraestrutura (urbana e social) sejam alcançadas, garantindo um ambiente favorável ao processo contínuo de desenvolvimento local.

3. METODOLOGIA

A Etapa 7 - Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social – ancorada pela premissa trazida pelo Produto 1.2. Plano de Trabalho, qual orienta a elaboração do presente Produto – consiste no conjunto de estratégias, processos e ações com vistas a promover o exercício da participação e a inserção social das famílias contempladas, em articulação com as demais políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida dos moradores da ZEIS Mucuripe.

Tendo em vista a conectividade do conteúdo deste caderno com os demais produtos e etapas do PIRF, admitiu-se o desenvolvimento do presente Produto de forma simultânea aos demais. Dessa forma, após a pactuação do produto final da Etapa 2 - Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário – o qual resultou na identificação, caracterização, sistematização e análise crítica das informações levantadas para o território da ZEIS Mucuripe –, deu-se início à elaboração dos planos que integram o PIRF de forma conjunta.

O processo de construção da etapa qual este produto se refere foi organizado em três linhas de ações. A primeira se trata de **1) Complementação do Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário da ZEIS;** seguida por **2) Análise dos problemas e potencialidades identificados no Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário da ZEIS;** e, por fim, **3) Construção dos Princípios, Objetivos e Diretrizes do Plano.**

A seguir explica-se os caminhos metodológicos adotados de acordo com as supracitadas linhas de ações.

Acerca do ponto **1) Complementação do Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário da ZEIS**, frente às lacunas identificadas na coleta, sistematização e análise das informações que integraram o Produto 2.2. (Diagnóstico), percebeu-se a necessidade de dar prosseguimento a essas investigações na etapa vigente (Etapa 7 - Elaboração do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social).

Portanto, para a complementação no território da ZEIS Mucuripe, haja vista a dificuldade de levantamento dos agrupamentos sociais existentes no território na fase de diagnóstico inicial, continuou-se o processo de pesquisa, sobretudo o que diz respeito à identificação e qualificação dos ativos existentes no território, de forma direta (entrevistas em campo) e indireta (pesquisa bibliográfica).

Por “ativo”, entende-se a definição dada pela publicação da Global Communities (2014), na qual se refere:

“ao capital humano. Pensar em um ativo como uma qualidade útil ou valiosa, como, uma habilidade, conhecimento, poder, ou relação a **pessoas de influência ou entidades com influência**. É útil levar em consideração quem sabe, o que sabe, o que pode fazer bem, e no que foi treinado. É vital voltar um olhar para os talentos

individuais e habilidades coletivas, que podem ser desenvolvidas em prol da coletividade. É importante olhar para o que a comunidade tem. Os ativos podem ser **pessoas, associações, grupos, instituições, infraestrutura física**. Não controlam nada, estão apenas se unindo em torno de um interesse." (GLOBAL COMMUNITIES, 2014, p. 53, grifo nosso).

Acerca das entrevistas em campo, foram feitas aos seguintes atores: idealizador do Acervo Mucuripe, servidoras públicas do CRAS Mucuripe e representante do Instituto Terre Des Hommes.

Acerca do ponto **2) Análise dos problemas e potencialidades identificados no Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário da ZEIS**, este tópico diz respeito à sistematização de todas as informações apreendidas até a presente etapa de trabalho e análise das mesmas, ordenando-as em problemas e potencialidades, de modo a orientar as escolhas feitas no processo de elaboração deste e dos demais Planos do PIRF. Nesse sentido, o Produto 2.2. Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário torna-se um dos principais materiais de consulta para a tomada de decisões relativas ao estabelecimento dos princípios, objetivos e diretrizes, bem como às demais definições referentes às ações.

Por fim, acerca do ponto **3) Construção dos Princípios, Objetivos e Diretrizes do Plano**, tem-se como procedimento a sistematização das contribuições do Conselho Gestor ao Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social a fim de pactuar o Plano em sua versão final.

Além dos capítulos de Apresentação, Introdução e Metodologia, o presente documento também é composto pelos seguintes capítulos: 4 - Síntese do Diagnóstico; 5 - Princípios, Objetivos, Diretrizes e Ações; 6 – O Fórum Permanente do Conselho Gestor da ZEIS; 7 – Considerações Finais; 8 - Referências; e, por fim, 9 - Anexos.

4. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO

De acordo com as informações coletadas e sistematizadas no Produto 2.2. Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário, a ZEIS Mucuripe insere-se em um contexto de forte valorização do solo urbano e de agressiva atuação do mercado imobiliário em seu entorno. Como resultado desse processo, os assentamentos precários que compõem a área conhecida como "Grande Mucuripe" vêm coexistindo historicamente com processos de remoção que tendem a priorizar interesses privados em detrimento do interesse social.

O Mucuripe já contou com diversas remoções e intervenções que alteraram intensamente o território. Originária de uma antiga vila de pescadores à beira do mar, a ZEIS passou por seu primeiro processo de remoção com a abertura da Avenida Beira Mar, por volta dos anos 1940. As famílias removidas nesse processo deslocaram-se para o "alto do morro", enquanto outras estabeleceram-se em outros locais da cidade, principalmente ao longo do litoral.

Conforme entrevistas realizadas com moradores antigos da ZEIS Mucuripe, não existia, nesse contexto, uma cultura de mobilização popular organizada em prol de direitos e melhorias socioespaciais no Mucuripe. De acordo com os relatos, as associações comunitárias que existiam se desfizeram por disputas internas. Nesse cenário, existiam lideranças comunitárias individuais que buscavam construir para si uma forte imagem política na região. O diagnóstico elaborado pela equipe técnica do PIRF destaca que essas figuras reproduziam, na época, uma lógica de instrumentalização da mobilização social que tinha como real objetivo atender aos interesses de grupos com poder social e econômico específicos, atuando de modo coordenado com os governantes da época. Tal prática insere-se no contexto de uma política coronelista, bastante expressiva na Fortaleza da década de 1980.

Ainda assim, existiam coletivos que defendiam as causas de grupos socialmente excluídos no território do Grande Mucuripe, como prostitutas e jangadeiros, além da defesa do direito à moradia para pessoas em vulnerabilidade econômica. Havia, também, a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB'S), que prestavam assistência à comunidade, notadamente por meio da figura do Padre José Nilson.

O diagnóstico elaborado pela equipe técnica do PIRF detecta que, no território da ZEIS Mucuripe, o quadro atual tende à desmobilização social. Alguns moradores relataram que a falta de engajamento popular pode ter relação com o fato de que muitas famílias já melhoraram de vida e, portanto, não se sentem mais tão ameaçadas quanto a possíveis remoções, além de contarem com acesso a bens e serviços básicos no meio urbano. Dessa forma, atualmente, a principal forma de organização social em prol de interesses da comunidade se materializa na existência do Conselho Gestor da ZEIS.

4.1. COMPLEMENTAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

Para a sistematização neste documento do mapeamento de grupos, associações e coletivos atuantes no território, o material colhido foi organizado em três (3) tópicos, diferenciados por tipos de ativos: atores sociais locais, atores públicos e atores sociais externos.

4.1.1. MAPEAMENTO DE ATIVOS - ATORES SOCIAIS LOCAIS

Aqui serão elencados atores sociais que realizam trabalho dentro da ZEIS no âmbito da organização comunitária e, principalmente, do desenvolvimento social, cuja iniciativa parta de moradores do território, ou seja, pessoas e/ou **organizações locais**.

Acervo Mucuripe

O Acervo Mucuripe foi fundado em 22 de fevereiro de 2017 e tem notória contribuição para o registro da história da região conhecida como Grande Mucuripe. O responsável pelo projeto, coleta, armazena e conserva jornais, fotografias, entre outros documentos de diferentes épocas que contém informações diversas. O objetivo é de resistir à desinformação e de resgatar a memória de uma área que tem relevância para toda a cidade de Fortaleza.

Durante entrevista feita com o idealizador do acervo, que é morador da região, constatou-se que a ideia para a criação do projeto surgiu a partir da percepção da falta de informações específicas sobre o Mucuripe nas secretarias e órgãos da Prefeitura e da ausência de grupos ou associações que trabalhem com a cultura no território. O Acervo Mucuripe, de certa forma, dá continuidade a um trabalho começado por Verinha Miranda, nativa do Mucuripe. Ela fundou e manteve o Acervo Cultural Padre José Nilson, até o ano de 2016, quando faleceu; o Acervo é considerado o primeiro acervo cultural do Grande Mucuripe.

O projeto possui acervo físico que recebe visitas, mediante agendamento, de pessoas de várias partes da cidade e se configura como espaço de referência na pesquisa sobre a história da região. Muito das informações e dados históricos são divulgados nas redes sociais do Acervo Mucuripe (*Facebook* e *Instagram*).

O idealizador informou ainda que, tem dificuldades de manter o projeto, pois recebe pouco apoio, principalmente financeiro, o que acaba por limitar suas ações. Atualmente conta com parceria do Curso de História da Universidade Estadual do Ceará (UECE) que auxilia no trabalho de digitalização dos materiais do acervo.

Vale ressaltar que o Acervo Mucuripe faz parte do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe enquanto assessoria técnica suplente.

4.1.2. MAPEAMENTO DE ATIVOS - ATORES PÚBLICOS

Aqui será apresentado um breve panorama de como a **participação popular**² acontece dentro de espaços institucionalizados no âmbito do planejamento e gestão municipal. Serão abordadas também as instituições que promovem o **desenvolvimento social**.

As ações do planejamento do Governo Municipal de Fortaleza acontecem de maneira difusa em toda a estrutura municipal, distribuídas entre os diversos órgãos e suas respectivas coordenadorias e células, mas todas inseridas em uma Rede de Planejamento Municipal³ que tem por função planejar, monitorar e avaliar a Gestão Pública. Destacam-se nessa rede quanto ao planejamento municipal e ao planejamento urbano, de forma direta, o Gabinete do Prefeito, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e a Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

O IPLANFOR tem atribuições estratégicas para avaliar os resultados com destaque no âmbito qualitativo.

Já a SEPOG coordena a formulação do Plano de Governo e acompanha de forma sistemática a operacionalização do mesmo. De forma secundária, encontram-se as Secretarias setoriais e Regionais Executivas. Transversalmente a todos esses entes, têm-se a Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS)⁴, cujas responsabilidades pela participação popular encontram-se no art. 24 da lei da reforma administrativa (Lei Complementar Municipal nº 176/2014)

Abaixo encontra-se a quadro 01 que contém resumo com as competências de cada órgão, bem como o nível de planejamento que compete a cada um deles. Em seguida, serão detalhados os papéis que esses órgãos têm no âmbito no Planejamento Participativo Municipal e, quando couber, quais as ações são desenvolvidas mais diretamente no território da ZEIS Mucuripe.

² Segundo a CEPS e a SEPOG (*apud* Programa Cidades Sustentáveis), com a reforma administrativa de 2014, o Município de Fortaleza passou a contar com 27 secretarias de governo e com 14 secretarias que contam com conselhos municipais (disponível em: <<https://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/CE/fortaleza/conselhos-municipais>> acesso em 11 set.2019)

³ Lei Complementar nº 176/2014, de 19 de dezembro, que dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de Fortaleza e dá outras providências.

⁴ Importante ressaltar que embora faça parte do Conselho da ZEIS Mucuripe, o CEPS não tem comparecido com seus representantes às reuniões do Conselho, o que pode ser constatado pelos registros em ata.

REDE DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL				
Órgão	IPLANFOR	SEPOG	Secretarias setoriais e Regionais Executivas	CEPS
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> - promover o planejamento estratégico participativo - articular e integrar as políticas públicas - gerir e disseminar o conhecimento - fomentar soluções inovadoras 	<ul style="list-style-type: none"> - assegurar a eficácia dos programas e projetos do PPA - gerenciar o orçamento - coordenar e monitorar o planejamento governamental - realizar a gestão corporativa 	<ul style="list-style-type: none"> - registro da evolução dos programas e projetos do PPA - garantir a eficiência operacional (indicadores de produtos: entregas do governo) 	<ul style="list-style-type: none"> - ampliar, mobilizar e aperfeiçoar mecanismos da democracia participativa - promover espaços de formação continuada para educação conscientizadora do pleno exercício da cidadania - realizar o Ciclo de Planejamento Participativo
Nível de planejamento	Estratégico	Tático	Operacional	

Quadro 01: Esquema da Rede de Planejamento Municipal.

Fonte: Fortaleza, 2018. Elaboração: Equipe Técnica UNIFOR, 2019.

IPLANFOR - Instituto de Planejamento de Fortaleza

O Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) se constitui como autarquia municipal e tem, entre outras competências, articular o **Planejamento Estratégico e Participativo**. Assim, está entre suas atribuições a promoção da integração de planos setoriais, projetos estratégicos e programas advindos das entidades e células que compõem o poder executivo municipal. É também de sua competência monitorar e avaliar políticas públicas. Logo, o Instituto acompanha a execução e analisa os resultados das ações desenvolvidas pelo Município, com a finalidade de contribuir para o melhoramento da qualidade de vida urbana.

A principal atuação do IPLANFOR no território da ZEIS Mucuripe, atualmente é a coordenação e gerência da parceria entre o instituto e a Fundação Edson Queiroz (UNIFOR) para a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), ao qual este documento integra na forma do Produto 07 - Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, como já mencionado no Capítulo 01 - Apresentação. Vale ressaltar ainda que o IPLANFOR faz parte do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe e cumpre, de acordo com o regimento interno do conselho, o papel de Secretariado Executivo, ou seja, presta apoio institucional e técnico-administrativo.

Cabe destacar que o IPLANFOR, através da DIPLA (Diretoria de Planejamento), desenvolveu um plano estratégico denominado Fortaleza 2040, que tem por objetivo geral o desenvolvimento da cidade de Fortaleza através de ações a serem implantadas em curto, médio e longo prazo. Um dos eixos que compõem o plano acima mencionado é o de "Governança Municipal", que apresenta como objetivo, dentre outros, o aperfeiçoamento da gestão participativa e descentralizada.

SEPOG - Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão

A SEPOG concentra competências de administração, planejamento e orçamento da Gestão Municipal. Em conjunto com o IPLANFOR, a secretaria é responsável por planejar, monitorar e avaliar as políticas públicas articulando as ações da gestão.

Pode-se dizer que alguns dos principais instrumentos de planejamento municipal são os **Planos Plurianuais (PPA)**, **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que compõem o ciclo orçamentário. A Lei Orgânica do Município no inciso V do seu Art. 6º dispõe que a elaboração e gestão participativa dos instrumentos elencados acima são condições obrigatórias para a aprovação dos mesmos pela Câmara Municipal. Para isso, é realizado o Ciclo de Planejamento Participativo, de responsabilidade da Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), a ser detalhado em seguida.

CEPS - Coordenadoria Especial de Participação Social

A CEPS tem papel fundamental no que diz respeito à gestão democrática da cidade, pois é de sua responsabilidade acompanhar espaços de participação e controle social na esfera municipal. Como objetivo maior, a referida coordenadoria pretende integrar os diversos mecanismos de participação, pois há o entendimento de que o compartilhamento de decisões com os munícipes é o único meio para se obter uma democracia verdadeiramente participativa. Os meios e espaços que a CEPS se utiliza para alcançar seus objetivos se dão através da realização do Ciclo de Planejamento Participativo, das Conferências e dos Conselhos⁵.

O **Ciclo de Planejamento Participativo (CPP)** acontece anualmente e é nele que as pessoas têm a possibilidade de indicar as carências e demandas de seus bairros. As propostas são cadastradas de forma online através do canal Fortaleza Participa. É através do mesmo canal que são votadas as propostas prioritárias. A SEPOG analisa as propostas para, posteriormente, poderem ser incorporadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano subsequente. É durante o CPP também que são

⁵ Verificar Anexo 01 com o organograma que traz todos os conselhos dentro do Poder Executivo Municipal.

eleitos os Agentes de Cidadania e Controle Social e os membros do Conselho Municipal de Planejamento Participativo. Essa eleição acontece a cada dois anos.

Os **Agentes de Cidadania e Controle Social**⁶ têm o papel de representar, enquanto sociedade civil, o território no qual residem frente à Prefeitura Municipal de Fortaleza. Assim, eles buscam auxiliar no desenvolvimento de suas comunidades expressando as demandas reais à gestão municipal. Atualmente, Fortaleza tem 481⁷ agentes que foram eleitos no mês de maio de 2019.

Todos os agentes são, automaticamente, candidatos ao **Conselho Municipal de Planejamento Participativo**, que foi criado em 2014 por meio da Lei 10.277 do dia 19 de dezembro. O conselho tem caráter consultivo, mobilizador, propositivo e participativo, sendo vinculado ao Gabinete do Prefeito. Compõem o referido conselho representantes do poder público municipal e da sociedade civil.

O Conselho tem a incumbência de ampliar e propor instrumentos que garantam uma participação efetiva da sociedade no debate sobre a construção, consolidação, acompanhamento e avaliação dos mecanismos de planejamento, notadamente o PPA, a LDO e a LOA.

Secretarias setoriais e Regionais Executivas

No nível operacional do Planejamento Municipal, as Secretarias Regionais, em conjunto com o IPLANFOR e a CEPS, coordenam a **participação social**, com o apoio da SEPOG. São nesses espaços que acontecem encontros regionais onde ocorrem debates e orientação em relação à priorização de demandas da população e propostas para o PPA.

Já na perspectiva do **desenvolvimento social**, a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) congrega ações no âmbito das políticas públicas relacionadas à Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e de Direitos Humanos. A referida secretaria tem como missão promover a autonomia da população em situação de vulnerabilidade social, propiciando o **exercício pleno da cidadania**, bem como a defesa, disseminação e respeito aos direitos humanos. Com isso, é ela a responsável por executar os serviços, programas, projetos e benefícios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que por sua vez organiza e norteia as ações estruturadas com base no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A porta de entrada da Assistência Social se dá através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Atualmente, existem 27 CRAS em Fortaleza. A equipe técnica da Unifor visitou o CRAS responsável por atender a região onde a

⁶ Importante ressaltar que ao longo do processo de elaboração do PIRF, em especial com a ausência nas reuniões do Conselho da ZEIS Mucuripe dos representantes da CEPS, identificou-se uma desarticulação entre o Conselho e os Agentes de Cidadania e Controle Social.

⁷ Segue critério que a cada 5.000 habitantes exista um Agente de Cidadania e Controle Social.

ZEIS Mucuripe está inserida⁸ com a finalidade de entender a situação atual das ações desenvolvidas no território, principalmente no tocante à políticas públicas que impactam de alguma forma na governança local e organização comunitária.

De acordo com as entrevistas, uma das principais ações desenvolvidas no CRAS Mucuripe é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) que reúne procedimentos a serem realizados junto às famílias com o objetivo de dar apoio, propiciar a convivência, o reconhecimento dos direitos, bem como prevenir a ruptura de laços. Assim, o PAIF faz um trabalho para estimular as potencialidades da comunidade e das famílias que a compõe, promovendo espaços coletivos e abertos de troca de vivências.

Quando questionadas sobre a articulação com os outros CRAS da região e com outros equipamentos públicos, informaram que há encontros mensais com os gestores e funcionários das escolas, dos equipamentos de saúde, dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS e dos demais CRAS. De acordo com as entrevistadas, o objetivo de tais reuniões é justamente trocar informações para aprimorar o atendimento à população no âmbito do serviço público, bem como as políticas públicas que o norteiam.

Elas informaram ainda que o CRAS Mucuripe tem parceria com algumas secretarias específicas, como é o caso da Secretaria do Desenvolvimento Habitacional - Habitafor, que é acionada quando detectado algum risco habitacional.

Segundo as entrevistadas, dentro do SUAS existem sistemas digitais que suportam pesquisas detalhadas sobre a população a qual atende, entretanto há uma insuficiência de recursos humanos para proceder com ações dessa natureza.

De acordo com as entrevistadas, o CRAS funciona como grande canal de comunicação com a população. Segundo elas, grupos e organizações que pretendem desenvolver algum tipo de ação que objetiva, em geral, o desenvolvimento social, se utilizam da boa comunicação que o CRAS tem com a comunidade.

As entrevistadas comunicaram, ainda, que, atualmente a coordenadora do CRAS Mucuripe mantém um grupo por meio do aplicativo *Whatsapp* com os líderes comunitários de toda a região a qual atende, com o objetivo de facilitar a comunicação sobre projetos e ações a serem desenvolvidos.

4.1.3. MAPEAMENTO DE ATIVOS - ATORES SOCIAIS EXTERNOS

Aqui serão elencados atores sociais que realizam trabalho dentro da ZEIS no âmbito da organização comunitária e, principalmente, do desenvolvimento social, mas cuja iniciativa parta de não moradores, ou seja, pessoas e/ou **organizações externas** à comunidade.

⁸ O CRAS Mucuripe é responsável por atender os seguintes bairros: Vicente Pizon (compartilhado com o CRAS Serviluz), Mucuripe, Castelo Encantado, Aldeota, Papicu, Santa Terezinha, Varjota e Meireles.

Terre des Hommes

As informações a seguir foram baseadas em entrevistas. O Instituto *Terre des Hommes* Brasil (TDH - Brasil) é uma organização internacional que atua no Brasil há mais de 35 anos promovendo programas e ações que visam dar melhores condições sociais na vida de adolescentes e crianças socialmente vulneráveis.

Outra missão da instituição é contribuir com o crescimento e desenvolvimento de crianças e jovens em um ambiente social saudável e pacífico. Nesse âmbito, desenvolve projetos que abordam a prevenção da violência. Um deles é o "Mucuripe da Paz" que tem diversos eixos de atuação e pretende transformar jovens em agentes da paz na comunidade em que estão inseridos.

As atividades na região da ZEIS Mucuripe são realizadas desde meados de 2016 e, atualmente, acompanha 20 jovens moradores da área. Com o projeto o instituto pretende, ainda, empoderá-los para sua autoproteção e criar meios para que construam uma responsabilidade cidadã.

Em uma das vertentes do referido projeto, o TDH Brasil **articula diversos atores sociais comunitários** com o apoio da Rede de Proteção de crianças e adolescentes do Grande Mucuripe, que é composta por entidades que defendem os direitos infantojuvenis, por escolas da região, além dos próprios moradores.

Através de metodologias desenvolvidas pelo instituto, os jovens são capacitados para participar de forma direta na construção de uma **cultura de paz** na escola e na comunidade. Promovem rodas de conversa, debates com a comunidade com o objetivo de informar sobre como identificar e prevenir situações de violência.

Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade

A Taramela é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos que tem como objetivo prestar assessoria técnica em arquitetura e urbanismo para movimentos sociais e comunidades organizadas. Este ator faz parte do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe enquanto assessoria técnica titular. Além disso, o grupo faz **atividades de formação** em temas como direito à cidade, principalmente no que se refere o instrumento da ZEIS.

5. O FÓRUM PERMANENTE DA ZEIS NO CONSELHO GESTOR

A noção de desenvolvimento com a qual alinha-se este documento é uma que vê o desenvolvimento local como um processo constante de transformação social. Assim, as medidas propostas para o desenvolvimento econômico das ZEIS devem estar respaldadas por indicadores de transformação social ao longo do tempo. No campo do desenvolvimento local sustentável, alguns indicadores são a existência de estruturas institucionais de aproximação com a população. A título de exemplo, o Programa Cidades Sustentáveis⁹, no critério de "Governança", usa como um dos seus indicadores o "percentual de secretarias do governo que possuem Conselhos Municipais com participação da sociedade sobre o total de secretarias"¹⁰ Assim, o presente tópico versa sobre a criação de uma instância local de participação social como forma de contribuir com a transformação social da ZEIS Mucuripe.

O Plano Integrado de Regulação Fundiária, do qual este documento é parte, tem por objetivo maior apontar caminhos não apenas para atender às necessidades relativas à regularização fundiária, mas, contribuir de forma global para que os moradores da ZEIS do Mucuripe tenham acesso a padrões dignos de existência. Desta forma, entendemos que, ao garantir a boa implementação do PIRF, podemos garantir um ambiente favorável ao desenvolvimento cívico, social e econômico da população. Entendendo que, para a implementação do PIRF se dar de forma adequada, é necessário o devido acompanhamento dos atores locais junto às instituições do governo e que este acompanhamento, por sua vez, demanda o fortalecimento da autonomia e da participação social, propomos como elemento estruturador das diretrizes e ações do presente Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social a figura do **Fórum Permanente das ZEIS** no âmbito do seu Conselho Gestor, segundo previsto no Decreto Municipal nº 14.211/2018. Recomenda-se que o Conselho se inspire no conceito de "desenvolvimento local", devendo funcionar como uma agência de fomento local da participação e da articulação social bem como do desenvolvimento local sustentável. Criadas na Europa do segundo pós-guerra para ajudar na reestruturação das economias, as ADL - Agências de Desenvolvimento Local tinham a princípio um papel apenas temporário, no entanto seu escopo de atuação evoluiu e hoje são fundamentais na consolidação de um sistema de desenvolvimento local. SAETA (2016, P. 16) entende "sistema de desenvolvimento local" um **ambiente físico, econômico e social que garante uma rede de suporte adequada ao funcionamento da economia local**.

⁹ O Programa Cidades Sustentáveis é uma realização conjunta da Rede Nossa São Paulo, da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e do Instituto Ethos. e é patrocinado por parceiros tais como os bancos Bradesco, Safra e CAF, empresas como a Embraer, Natura, Nestlé, Porto Seguro e Votorantim.

¹⁰ Disponível em: <<https://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/CE/fortaleza/conselhos-municipais>> Acesso em 11 set.2019.

Diferentemente dos exemplos europeus, a realidade dos assentamentos precários de Fortaleza necessita de soluções que proporcionem **conjuntamente** o aprimoramento do ambiente físico e do desenvolvimento social e econômico local. Nesse sentido, inspirando-se no modelo europeu para as ADL, o objetivo da criação do Fórum Permanente da ZEIS no Conselho é **acompanhar os processos decisórios de forma coletiva e participativa do Plano Urbanístico** (intervenção em vias e espaços públicos, regularização de vias, realocação ou reassentamento de famílias, etc.) e ser um **ponto articulador** para dar suporte e garantir a implementação dos demais planos do PIRF. Mais do que a experiência já desenvolvida em Fortaleza com os POUSO, – Posto de Orientação Urbanística e Social, - Fórum Permanente das ZEIS é um instrumento não de informação pontual à comunidade, associada a uma intervenção específica apenas, mas sim uma importante contribuição à continuidade e sustentabilidade social do PIRF, instaurando um processo de construção de um sistema de desenvolvimento local.

Isso posto, são **objetivos** do Fórum Permanente da ZEIS:

1. Administrar ao longo do tempo necessário às diferentes fases de envolvimento, planejamento e execução dos planos do PIRF;
2. Através do Conselho Gestor da ZEIS servir como ponto de articulação entre a comunidade e a administração local;
3. Coordenar os diferentes atores envolvidos no processo de transformação da ZEIS Mucuripe;
4. Ser um espaço permanente de discussão e formação política, fomentando uma "atitude política" da população, como garantia de sua participação nas políticas públicas;
5. Recuperar uma consciência do valor do território, atribuindo-lhe uma nova força simbólica e social;

Possíveis ações do Fórum Permanente

As competências do Fórum Permanente são complementares e auxiliares às competências e atribuições do Conselho e do órgão municipal gestor da ZEIS, não havendo conflito ou sobreposição destas, devendo organizar-se em três grandes áreas de atividade:

- o acompanhamento da implementação do PIRF,
- a animação Política e institucional e
- a animação econômica.

Cada área envolve uma série de ações para a obtenção de resultados, conforme quadro a seguir:

ÁREAS DE ATIVIDADE	AÇÕES
Acompanhamento da implementação do PIRF	Construir coletivamente, divulgar e monitorar a Normatização da ZEIS;
	Definir regras, estratégias, ações e processos relacionados ao remanejamento/reassentamento das famílias, inclusive quanto ao sistema de compensação ou indenização com previsão de atendimento específico, tempestivo e satisfatório para a tomada de decisões;
	Elaboração de plano de ação com a participação do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe para definição de ações relativas a sensibilização / mobilização dos moradores para organização e montagem da ação jurídica / administrativa de usucapião ou concessão. Equivalente à ação 4.2. do Plano de Regularização Fundiária;
	Prestar assistência técnica, jurídica e social à população moradora das ZEIS. (Equivalente à ação 4.5. do Plano de Regularização Fundiária);
Animação Política e institucional	Fazer e manter atualizado cadastro dos grupos e comissões de interesse;
	Promover espaços de vivência entre os grupos sociais locais e externos existentes com objetivo de fortalecimento mútuo de temáticas comuns;
	Promover oportunidades de capacitação do corpo técnico e dos grupos sociais;
	Promover Seminários de integração entre as instituições governamentais e as associações locais;
Animação econômica	Realizar o Diagnóstico Preliminar de oportunidades de Investimento (DPOI);
	Oferta de capacitação e assessoria técnica e legal à comunidade local;
	Apoio financeiro por meio da promoção do crédito;
	Articular programas institucionais de apoio à atividade econômica local;
	Promoção de serviços e atividades de apoio à comercialização de produtos oriundos de iniciativas de Economia Popular Solidária;
	Qualificação de recursos humanos para o mercado de trabalho.

Quadro 02: Possíveis ações do Fórum Permanente do Conselho Gestor da ZEIS

Fonte: Equipe Técnica UNIFOR, 2019.

Caracterização institucional do Fórum Permanente

O Fórum é composto livremente por moradores e pelos diversos agentes sociais atuantes no território que demonstrem interesse em acompanhar e colaborar de maneira ativa na implementação do PIRF, em colaboração com o Conselho Gestor. Enquanto **estrutura institucional do Conselho presente atuante no território** da ZEIS Mucuripe, o Fórum deve estabelecer-se com uma agenda pré-definida pelo Conselho Gestor da ZEIS com periodicidade mensal.

O Fórum deve funcionar em um espaço físico de referência, servindo não apenas como ponto de encontro dos participantes mas também ponto de apoio para as atividades do Conselho par realização de reuniões, plantões de atendimento em área, distribuição de material de divulgação, capacitação acerca do PIRF, entre outros. Recomenda-se que funcione em equipamento social já existente, desde que não interfira nas dinâmicas pré existentes do local a ser compartilhado. Pontua-se a possibilidade, também, quando da necessidade de estruturas maiores para realização de eventos, encontros ou atividades, a articulação com outros atores locais parceiros para utilização de espaços maiores existentes, ou até mesmo o aproveitamento dos espaços livres públicos, como praças e parques.

Algumas articulações com instituições públicas e privadas locais podem ser feitas para constituir parcerias com o Fórum Permanente, seja na disponibilização de espaços propícios para a constituição do Fórum como para a realização de eventos maiores como reuniões, plantões de atendimento, ações de informação e distribuição de material de divulgação, capacitações acerca do PIRF, entre outros. Destacamos alguns desses espaços cujas instituições podem firmar parcerias com o Conselho:

- CRAS e CREAS Mucuripe;
- Escola Municipal José Ramos Torres de Melo;
- Escola Municipal Prof. Consuelo Amora;
- Escola Municipal Luís Angelo Pereira;
- Escola Municipal Eleazar de Carvalho;
- Escola de Ensino Fundamental e Médio Bárbara de Alencar;
- Escola de Gastronomia Social Ivens Dias Branco
- Areninha do Mucuripe

A definição do Comitê ou Câmara Técnica (dentro do Conselho Gestor da ZEIS) responsável pela gestão do Fórum Permanente deve ser decidida entre os membros do próprio Conselho e os técnicos da Prefeitura responsáveis pelo acompanhamento das ZEIS, visto que a o Fórum Permanente exige um capital mínimo necessário às atividades operacionais iniciais, para a articulação de parcerias e para a capacitação profissional da equipe técnica selecionada. Junto aos demais membros do Conselho Gestor da Zeis e lideranças locais, o Fórum Permanente deve constituir comissões internas, de forma a apoiar as atividades da equipe técnica e permitir que o Fórum Permanente seja um espaço de efetiva participação. Importante destacar que a

implantação do Fórum Permanente possui caráter imediato, visto que a realização de outras ações do presente Plano está diretamente vinculada a ela.

6. PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, DIRETRIZES E AÇÕES

Enquanto parte importante do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social segue os princípios e objetivos do referido plano maior. Estes princípios e objetivos do PIRF foram estipulados a partir da análise de problemas e potencialidades de relevância identificados e estabelecidos pelo Produto da Etapa 2 – Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário.

Para se obter maior compreensão dos princípios, diretrizes e objetivos do Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Mucuripe, discorre-se, a seguir, sobre os conceitos aqui presentes.

Seguindo a prerrogativa de se estar aqui elaborando um Plano/política pública de caráter normativo, tem-se por base a noção de **Princípios** segundo o Direito e nesse sentido concorda-se com Reale (1986), quando o mesmo afirma que: “Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos”. E que os princípios de uma lei/política pública refletem a ideologia, os postulados e finalidades do principal marco legal de um território, a sua Constituição (BARROSO, 1999). Princípios representam pressupostos universais que definem regras essenciais e são a base para a formação dos valores; sendo estes as regras individuais que orientam as relações, as decisões e as ações dos cidadãos e cidadãs.

Tendo definido os Princípios e os tendo como orientação ética e moral, o Plano deve definir seus **Objetivos**, aqui entendidos como os “resultados” que se quer alcançar para a resolução dos problemas diagnosticados. Os objetivos são fruto de uma priorização dos problemas a partir de uma análise criteriosa dos impactos destes no território (da ZEIS).

A partir do momento que se define “o que queremos alcançar”, temos que pensar as **Diretrizes**, os caminhos, as estratégias e as **Ações** mais eficientes na utilização dos recursos existentes, e eficazes no alcance dos Objetivos propostos.

Importante salientar que, apesar de todas as limitações das condições dadas para a participação social (visão dos moradores) no processo de elaboração do PIRF da ZEIS Mucuripe, a equipe técnica da Unifor teve como principal balizador nesta proposição de Princípios e Objetivos PIRF e das Diretrizes e Ações do presente Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social (Produto 07): a Constituição Federal em seu Direitos Fundamentais e em seu Capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183); o Estatuto da Cidade (Lei no. 10.257/2001); Novo Código Florestal; a Lei

Nacional de Parcelamento do Solo Urbano; o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP 2009) e diversas outras leis e políticas setoriais que se coadunam com o ideário do Direito à Moradia (digna) enquanto fundamental ao desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido são **PRINCÍPIOS do PIRF** da ZEIS Mucuripe:

- I. Cumprimento da função social da propriedade e da cidade;
- II. O uso da propriedade urbana em prol da qualidade de vida dos moradores, bem como do equilíbrio ambiental;
- III. Garantia da propriedade ou da posse da moradia;
- IV. A efetividade da gestão democrática e da participação comunitária;
- V. A equidade e o respeito às diferenças;
- VI. Respeito à tipicidade e a características das áreas quando das intervenções.

Enquanto **OBJETIVOS do PIRF** da ZEIS Mucuripe:

1. Promover a diminuição e/ou mitigação dos impactos negativos e da degradação ambiental ocasionado pelo uso e ocupação urbana e propiciar relação sustentável dos moradores da ZEIS para com o meio ambiente e o ambiente costeiro em que se encontram;
2. Colaborar com a recuperação e proteção de áreas ambientalmente vulneráveis em especial às dunas fixas ainda remanescentes e seu ecossistema, incluindo os recursos hídricos e mangues componentes destes ainda visíveis no ambiente urbanizado;
3. Contribuir para a promoção de uma Economia Popular Solidária e para o acesso ao trabalho formal e a qualificação profissional à população no território da ZEIS;
4. Contribuir com a ampliação da oferta e a efetividade de assistência social para os moradores residentes na ZEIS;
5. Promover condições para a garantia da segurança jurídica da posse/propriedade da moradia à população residente na ZEIS;
6. Fazer valer, nos termos da Constituição Federal de 1988, da Lei do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor vigente, a função social da propriedade no território da ZEIS e no seu entorno imediato;

7. Contribuir à integração socioespacial da ZEIS com seu entorno, bem como instituir ações que permitam a segurança da permanência frente a possíveis ações contrárias do mercado imobiliário e do poder público à população residente na ZEIS;
8. Incentivar a organização, a mobilização e a atuação comunitária de forma a fortalecer a governança local;
9. Proporcionar o fortalecimento das instâncias de planejamento e gestão democrática referentes ao instrumento de regularização fundiária de interesse social;
10. Contribuir com o incentivo, manutenção e valorização das diversas formas de manifestações populares, movimentos artísticos e culturais locais, existentes e futuras;

A partir dos objetivos gerais acima elencados, entendemos como pilares estratégicos do **Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social** os seguintes **objetivos específicos**:

1. Garantir a democracia participativa e a governança (da ZEIS) a partir da institucionalização de instâncias de participação e diálogo entre os atores locais, o poder público e o setor privado na área de planejamento e tomada de decisões;
2. Garantir o estabelecimento de uma ambiência propícia ao desenvolvimento econômico e social (da ZEIS) a partir da gestão participativa dos serviços públicos;
3. Fortalecer o senso cívico e a predisposição ao diálogo da população (da ZEIS) a partir do conjunto de ações realizadas, tanto no âmbito sociocultural e educativo como pelas articulações promovidas, segundo consta nas diretrizes e ações descritas neste Plano.

A partir do entendimento do caráter integrador e holístico dos Princípios e Objetivos do PIRF da ZEIS Mucuripe, segue o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social com suas Diretrizes e Ações.

6.1 DIRETRIZES E AÇÕES DO PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O presente Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social estrutura-se nas seguintes diretrizes:

1. Implementação de arranjos institucionais que viabilizem a execução do PIRF;
2. Fortalecimento do Conselho Gestor da ZEIS como instância local de participação social, de caráter consultivo e deliberativo, com poderes para acompanhar a implementação do PIRF e outros projetos e intervenções que venham a ocorrer no território da ZEIS;
3. Fomento à organização, à mobilização e ao protagonismo social de forma a fortalecer as bases populares e o exercício da cidadania;
4. Valorização da cultura e especificidades do espaço vivido, incentivando as trocas e as articulações da rede de relações locais.

Dessa forma, as ações de cada eixo, necessárias à condução do plano, estão definidas a seguir:

Diretriz 1. Implementação de arranjos institucionais que viabilizem a execução do PIRF;

Ações

Ação 1.1. Criação de célula específica no IPLANFOR (Célula Especial de Acompanhamento da ZEIS) para acompanhamento, monitoramento e sistematização do PIRF.

- Para viabilizar a criação da referida célula, deve-se estudar a melhor localização no organograma do órgão, podendo ser inserida na DIART – Diretoria de Articulação e Integração Política – que já possui tais atribuições, na CEPS ou em outra diretoria, ou mesmo em uma diretoria específica para esse fim, cuja necessidade irá se evidenciar à medida que as ZEIS no município forem se consolidando a partir da elaboração dos demais PIRF's. A verificação da viabilidade legal e política quanto à alteração do decreto¹¹ de constituição do órgão, e posterior decisão final quanto a localização da célula no organograma, cabem ao próprio órgão executivo.

¹¹ Decreto Municipal nº 13.809/2013, de 29 de abril.

- A célula responsável pela ZEIS Mucuripe, como instância de fortalecimento do controle social no território, deve atender às seguintes estratégias:
 - 1.1.1. Manutenção de uma rede de contatos com instituições sociais locais como forma de aproximação dos técnicos da célula das demandas e das especificidades do território, com estruturação da rede em comissões de interesse, sendo, no mínimo, as seguintes:
 - Comissão de acompanhamento da ZEIS;
 - Comissão de acompanhamento de projetos e obras;
 - Comissões temáticas por grupos sociais (jovens, mulheres, idosos, população LGBTQ+, pessoas com deficiência);
 - Comissões temáticas por direitos sociais (cultura, educação, esporte e lazer, infraestrutura, saúde, segurança trabalho, segurança):
 - 1.1.2. De forma análoga, manter uma rede de contatos com instituições privadas, externas ou internas atuantes no território, tais como organizações não governamentais, fundações, empresas, igrejas, escolas, comércios e outros, com o intuito de formar e fortalecer parcerias;
 - 1.1.3. Manutenção e fortalecimento/consolidação das organizações de base existentes no território através das seguintes ações:
 - a) Formação de um fórum constante de discussões periódicas que envolva toda a rede de instituições locais, como forma de aproximação das instituições e fortalecimento da própria rede;
 - b) Preparação de encontros formativos de orientação e capacitação, com foco na atualização e na modernização das entidades existentes, abordando temas ligados à gestão, organização e mobilização comunitária, e elaboração e gestão de projetos sociais;
 - c) Promoção de constante pesquisa sobre inovação nas metodologias de mobilização, organização e atuação das instâncias de participação social;
 - 1.1.4. Ampliação do número de organizações de base através das seguintes ações:
 - a) Manutenção de um programa de divulgação com campanhas de sensibilização e conscientização para a participação social;
 - b) Apoio institucional (técnico-jurídico e de gestão) na formação e formalização de novas representações da sociedade civil;

Ação 1.2. Criação do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe. Equivalente à ação 2.2. do Plano Urbanístico e à ação 4.5. do Plano de Regularização Fundiária.

- Recomenda-se a criação coordenada pela célula específica do IPLANFOR para acompanhamento, monitoramento e sistematização do PIRF, citada na ação 1.1. A definição e descrição dos objetivos do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe encontra-se no Capítulo 05 do presente documento.

Ação 1.3. Criação de célula específica na Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS) para a ampliação dos canais de participação nas instâncias de planejamento e decisões institucionais públicas;

- Assim como a célula responsável pelo acompanhamento do PIRF e consequente fortalecimento do controle social (ação 1.1), a célula sugerida a ser criada na CEPS como instância oficial de participação, portanto, com papel diferenciado e mais amplo, também deve ser viabilizada legal e politicamente a partir de decisão do próprio órgão quanto à alteração do seu decreto de constituição.
- A célula específica na CEPS responsável pelas ZEIS, em sendo a instância oficial de participação, deve ir além do território do projeto, deve atender às seguintes ações de articulação:
 - 1.3.1. Manter e articular a rede de células na Prefeitura de acompanhamento das ZEIS (com seu respectivo Fórum Permanente / Conselho Gestor da ZEIS) com os conselhos municipais existentes, delegados do OP e demais instâncias de participação existentes;
 - 1.3.3. Criação e manutenção de um fórum periódico voltado à discussão dos temas ligados à participação social na cidade, envolvendo representantes de instituições públicas e dos conselhos existentes, sendo abertos à participação de movimentos populares, usuários de políticas públicas e demais instituições não representadas pelos conselhos.
 - 1.3.4. Buscar formas de investimento na participação social, através:
 - a) dotação orçamentária para funcionamento das instâncias públicas de gestão (órgãos) e de atuação (conselhos);
 - b) assistência técnica e capacitação a entidades da sociedade civil no tema do financiamento de projetos e captação de recursos para as instâncias sociais de atuação (associações, movimentos, ONGs, etc.)

Ação 1.4. Inserção no Plano Plurianual do Orçamento (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) das diretrizes e rubricas que viabilizem a Participação Comunitária e Desenvolvimento Social da ZEIS Mucuripe.

Ação 1.5. Elaboração de Plano de Ação com a participação do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe a fim de pactuar estratégias para definição dos cenários urbanísticos propostos pelo PIRF e do sistema de compensação ou indenização das famílias afetadas;

- Tal plano, definido na etapa operacional do Plano, requer definições específicas que dependem do contexto no momento da implementação das ações e da implantação dos projetos, principalmente quanto às decisões referentes à regularização e/ou reforma vs. remoção (realocação ou reassentamento). Tal complexidade justifica a existência de um Plano Operacional, fundamentado nos princípios da participação social, requerendo assim a aprovação da sociedade na figura do Conselho.
- Devem ser ofertadas o maior número possível de opções de atendimento a cada categoria de afetado (reforma, realocação ou reassentamento), não devendo-se em hipótese nenhuma proceder com remoções forçadas, dando-se prioridade à estabilidade no morar, garantindo-se a permanência da família na sua habitação, com possibilidade de reforma, sem ameaça de remoção ou despejo, bem como de ameaças sociais ou ambientais indevidas ou inesperadas.
- Através deste Plano, as instâncias responsáveis pela implementação e acompanhamento do PIR devem instituir uma política municipal permanente de fiscalização e prevenção de remoções no território da ZEIS¹².
- Nos projetos em que as remoções (na forma de realocação ou reassentamento) sejam imprescindíveis, devem ser firmemente justificadas baseando-se em questões de ordem jurídica, urbanística, segurança ou ambiental, e devem obedecer às seguintes exigências mínimas descritas a seguir:
 - as comunidades e moradores de áreas sujeitas a remoções devem receber amparo institucional e proteção legal e real contra violência de qualquer espécie, independente do tipo de título ou documento formal da posse dos imóveis, seja regular ou irregular.
 - remoções devem ocorrer apenas em situações absolutamente necessárias, que envolvam riscos à saúde ou ao bem estar dos moradores e/ou coletivo (como áreas sujeitas a desabamentos, soterramentos ou inundações iminentes), sem alternativa, solução técnica ou solução viável contrária à remoção:
 - as remoções devem ser legitimadas por lei ou decreto municipal;
 - a lei ou decreto que regulamente as remoções deve ser elaborada e analisada de forma participativa, à luz dos direitos humanos

¹² Recomenda-se para execução desta ação a consulta aos **Princípios e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento**, da relatoria especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU – Organização das Nações Unidas.

- internacionais, tendo como diretriz básica a promoção do interesse público geral e a justa indenização e reinserção social, prevendo os procedimentos adequados às ações de remoção tanto por iniciativa pública como privada, e as sanções aplicáveis no seu descumprimento;
- os projetos de infraestrutura, urbanização e demais relacionados ou não a este PIRF devem ser aprovados segunda a legislação vigente, contemplando também a referida lei ou decreto das remoções, devidamente legitimados pela participação de todos os afetados direta e indiretamente pelos projetos:

Ação 1.6. Realizar Trabalho Social pós-ocupação que deverá ocorrer tanto na área de intervenção como na de reassentamento, iniciando a partir do início do plano de mudança das famílias para a nova unidade habitacional e ocorrendo dentro da vigência do contrato.

- A referida ação, referente ao trabalho técnico-social, deve estar prevista já na etapa de captação de recursos, de forma que esteja vinculada diretamente à contratação dos projetos e das obras necessárias (urbanização, reformas e produção habitacional), impedindo assim possíveis discontinuidades entre intervenção física e social. Cabe, portanto, ao gestor do projeto definir, no cronograma de contratação, tempo adequado à execução do trabalho técnico-social pós-ocupação contemplando todas as áreas previstas.

Ação 1.7. Realizar ações de divulgação sobre as ZEIS e o PIRF nas diversas instituições governamentais em escala municipal e estadual, como:

- produção de materiais e subsídios (cartilhas, folhetos, vídeos, cartazes, portais na internet etc.); intercâmbios e visitas entre as diferentes autarquias por meio de promoção de seminários, cursos, entres outras formas; sistema de informação (portal) visando o cadastramento das entidades e suas atividades produtivas.

Diretriz 2. Fortalecimento do Conselho Gestor da ZEIS como instância local de participação social, de caráter consultivo e deliberativo, com poderes para acompanhar a implementação do PIRF;

Ações

Ação 2.1. Oferecer acompanhamento e capacitação gerencial ao Conselho Gestor da ZEIS nas temáticas e nas questões relativas a aspectos específicos do processo jurídico / administrativo da regularização, além dos aspectos relativos à

implementação dos demais planos e projetos integrantes dos PIRF. Equivalente à ação 4.1. do Plano de Regularização Fundiária.

- Criar Termo de Referência (TR_07.01) para a contratação de entidades para a execução da Ação 2.1 na fase de implementação do plano.
- O acompanhamento e capacitação jurídica e administrativa do Conselho Gestor a que se refere a presente ação corresponde à continuidade complementar do acompanhamento e capacitação já realizados pela Prefeitura e equipe técnica conveniada na fase de elaboração do PIR. Na fase de implementação do PIRF.
- Deve prever treinamentos internos, destinadas aos conselheiros titulares e suplentes, e treinamentos abertos ao público, destinados às lideranças locais e grupos representativos e demais interessados (além dos conselheiros), contemplando, no mínimo, o seguinte conteúdo:
 - Desenvolvimento local sustentável;
 - Papel do estado e da sociedade civil na participação social;
 - Gestão e organização comunitária;
 - Formalização e legalização de entidades sociais;
 - Legislação, objetivos, organização e funcionamento de condomínios em área de ZEIS,
- A programação deve ser prevista em um plano de ação anual, contemplando todos os anos referentes ao período de mandato do conselho, permitindo a formação constante e continuada dos conselheiros eleitos

Ação 2.2. Elaboração de plano de ação com a participação do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe para definição de ações relativas a sensibilização / mobilização dos moradores, associações e entidades locais para acompanhar a implementação do PIRF;

- Esta ação está vinculada aos objetivos e atividades do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe como ação de continuidade à mobilização/sensibilização da fase elaboração do PIRF, devendo ser retomadas suas metodologias e contato com os agentes, bem como inseridas novas metodologias pertinentes e novos atores sociais interessados em se incorporar às ações.
- Recomenda-se a utilização das seguintes estratégias de informação e mobilização comunitária:
 - Divisão do território em micro-regiões comunitárias, devendo ser consideradas para tal a área geográfica, a distância ao local onde ocorrerão as atividades da micro-região, a acessibilidade da população e as características identitárias, de pertencimento e de livre-circulação dos moradores, de forma a tornar mais efetiva a participação da população local;

- Mapeamento das representações locais dentro de cada microrregião (como delegados do OP – Orçamento Participativo, conselheiros tutelares, ACS - Agentes Comunitários de Saúde, associações comunitárias, movimentos sociais presentes no território, Conselhos temáticos como Conselho da Cidade, CPPD, Conselho Municipal de Planejamento Participativo, Conselho Municipal de Habitação Popular entre outros), de forma a constituir Grupos de Mobilizadores Comunitários Locais ou mesmo um Comitê de Participação e assumirem a função de apoio na sensibilização, mobilização e multiplicação das informações;
- Articulação dos atores locais, integrantes e não integrantes do Conselho Gestor, de forma a envolvê-los nas sensibilizações individuais e na construção das estratégias operacionais do Plano de Ação para sensibilização/mobilização;
- Articulação para serem firmadas parcerias com os meios de comunicação social presentes na comunidade e na cidade, tais como rádio, jornal e TV (comunitários ou não), portais na *web*, influenciadores digitais como *blogs*, *youtubers* e outros;
- Mapeamento dos locais de ampla visibilidade para afixação de cartazes, faixas, *banners* itinerantes bem como a disponibilização de material físico informativo, como cartilhas, folders, panfletos, etc.;
- Utilização de mídias sociais próprias, vinculadas ao Fórum Permanente / Conselho Gestor da ZEIS, como blogs, perfis em redes sociais, páginas *web*, entre outros.

Diretriz 3. Fomento à organização, à mobilização e ao protagonismo social de forma a fortalecer as bases populares e o exercício da cidadania;

Ações

Ação 3.1. Facilitar a formalização, legalização e capacitação de entidades representativas, existentes e futuras, no território;

- Criar Termo de Referência (TR_07.02) para a contratação de entidades para a execução da Ação 3.1.

Ação 3.2. Fazer e manter atualizado cadastro dos grupos e comissões de interesse existentes e futuras, do território da ZEIS (exemplo: grupo de mulheres, negros, LGBTQ+, jovens);

- Esta ação está vinculada aos objetivos e atividades do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe.

Ação 3.3. Promover espaços abertos de trocas e vivência (como cursos, encontros, conferências, reuniões, dentre outros espaços de discussão), entre os grupos sociais locais e externos, comissões de interesse e a população moradora da ZEIS Mucuripe, com objetivo de fortalecimento do senso comunitário e do protagonismo social;

- Esta ação está vinculada aos objetivos e atividades do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe.
- No âmbito do Conselho Gestor da ZEIS, elaborar plano de ação anual composto por calendário de propostas de atividades, distribuídas entre os seguintes espaços de participação e capacitação comunitária:
 - Agenda de treinamentos e capacitações sobre os temas relativos à ZEIS Mucuripe;
 - Agenda das reuniões de comissões técnicas internas e do Fórum Permanente;
 - Agenda de reuniões ampliadas (abertas ao público);
 - Reuniões de fóruns temáticos de discussão;
 - Instituição de ouvidoria permanente;
 - Agenda de audiências públicas temáticas
 - Instituição de meios de avaliação institucional periódica (e ampla divulgação dos resultados desta) feita pelo público-alvo.

Diretriz 4. Valorização da cultura e especificidades do espaço vivido, incentivando as trocas e as articulações da rede de relações locais;

Ações

Ação 4.1. Promover e/ou fortalecer espaços e eventos incubadores das trocas socioculturais e da articulação em rede dos grupos diversos;

- As ações implementadas no âmbito da ação 4.1 devem ter as seguintes prioridades:
 - de forma geral, eventos que promovam a valorização da cultura local em seus mais diversos aspectos e representatividades, tais como escolas de surf, grupos de teatro entre outros projetos sócio-culturais,
 - de forma específica, eventos que promovam o senso cívico e educação da população beneficiária para a cidadania, bem como o esclarecimento e senso de responsabilidade e a valorização por estes com relação à:
 - a) correta utilização da habitação e da sua relação com o meio ambiente, em especial quanto à pavimentação e impermeabilização do solo, a infraestrutura sanitária e à adequada destinação dos resíduos:

- b) valorização dos serviços, da infraestrutura implantada e dos espaços e equipamentos sociais e comunitários, através da apropriação, manutenção e preservação da infraestrutura física e das redes sociais estabelecidas.

Subação 4.1.1. Financiamento público e apoio de infraestrutura a iniciativas de valorização histórica e cultural do território;

- Recomenda-se a observância das iniciativas identificadas pelo Produto 2.2. do PIRF e suas complementações.

6.2 PLANO DE AÇÕES PARA PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Para fins deste plano de ações, entende-se como:

Prazo de caráter imediato - Toda ação iniciada em até 3 meses após conclusão do PIRF;

Curto prazo - Toda ação iniciada em até 6 meses após conclusão do PIRF;

Médio prazo - Toda ação iniciada em até 12 meses após conclusão do PIRF;

Longo prazo - Toda ação iniciada em até 18 meses conclusão do PIRF;

AÇÕES	Meios/ mecanismos/ técnicas	Peças técnicas/Produtos/Meios de comprovação	Responsável	Prazo
1.1. Criação de célula específica no IPLANFOR (Célula Especial de Acompanhamento da ZEIS) para acompanhamento, monitoramento e sistematização do PIRF	Envio à Secretaria Municipal do Governo - SEGOV da ficha técnica caracterizando a Célula Especial de Acompanhamento da ZEIS solicitando a criação da mesma. Após aprovação pela SEGOV o pedido será encaminhado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG para a aprovação.	a) Diário Oficial do Município com a publicação da criação da nova célula; b) Contratação ou remanejamento de pessoal para compor a equipe da Célula Especial de Acompanhamento da ZEIS;	IPLANFOR, SEGOV, SEPOG e/ou Órgão competente da Administração Municipal	Curto prazo

<p>1.2. Criação do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe. Equivalente à ação 2.2. do Plano Urbanístico e à ação 4.5. do Plano de Regularização Fundiária</p>	<p>Recomenda-se a criação coordenada pela célula específica do IPLANFOR para acompanhamento, monitoramento e sistematização do PIRF, citada na ação 1.1. A definição e descrição dos objetivos do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe encontra-se no Capítulo 05 do presente documento</p>	<p>Quadro demonstrativo das atribuições da Célula Especial de Acompanhamento da ZEIS onde conste entre as atividades a criação do Fórum Permanente.</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal</p>	<p>Curto prazo</p>
<p>1.3. Criação de célula específica na Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS) para a ampliação dos canais de participação nas instâncias de planejamento e decisões institucionais públicas</p>	<p>Envio à Secretaria Municipal do Governo - SEGOV da ficha técnica caracterizando a Célula Específica solicitando a criação da mesma. Após aprovação pela SEGOV o pedido será encaminhado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG para a aprovação.</p>	<p>a) Diário Oficial do Município com a publicação da criação da nova célula; b) Contratação ou remanejamento de pessoal para compor a equipe da Célula Específica;</p>	<p>CEPS, SEGOV, SEPOG e/ou Órgão competente da Administração Municipal</p>	<p>Curto prazo</p>
<p>1.4. Inserção no Plano Plurianual do Orçamento (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) das diretrizes e rubricas que viabilizem a Participação Comunitária e Desenvolvimento Social da ZEIS Mucuripe</p>	<p>Encaminhamento da demanda orçamentária da implementação do PIRF do IPLANFOR à SEFIN para posterior envio à Câmara</p>	<p>Demanda orçamentária da implementação do PIRF inclusa no Orçamento Municipal</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Ação de caráter imediato</p>

<p>1.5. Elaboração de plano de ação com a participação do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe a fim de pactuar estratégias para definição dos cenários urbanísticos propostos pelo PIRF e do sistema de compensação ou indenização das famílias afetadas</p>	<p>Plano de ação onde sejam ofertadas o maior número possível de opções de atendimento a cada categoria de afetado (reforma, relocação ou reassentamento) de acordo com as fichas de cenários presentes no Plano Urbanístico do PIRF (Etapa 05).</p>	<p>Plano de ação para pactuação dos cenários urbanísticos do PIRF.</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Curto prazo</p>
<p>1.6. Realizar Trabalho Social pós-ocupação que deverá ocorrer tanto na área de intervenção como na de reassentamento, iniciando a partir do início do plano de mudança das famílias para a nova unidade habitacional e ocorrendo dentro da vigência do contrato</p>	<p>Seguir diretrizes e ações elencadas no tópico 3.3 do Plano de Regularização do PIRF</p>	<p>a) PTS - Plano de Trabalho Social b) PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social</p>	<p>HABITAFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Longo prazo</p>
<p>1.7. Realizar ações de divulgação sobre as ZEIS e o PIRF nas diversas instituições governamentais em escala municipal e estadual</p>	<p>Produção de materiais e subsídios (cartilhas, folhetos, vídeos, cartazes, portais na internet etc.); intercâmbios e visitas entre as diferentes autarquias por meio de promoção de seminários, cursos, entres outras formas; sistema de informação (portal) visando o cadastramento das entidades e suas atividades produtivas</p>	<p>Registros fotográficos dos eventos, lista de participantes, quadro resumo da quantidade de materiais de divulgação entregues e cópia dos mesmos.</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal</p>	<p>Curto prazo</p>

<p>2.1. Oferecer acompanhamento e capacitação gerencial ao Conselho Gestor da ZEIS nas temáticas e nas questões relativas a aspectos específicos do processo jurídico / administrativo da regularização, além dos aspectos relativos à implementação dos demais planos e projetos integrantes dos PIRF. Equivalente à ação 4.1. do Plano de Regularização Fundiária</p>	<p>Oficinas / cursos de capacitação</p>	<p>Criar Termo de Referência (TR_07.01) para a contratação de entidades para a execução da Ação 2.1</p>	<p>HABITAFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>2.2. Elaboração de plano de ação com a participação do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe para definição de ações relativas a sensibilização / mobilização dos moradores, associações e entidades locais para acompanhar a implementação do PIRF</p>	<p>Plano de Ações elaborado pelo corpo técnico que compõe o grupo de trabalho do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe</p>	<p>o Grupo de Trabalho do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe deve apresentar plano de ação que apresente estratégias de sensibilização / mobilização dos moradores, associações e entidades locais para acompanhar a implementação do PIRF.</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>3.1. Facilitar a formalização, legalização e capacitação de entidades representativas, existentes e futuras, no território</p>	<p>Criar Termo de Referência (TR_07.02) para a contratação de entidades para a execução da Ação 3.1</p>	<p>Termo de Referência (TR_07.02)</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Médio Prazo</p>
<p>3.2. Fazer e manter atualizado cadastro dos grupos e comissões de interesse existentes e futuras, do território da ZEIS (exemplo: grupo de mulheres, negros, LGBTQ+, jovens)</p>	<p>Esta ação está vinculada aos objetivos e atividades do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe</p>	<p>O Grupo de Trabalho do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe deve atualizar periodicamente a lista de cadastro dos grupos e comissões de interesse existentes e realizar.</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Curto Prazo</p>

<p>3.3. Promover espaços abertos de trocas e vivência (como cursos, encontros, conferências, reuniões, dentre outros espaços de discussão), entre os grupos sociais locais e externos, comissões de interesse e a população moradora da ZEIS Mucuripe, com objetivo de fortalecimento do senso comunitário e do protagonismo social</p>	<p>Esta ação está vinculada aos objetivos e atividades do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe. O grupo de trabalho do Fórum Permanente da ZEIS Mucuripe deve articular espaços que viabilizem a realização de encontros, cursos, reuniões etc, conforme necessário.</p>	<p>Registros fotográficos e lista de espaços articulados passíveis de realização de eventos conforme a necessidade da população da ZEIS.</p>	<p>IPLANFOR ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>4.1. Promover e/ou fortalecer espaços e eventos incubadores das trocas socioculturais e da articulação em rede dos grupos diversos</p>	<p>a) Apoiar e divulgar espaços e eventos já existentes no território, em observância aos que foram mapeados na Etapa 2 - Diagnóstico, ou demais eventos identificados; b) O apoio pode ser feito por meio da articulação e disponibilização de espaços físicos para o acontecimento dos mesmos, enquanto a divulgação pode ser fortalecida através das redes sociais das secretarias municipais visando alcançar diversos públicos.</p>	<p>Divulgação em redes sociais, disponibilização de espaços físicos entre outras ações não elencadas neste plano de ação.</p>	<p>IPLANFOR, SECULTFOR e/ou Órgão competente da Administração Municipal.</p>	<p>Curto Prazo</p>

SUBAÇÃO	4.1.1. Financiamento público e apoio de infraestrutura a iniciativas de valorização histórica e cultural do território	Solicitação de verba pública a ser utilizada a fim de viabilizar iniciativas de valorização histórica e cultural do território. Recomenda-se a observância das iniciativas identificadas pelo Produto 2.2. do PIRF e suas complementações	a) Demanda de verba ao setor financeiro da SECULTFOR; b) Relatório com iniciativas contempladas com apoio financeiro.	IPLANFOR, SECULTFOR e/ou Órgão competente da Administração Municipal.	Médio Prazo
----------------	---	---	--	---	--------------------

Quadro 03: Plano de Ações para Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social.
Elaboração: Equipe Técnica UNIFOR, 2019.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto parte do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), o presente Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social reforça o entendimento de que a habitação faz parte da vida cotidiana da sociedade contemporânea, e atinge de forma direta a qualidade de vida de uma parcela significativa da população fortalezense.

Por esse motivo, esse debate não diz respeito apenas ao direito à moradia como política pública, mas principalmente à discussão sobre gestão democrática e participativa. Essa visão é uma possibilidade de se promover uma conversão em um processo histórico que tem contribuído para a precariedade do espaço urbano: a incapacidade de nossas cidades em promover um desenvolvimento equilibrado.

Para isso, a gestão pública deve compreender a cidade não apenas através das suas condicionantes técnicas e econômicas, mas também ambientais, políticas, sociais e culturais a partir do olhar do cidadão. Dessa forma, a política de habitação deve integrar não apenas os diversos segmentos da sociedade na tomada de decisão quanto às ações e projetos a serem desenvolvidos, mas também as diversas políticas correlatas, dando-lhe maior legitimidade e otimizando os recursos.

8. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1999.

FORTALEZA. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Lei nº062, de 02 de fevereiro de 2009. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020, de 13 de março de 2009.

GLOBAL COMMUNITIES (Ed.). **Capacitação em Gestão Comunitária Participativa**. 2014. Disponível em: <<https://www.globalcommunitiesbrasil.org/materialdesenvolvimentocomunitario.html>>. Acesso em: 26 jun 2019.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Processos de planejamento na metrópole: a supressão do ideário de reforma urbana face aos avanços da matriz estratégica de planejamento, o caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040**. 2018. 264 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

GONDIM, Linda M. P.; ROCHA, Aline M. M. Repertórios de confronto em movimentos sociais urbanos: os casos da “Resistência Vila Vicentina” e do “Quem Dera Ser um Peixe”, em Fortaleza- CE. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v. 50, n. 1, p. 365-407, mar./jun. 2019.

NASPOLINI, Vicente. **Paradigmas do Urbanismo: a contribuição de François Ascher**. 2009. 125 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

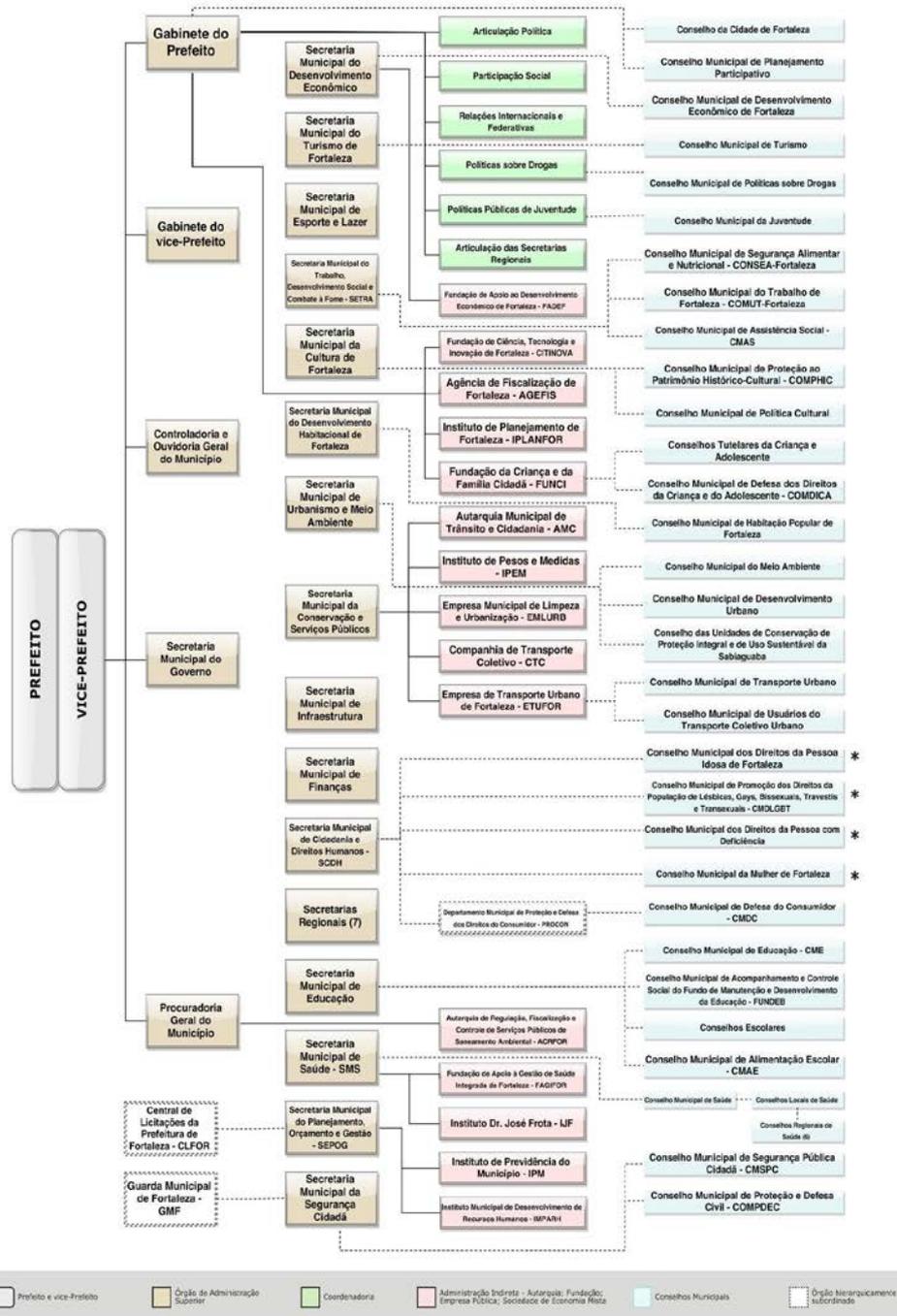
SAETA, Juan Manuel Pereira. **As agências como instrumento de desenvolvimento local**. Artigo apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas. São Paulo, 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17542/JUAN_V2%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em junho de 2019.

9. ANEXO

ANEXO 01: ORGANOGRAMA E ESTRUTURA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE FORTALEZA



PODER EXECUTIVO ORGANOGRAMA E ESTRUTURA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL



Fonte: IPLANFOR / CEPS – Coordenadoria Especial de Participação Social.