

APRENDIZADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO:

A EXPERIÊNCIA DO PIRF



Irllys Barreira
Danyelle Nilin
Eustógio Dantas
(ORGS.)

FORTALEZA, 2020

**APRENDIZADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO: A
EXPERIÊNCIA DO PIRF**

SUMÁRIO

1. Apresentação.....	3
<i>Irllys Barreira</i>	
2. Participação e Confiança Institucional: Interpelações Sociológicas de Uma Experiência.....	8
<i>Irllys Barreira; Danyelle Nilin Gonçalves</i>	
3. O Desafio da Participação na Construção do PIRF: o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social da ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim.....	27
<i>Roselane Gomes Bezerra; Ruy Aurélio Rolim; Marcelo Rodrigues Rabelo</i>	
4. Por Dentro da Comunidade: Instrumentos de Investigação Sociológica no Fomento de Políticas Públicas de Moradia e Regularização Fundiária.....	41
<i>Irapuan Peixoto Lima Filho; Willams Lopes</i>	
5. Regularização Fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social: o Papel do Poder Público e o Dever de Promoção da Moradia Adequada.....	59
<i>Lígia Maria Silva Melo De Casimiro; Beatriz Xavier Fraga; Jacqueline Soares</i>	
6. Uma abordagem baseada em dados para informar o processo de planejamento em assentamentos informais.....	73
<i>Clarissa Freitas; Newton Becker</i>	
7. Possibilidades e Desafios à Inserção da Economia Solidária no Plano de Geração de Trabalho e Renda nas Zonas Especiais de Interesse Social Em Fortaleza (Brasil).....	86
<i>Gil Célio De Castro Cardoso; Victória Régia Arrais De Paiva; Maione Rocha De Castro Cardoso; André Vasconcelos Ferreira</i>	
8. Metodologias Participativas e Regularização Fundiária: uma Proposta para a Inclusão Social em Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza/CE.....	120
<i>Selma Alcântara; Catarina Maria Rabelo; Nicole Stephanie Florentino De Sousa Carvalho;Thais Gabriela Veras Gama; Paulo Torres Junior</i>	
9. Artificialização dos Sistemas Ambientais em Cidade Litorânea nos Trópicos...	145
<i>Eustogio Wanderley Correia Dantas; Jader Oliveira Santos</i>	

Capítulo 1

APRESENTAÇÃO

Quando o Professor Henry Campos, então reitor da Universidade Federal do Ceará, chamou-me em 2019 para coordenar um trabalho que ele supunha importante para tornar o saber acadêmico útil no fortalecimento do direito de populações vulneráveis à cidade, pedi um tempo para pensar. Saí da reunião com uma pilha de documentos cuja leitura resultou na missão inicial de construir uma equipe multidisciplinar capaz de dar conta de um projeto, sem ainda formatação prévia. O entusiasmo e competência da professora Danyelle Nilin, com quem repartí a coordenação, acalmaram as resistências iniciais face aos imensos desafios contidos na proposta ainda nascente. A experiência da UFC em projetos de extensão, o engajamento da equipe em trabalhos com populações de baixa renda e a vontade de contribuir à demanda feita pelo Dr Eudoro Santana de materializar as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, através do PIRF, foram decisivos para que o trabalho fosse se concretizando. O empenho inicial do Dr Eudoro e da secretária Juliana Sena foi fundamental no sentido de vencer os entraves burocráticos que comumente acompanham projetos envolvendo articulação entre universidade e órgãos municipais.

Os trâmites institucionais terminaram atrasando o início da pesquisa, mas não o trabalho. As incontáveis reuniões e o voluntarismo da equipe, sob o apoio constante de Henry Campos foram decisivos para a construção de caminhos criativos de andamento do processo. Aos pesquisadores do projeto que a ele se dedicaram, mesmo enquanto aguardavam recursos, devemos agradecimentos.

A equipe formada de profissionais das áreas de arquitetura, geografia, sociologia, direito economia e políticas públicas enfrentou inicialmente a tarefa de elaboração de um plano de trabalho cujo empenho exigiu a construção de diretrizes comuns. Muito embora a universidade tenha troca de conhecimentos e relações transversais, o cotidiano dos departamentos e pós-graduações é caracterizado por um isolamento de áreas. Tínhamos que realizar um projeto comum, feito por muitas mãos, e os momentos iniciais foram de acerto de linguagens. Os aprendizados dessa trajetória revelaram-se constantes do começo ao fim do processo, passando pela montagem de metodologias, composição dos cadernos e organização sistemática de informações. Seminários, reuniões e treinamentos

acionaram a integração fundamental para que a equipe tivesse sua rede necessária de interações em todos os momentos do trabalho.

Se para a universidade o desafio partiu da necessidade de conferir uma organicidade ao conjunto de participantes, o contato com as comunidades impôs algo de muito maior complexidade. O Termo de Referência já atestava a necessidade de que o projeto tivesse a participação comunitária na condição de suporte fundamental. Era preciso conhecer de perto os moradores, identificar suas carências e elaborar conjuntamente um plano de moradia capaz de ser legalizado e adaptado às condições locais. Recuperar a crença de moradores já desconfiados de intervenções efetivas ou supostas exigiu da equipe um senso de investigação e compromisso. Assim, as incursões iniciais tiveram o sentido de conhecer e estabelecer trocas que foram se tornando fundamentais ao longo do tempo da vigência do projeto. Descobrimos, no processo, que a aparente homogeneidade de quem vê as ZEIS de longe vai com o tempo descortinando o quanto cada bairro agrega diferenças e classificações internas, cada território um mundo de experiências e modos diversificados de reconhecimento. Um mundo de participação sob um véu de práticas heterogêneas.

Este livro busca explicar modos de trabalhar e viver o PIRF, segundo as diferentes equipes, registrando o que cada um considerou importante a ser analiticamente tratado no âmbito de sua área do conhecimento. Trata-se de uma reflexão que se faz após a elaboração dos cadernos, permitindo uma espécie de balanço do conjunto das tarefas de cada equipe.

O artigo inicial, escrito por Irllys Barreira e Danyelle Nilin, aborda os temas da participação e confiança como referentes importantes em todos os momentos de execução do projeto. Saindo de uma vertente idealizadora, as autoras pensam nos modos de falar e atuar sob a ótica da participação, observando o quanto ela nomeia diferentes práticas de moradores, mantendo instancias formais e informais de incorporação. A atuação nos conselhos, a presença em reuniões, oficinas e mapas sociais foram objeto de análise sociológica, conferindo um espaço que se inaugurou desde a época da Constituição: a participação apropriada diversamente, influenciando o modo como os moradores se percebem ou se comportam face às dinâmicas institucionais.

Prosseguindo ainda no tema da participação o artigo de Roselane Bezerra, Ruy Rolim e Marcelo Rabelo refletem sobre o plano de participação comunitária, atentando

para momentos diferenciados. Com base na experiência da elaboração do Plano de Participação para o PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, o artigo pretende contribuir para o debate sobre os desafios da participação e do controle social na definição de políticas públicas. No âmbito dessa reflexão apresenta os passos realizados para a construção de Planos de Participação, considerados fundamentais tanto no momento de elaboração do PIRF como nas situações previstas para serem objeto de atuação das comunidades.

O uso de metodologias que impulsionou o trabalho de diversas equipes, tornando-se fundamental no desenvolvimento dos cadernos constituiu objeto de análise de Irapuan Peixoto e Willams Lopes. Os autores se utilizaram do repertório metodológico da Sociologia, considerado não só ferramenta importante para o diagnóstico das áreas, subsidiando também cadernos das demais equipes. A etnografia rua a rua, as entrevistas e os questionários supriram lacunas presentes em dados oficiais, instrumentalizando as comunidades no registro do autoconhecimento de seus processos de lutas por direitos e legalização da moradia.

Seguindo na lógica reflexiva sobre os direitos equacionando a legalidade face às formas de ocupação, o artigo de Lígia Casimiro, Beatriz Fraga e Jacqueline Soares analisa as condições de acesso à habitação em áreas definidas como ZEIS, na cidade de Fortaleza. Observa a relação dos moradores com as Instituições Públicas envolvidas e o dever de implementação de políticas públicas e planos urbanísticos em favor do direito à moradia adequada. Considera, o artigo, que as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são importantes instrumentos viabilizadores de políticas habitacionais sociais, permitindo intervenções públicas em locais nos quais a moradia é exercida no esteio da ilegalidade.

As articulações entre a regularização fundiária e plano urbanístico se tornaram presentes em outras análises. O artigo de Clarissa Freitas e Newton Becker trata dessa questão tendo como referência pensar o planejamento na esfera pública. Essa perspectiva implica dois pontos abordados no escrito: a produção do conhecimento sobre estes territórios e a ação transformadora decorrente. Ação capaz de superar a tendência ao desenvolvimento desigual presente no processo de urbanização capitalista. Destaca os autores, a necessidade de incrementar o conhecimento escasso sobre os assentamentos informais precários. Tal conhecimento permitiria reverter estigmas e pensar na diversidade das formas de morar. Os diversos momentos de apresentação das informações sistematizadas pela equipe de urbanismo tiveram como objetivo construir propostas de

soluções urbanísticas em que os moradores sejam capazes de se reconhecer. A ação transformadora permitiria o fortalecimento das ações dos moradores como atores capazes de participar do debate público, questionando, em última instância, a noção de que o planejamento não se limita à ação do estado.

Na lógica de pensar o PIRF como um plano de moradia, mas também trabalho e desenvolvimento comunitário, o artigo de Gil Célio de Castro, Victória Arrais de Paiva, Maione Rocha e André Ferreira aborda as possibilidades de elaboração de investimentos econômicos segundo arranjos produtivos locais. Na esteira da informalidade que caracteriza as situações estudadas os autores investigam potencialidades, aproveitamentos de experiências criativas, muitas vezes perdidas do desconhecimento de oportunidades institucionais. O artigo espelha-se na análise do plano de geração de emprego e renda que subsidiou o sexto caderno do PIRF. Os resultados da pesquisa indicaram que, mesmo em contextos marcados por elevados índices de violência, desemprego e desigualdade social é possível abrir espaços para distintos segmentos produtivos, aproveitando-se das potencialidades e experiências comunitárias.

O percurso metodológico adotado pela equipe de Economia, Geração de Trabalho e Renda foi novamente visitado por Thais Gabriela Veras Gama e Paulo Torres Junior, tendo por suposto as relações entre “cidade formal” e a “cidade informal”. O artigo fez o resgate analítico da metodologia adotada no âmbito do trabalho realizado, seus ganhos e limites concernentes às reais possibilidades de participação e inclusão social dos diferentes agentes das comunidades.

Uma característica mais abrangente equacionando a ZEIS na cidade atravessou o artigo de Eustogio Dantas e Jader Santos. O texto expôs as fragilidades ambientais de territórios vulneráveis na cidade com diferentes repercussões sobre o território pesquisado.

Os textos são dialógicos desde a perspectiva de que tratam das mesmas localidades e problemáticas. Na condição de portarem um estudo pioneiro servirão de referência a outros trabalhos voltados para o tema do planejamento integrado. Do ponto de vista não estritamente acadêmico a pesquisa serviu para colocar o tema no centro dos debates fazendo com que a universidade ampliasse suas fronteiras de ação.

O trabalho de elaboração do PIRF, pode-se dizer exprime os aprendizados, trocas e desafios da participação.

Capítulo 2

PARTICIPAÇÃO E CONFIANÇA INSTITUCIONAL: INTERPELAÇÕES SOCIOLÓGICAS DE UMA EXPERIÊNCIA

Irlys Barreira¹
Danyelle Nilin Gonçalves²

Introdução

A participação em projetos de interesse social envolvendo comunidades torna-se hoje um dispositivo indutor de práticas, discursos e demandas. A lado da participação, a confiança nas instituições representa um complemento que se apresenta na forma como os atores pensam o funcionamento de projetos de natureza governamental e, a partir dessa perspectiva, elaboram suas ações cotidianas.

Será tomado como referência empírica nas reflexões sobre a participação e confiança institucional o processo de elaboração do PIRF que congregou profissionais de várias áreas da Universidade Federal do Ceará e moradores pertencentes às ZEIS dos bairros Poço da Draga, Planalto Pici e Bom Jardim.

Na condução da experiência de elaboração do PIRF o tema da participação representou uma espécie de liga de um processo considerado fundamental para a tarefa complexa de um trabalho de planejamento. O princípio estabelecido foi o de que sem a partilha de saberes com os moradores não era possível a construção de uma proposta de regularização fundiária.

Este artigo parte da hipótese de que a participação enquanto presença de atores envolvidos na construção de projetos supõe articulação e troca, contendo tensões, desafios e possibilidades. Ao lado da participação emerge o tema da confiança tratada como crença importante que alimenta potencialmente o empenho para colaborar no processo de trabalho. Percebe-se que a descrença na ação das instituições pode ser um

¹ Professora Titular aposentada do Departamento de Ciências Sociais da UFC e professora do Programa de Pós Graduação em Sociologia (UFC). Integra o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC). Email: irllys.firmo@gmail.com

² Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da UFC e professora do Programa de Pós Graduação em Sociologia (UFC). Integra o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC). Email: danyelle.nilin@gmail.com

fator não só impeditivo de integração a projetos como recusa à participação.

As reflexões partem também do pressuposto de que o termo participação não deve ser visto como prática normativa e condicionada a um dever ser, mas uma categoria nativa com usos e apropriações distintas. Existem nos bairros “os que participam sempre”, “os que não participam”, e “os que participam de forma variada”.

Pensar a participação de forma não-idealizada, mas no modo como opera e se impõe como discurso nativo guia as reflexões deste artigo. O registro etnográfico de experiências presentes nas ZEIS aponta sentidos e práticas diversificadas de participação. A observação direta de eventos, assim como entrevistas, questionários, mapeamento rua a rua e acompanhamento de reuniões do Conselho Gestor presente no Poço da Draga, Pici e Bom Jardim constituíram fontes empíricas importantes para os propósitos deste escrito.

Elegemos como fio condutor das análises sobre a experiência sociológica em campo duas perspectivas que se encontram interligadas:

1 – A participação como prática e entendimento capaz de acionar rituais e rede de relações.

2 – Percepções sobre a confiança nas instituições e crenças sobre a eficácia do trabalho do PIRF.

Descrevendo o processo

Inicialmente é importante fazer breve exposição da investigação subjacente ao trabalho do PIRF, situando o modo como foi estabelecido o contato dos professores com os moradores das referidas localidades.

O plano de trabalho apresentado no Termo de Referência assinado entre a UFC e o IPLANFOR previa encontros iniciais com os moradores do Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, tendo em vista tornar o processo de trabalho uma tarefa partilhada, o mais coletivamente possível. A ideia de uma experiência baseada em participação foi concebida desde as negociações institucionais preocupadas em tornar o Plano um documento representativo dos anseios de moradores das ZEIS. Reuniões prévias entre a UFC e o IPLANFOR e contatos com as lideranças do bairro e membros do Conselho Gestor acionaram o início de uma interlocução, projetada inicialmente para ser concluída no prazo de seis meses. A criação do Conselho Gestor com representação de moradores

e instituições urbanas constituiu o formato das mediações e redes de relações necessárias ao encaminhamento dos trabalhos.

A opção de encontros em vários espaços do bairro dividido entre “comunidades” pareceu-nos um recurso importante para ultrapassar a prática de reunião do Conselho Gestor como forma exclusiva de divulgar o trabalho. A denominada “metodologia participativa” esteve presente em muitos procedimentos metodológicos: as oficinas, os mapas sociais, as discussões sobre os projetos de intervenção urbana, entrevistas e etnografias de rua. Mesmos os instrumentos considerados “objetivos” presentes nos registros de dados quantitativos, incluindo questionários se fizeram acompanhar de relatos sobre a importância do PIRF e seu papel na regularização da área de moradia.

Os mobilizadores tiveram papel relevante na busca de encontrar possibilidades de acionar e acrescer redes de contato. Escolhidos entre habitantes da comunidade e mantendo funções importantes de sociabilidade, os mobilizadores foram selecionados tendo em conta a rede de contatos estabelecida com a localidade, sendo buscado, através deles, o acesso a moradores, o vínculo com atividades culturais, feiras e eventos religiosos.

Tiveram ainda a função de ampliar o engajamento da comunidade e um papel relevante na organização de eventos e difusão de panfletos explicativos sobre o trabalho do PIRF.

A existência de um coletivo permanentemente ativo nas reuniões corresponde a uma percepção idealizada, o que tornou relevante pensar sobre os usos e apropriações da participação enquanto prática e categoria nativa. Nesse sentido é importante refletir sobre os feitos e ditos em nome da participação.

A Participação Como Demanda De Movimentos

As demandas de participação emergem desde as bandeiras dos movimentos estudantis de 1968. Posteriormente, foi retomado o desejo de participação nos movimentos sociais urbanos das décadas de 1970 e 1980, momentos nos quais se reivindicava assento nas decisões relacionadas a projetos sociais referentes à educação, saúde e moradia. Aliados de bens de consumo público os movimentos sociais urbanos inicialmente expuseram suas reivindicações e criticaram a tendenciosidade do estado no atendimento de suas necessidades. Expuseram assim as desigualdades de cidadania e

distribuição dos bens de consumo na cidade. No momento da abertura democrática, as demandas por participação disseminaram-se. A revitalização das instituições deveria passar sob a ótica dos movimentos, pela presença de atores capazes de interferir no rumo das decisões e políticas públicas.

A participação como demanda de movimentos em Fortaleza passou a fazer parte das organizações associativas de bairros, programas sociais governamentais e reivindicações dirigidas ao Estado. Posteriormente, muitas administrações municipais e projetos acenaram com formas de interlocução com a população baseando-se nos princípios da descentralização e gestão partilhada de recursos previstos na Constituição (BARREIRA, 2012). Diferentes experiências e apropriações políticas de participação hoje se materializam em coletivos organizados, nos quais se inscrevem a necessidade de ações capazes de traduzir os chamados interesses populares.

A intervenção de políticas sociais, nomeadas de “participativas” exigiram a intermediação de associações para o repasse de bens de consumo coletivos, contribuindo para o aumento significativo de entidades de bairro, provocando a ideia de que a presença de moradores nos projetos garantia a defesa de interesses coletivos, necessitando, no entanto, ser qualificada. Entidades consideradas simples repassadoras de projetos carentes de legitimação foram alvos de críticas por parte de associações consideradas representativas de interesses comunitários.

O saldo das múltiplas situações de comunicação entre moradores e programas sociais foi a presença de uma rede de relações dotada de muita variedade. A demanda de uma participação “verdadeira” faz parte de muitos discursos, inclusive alusivos a necessidade de reforçar o protagonismo de representados. Outras críticas referentes à concentração de atividades de representação entre os mesmos líderes criaram as demandas de uma participação ampliada, ainda hoje motivo de reclamações e desejos de que os projetos alcancem um número cada vez maior de moradores. O fato é que a participação constitui simultaneamente uma demanda e uma crítica constituindo um ideal comunitário em permanente discussão.

A materialidade da participação nos espaços institucionais

Desde a Constituição de 1988, no Brasil, as propostas de planejamentos urbano incluem a participação como presença obrigatória. A participação materializou-se em leis

e projetos específicos atinentes à gestão das cidades. De acordo com o Decreto Federal n. 5.790 de 2006 (BRASIL, 2006), o Conselho da Cidade promoveu cooperações, incentivos e parcerias no âmbito municipal regional e federal. Desse dispositivo emergiram parcerias institucionais e subsídios a planos diretores. A gestão das cidades passou a ser percebida como inovadora, abrindo condições para participação de moradores em vários projetos de intervenção, através de conselhos.

Documentos institucionais também utilizaram o termo participação como referência para pensar em projetos institucionais estabelecidos em diferentes momentos e contextos. Assessorias e lideranças populares incorporaram o tema da participação como discurso, criando espaços vários de interlocução e redes de comunicação que hoje integram a prática das instituições.

O Conselho Gestor das ZEIS foi criado com objetivo acompanhar a elaboração, a implementação e o monitoramento do plano integrado de regularização fundiária – PIRF da Zona Especial de Interesse Social, tendo por base o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018.

Trata-se de um dispositivo de representação que tem natureza consultiva e deliberativa, incluindo presença equitativa dos moradores repartidos em diversas comunidades e órgãos públicos de gestão urbana. Na atuação do Conselho Gestor estão previstas ações de democratização dos procedimentos e processos, conferindo prioridade a programas e projetos de habitação de interesse social associados à melhoria da qualidade de vida da população, inserindo-se também propostas para a geração de emprego e renda. O Conselho tem ainda, nos seus atributos, a função de colaborar para a consolidação das ocupações dos atuais moradores da ZEIS, minimizando remoções e permitindo reassentamentos. Estes somente feitos em situações especiais, preferencialmente, em áreas próximas.

As atribuições do Conselho Gestor são as seguintes: Auxiliar no processo de sensibilização, mobilização e capacitação dos seus membros e dos moradores residentes em ZEIS no processo de implementação desse instrumento jurídico-político; II - Participar da elaboração do PIRF, auxiliando o Poder Público: a) na indicação de projetos relativos à habitação e à regularização fundiária; b) na pactuação quanto às regras especiais de uso e ocupação do solo; c) na indicação dos projetos relativos às obras complementares de saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos relacionados à

habitação; d) na indicação das políticas públicas prioritárias para o território objeto do PIRF; e) na convocação de reuniões ampliadas com a comunidade sempre que necessário. III - Deliberar sobre o PIRF. IV - Auxiliar o Poder Público na implementação e no monitoramento do PIRF. (Cf. Regimento-interno-ZEIS DO Pici)

A participação é feita de práticas e variedades de situações. Se as tensões são frequentemente silenciadas ou as hierarquias postas como suspensas, o trabalho de atuação junto a “comunidades” deixa emergir circunstâncias importantes para se pensar sobre as relações subjacentes às práticas que se efetivam em seu nome.

O tema da participação, entretanto, nem sempre é posto em discussão, pois naturalizado em falas e registros que envolvem a presença diversa de profissionais na condição de mediadores de projetos.

A participação como requisito necessário ao funcionamento do PIRF mediou todas as situações, incluindo um caderno específico voltado para aprofundar as formas de ação participativas assim como os desdobramentos posteriores do Plano. As reuniões constituíram momentos nos quais a importância da participação era mencionada.

As Reuniões

A preocupação permanente com a frequência às reuniões ocorreu desde o início de elaboração do PIRF, momento no qual se refletia sobre a presença recorrente das mesmas lideranças nas várias reuniões, tornando a participação restrita e concentrada.

As reuniões constituem momentos nos quais a participação adquire um estatuto de visibilidade. Precedidas de um trabalho de preparação constituem ocasiões nos quais as comunidades se deixam ver e se afirmam enquanto parte de um coletivo. Se tomamos a assertiva de Durkheim de que os rituais são atos de sociedade (Durkheim, 1996, p. 422), pode-se dizer que as reuniões são atos de “comunidade”. É nelas que os moradores expressam sua capacidade de falar em nome de um todo, ao mesmo tempo em que demandam a necessidade de chegada dos projetos em todas as localidades. Há, portanto, um critério de representatividade que se repõe a cada momento em que a ausência de representantes de determinadas áreas questiona a capacidade de aglutinação de todos em nome de um projeto. Se a palavra comunidade é mencionada no singular, para se referir ao bairro no contato com instituições públicas, internamente as comunidades são apontadas em sua pluralidade e afirmação da necessidade de reconhecimento dos

problemas de cada local em suas especificidades. A referência a comunidades “esquecidas” dentro do bairro constituiu em várias ocasiões de reunião do Conselho Gestor uma maneira de afirmar diferenças e necessidades que deveriam estar incluídas no PIRF.

As reuniões expressam também o momento no qual os moradores apresentam positivamente seu bairro caracterizado por meio de atividades culturais e ações que podem reverter estigmas. Estes frequentemente associados aos que moram em lugares não legalizados, usualmente denominado de periferia. O local das reuniões em escolas ou espaço de funcionamento de projetos aciona, portanto, algumas das estratégias locais de reconhecimento. O espaço da reunião é como uma sala de visita das comunidades, instituindo o sentido de unidade colaboradora que contribui para uma espécie de cosmologia local. Muito embora as disputas cotidianas estejam mais ou menos presentes nas reuniões, o termo “comunidade” adquire uma eficácia simbólica na suposição de que é na “unidade das carências” que se deve buscar ganhos para todos.

O estatuto da reunião como referência para se pensar na construção do trabalho político foi tratado por Commedia (1999) em pesquisa sobre a sociabilidade camponesa. A reunião pesquisada pelo antropólogo em sua ritualidade apontou a importância dos registros de pauta e coordenação como fatores interessantes para demonstrar sentidos da participação. Era na ocasião das reuniões formais que a “falta de participação” era mencionada, havendo discussão sobre as causas e os modos de ampliar a presença de ouvintes (p. 72). Trata-se de uma situação que mais ou menos se repete em outros trabalhos coletivos de organização na cidade, tornando a presença ou ausência algo distante de uma ação banal. Evoca-se nesse momento o processo de representação comunitária e o reconhecimento da existência de interesses coletivos.

É importante ressaltar que as reuniões do PIRF tinham estatuto diferenciado. Numa classificação sem rigor, poderiam ser pensadas as primeiras reuniões referentes à apresentação da proposta de trabalho, as reuniões de andamento do processo e reuniões de resultados da pesquisa e aprovação de produtos. As reuniões iniciais caracterizaram-se pela construção da confiança e crença no trabalho. Nesse sentido foi levado em conta o conhecimento prévio que os moradores tinham de sua história, aí se incluindo o diagnóstico dos problemas. Trata-se de um ponto sensível, considerando a existência de

uma saturação de informações que torna os moradores espécies de “objetos de estudo” que segundo eles não trazem efetivas melhorias.

Sim, os moradores não eram iniciantes e tinham um capital simbólico acumulado. A suposição de que os moradores portavam experiência e conhecimento de sua história enriqueceu as entrevistas e depoimentos. Na mesma direção tornou-se importante reconhecer a existência de documentos na posse de moradores, sobretudo antigas lideranças, que já haviam dispensado seu tempo e trabalho para regularização da área. Nesse sentido foram incluídos no diagnóstico sócio econômico, referente ao caderno 2 os trabalhos prévios contendo artigos publicados de moradores sobre a caracterização do bairro³. A condição de que éramos “aprendizes” relativizou a ideia de um saber acadêmico prévio que faz o diagnóstico sem incluir a experiência dos pesquisados.

Pensar o espaço como lugar vivido caracterizado por portar sentidos vários de experiência (Agier, 2011) guiou as observações reforçando sensibilidades. Durante a elaboração do questionário a equipe dos profissionais de sociologia percebeu a diversidade de classificações e divisões que portam as comunidades e seus efeitos típicos de unidade e divisão. Esse critério foi levado em conta na construção do diagnóstico.

As reuniões de aprovação dos cadernos possuem um estatuto mais formal, tendo em vista a presença de membros do Conselho Gestor, que incluem representantes de instituições, ONGs e representantes das comunidades. A presença nas reuniões é precedida de convocatória formal e convites, sendo esse o momento em que os sentidos de comunidade e participação são mais dotados de visibilidade e postos à prova.

Os mapas sociais de oficinas integraram as metodologias de participação, constituindo reuniões nas quais a presença de moradores se fazia importante pela condição de proximidade na troca entre saberes. Era a ocasião na qual as projeções urbanas e o planejamento eram discutidos. As reuniões para a elaboração de mapas sociais constituíram um dos momentos peculiares de articulação entre a equipe de geografia e moradores pertencentes a várias localidades. Mantiveram a característica de eventos descentralizados e inclusivos. Embora tenha havido testemunhos de que “eram sempre as

³ Ver por exemplo, Sérgio Rocha, “Um olhar sobre o Poço” in Revista Dragão 1, Instituto Dragão do Mar, Fortaleza.

mesmas pessoas presentes nas reuniões” o fato de ocorrerem em locais variados do bairro permitiu a diversificação da frequência.

Os mapas sociais foram considerados instrumentos de mobilização das comunidades, sendo a ocasião na qual os moradores tiveram oportunidade de projetar suas demandas para o território. Propondo-se a serem alternativas a propostas de intervenção previamente formuladas, os mapas sociais pretendem uma inversão das formas usuais de realizar diagnóstico, valorizando a percepção dos atores, o modo como constroem sua história e os sentidos de pertencimento. Partem, portanto, de uma ruptura com as cartografias tradicionais, valorizando a presença de atores e seus discursos. Trata-se de instrumento metodológico que têm como ponto de partida a “participação mobilizadora”, agindo como processo cuja finalidade não se limita à informação peculiar ao diagnóstico. A ideia é fazer os próprios moradores produzirem relatos sobre questões compartilhadas, instituindo uma história com atores e suas representações (Paulston, 1996).

Sem romper com as divisões territoriais formais, os mapas sociais incorporam às análises outras dimensões sócio culturais de território. Os mapas desenvolvidos pela equipe de geografia, sob a direção de Adryane Gorayeb, forneceram subsídios importantes para pensar sobre o modo como os moradores dividiam espacialmente o local de moradia e, a partir dessas classificações projetavam o desejo de mudança. A ideia de realizar os mapas, incorporando categorias nativas produziu entre os presentes a evidência de um saber popular valorizado. Nessa metodologia também o tema da participação aflorou, havendo situações nas quais as reuniões foram adiadas pela impossibilidade de reunir um número determinado de moradores. No entanto, mesmo que algumas reuniões fossem adiadas por conta da baixa presença de moradores os comentários sobre as mesmas e a votação de proposta desenhadas nos mapas e revalidadas nas reuniões do Conselho demonstravam que, naquele momento, emergia um tipo de protagonismo baseado no reconhecimento e valorização de demandas dos moradores.

Se as reuniões formais do Conselho mantinham a tensão de lugares sociais (investigadores e investigados), o “sucesso” dos mapas vinha do sentimento de que as informações coletadas traduziam o desejo coletivo das comunidades. A baixa frequência não era interpretada como descrença no Plano, mas espaço de reconhecimento a ser conquistado. A eficácia simbólica dos mapas esteve, portanto, na capacidade de traduzir

a “participação” vista não apenas como presença, mas registro documentado dos “interesses comunitários”.

As oficinas, ao lado de outros eventos nos quais a participação se tornou objeto de legitimação tiveram um caráter pedagógico que se fez acompanhar de ensinamentos sobre as leis, a escolha dos formatos urbanísticos e as reflexões sobre a organização da economia local. Oficinas de normatização especial e oficinas para a realização de plano urbanístico foram importantes no sentido da definição de diretrizes e propostas. De natureza mais prática, as oficinas constituíram momentos nos quais o caráter de planejamento do local de moradia apareceu mais fortemente. A tradução de propostas em planos e mapas implicou na organização das demandas comunitárias em possibilidades efetivas e melhorias, mantendo-se o princípio de aproveitamento das experiências locais, tal como está previsto na regularização das leis urbanas. Os presentes nas oficinas nesse sentido colocavam-se como estando de posse de um saber a ser partilhado pelo restante dos moradores ausentes.

As oficinas realizadas para o Caderno de Geração de Emprego e Renda tomaram como referência a Metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento. A abordagem metodológica considera a importância da participação em todos os processos de formação e capacitação, advogando ainda o reconhecimento de outras formas de saber e diálogo entre os mesmos seguindo a proposta educacional de Paulo Freire. O levantamento das formas de trabalho e a exploração das potencialidades locais fez parte das estratégias de elaboração da proposta de emprego e renda. A experiência de atuação também apresentou as dificuldades de uma maior adesão impondo a necessidade de pensar sobre as idealizações de um “coletivo” não isento das influências de concorrência do mercado. De uma perspectiva socioantropológica, a distância entre o esperado da participação e o efetivamente praticado impõe questões boas para pensar inserindo-se as projeções de unidade e comportamento valorativo que atribuímos aos setores mais carentes da sociedade. Nesse sentido é importante evocar a sociologia de Bourdieu quando propõe a necessidade de se analisar as práticas e relações sociais para além das projeções ou determinismos. Isso implica tanto a negação de determinismo estrutural como sentido das ações mais pessoais supostamente pertencentes as escolhas dos sujeitos. (Bourdieu, 1989). Nessa ótica relacional é importante pensar que as lógicas da competição atravessam o cotidiano das comunidades, mesclando-se a possibilidades potenciais de economia solidária. Perceber arranjos e coexistência de formas

diferenciadas de comportamento econômico torna-se relevante na projeção de arranjos produtivos.

Pelo exposto é possível observar as formas variadas de participação e engajamento que contém processo variados nas áreas estudadas. A concentração da participação em lideranças constituiu um fenômeno existente nos três bairros, demonstrando o fato de que os envolvimento em processos coletivos tendem a criar diferenciações. Um capital simbólico acumulado termina concentrando-se naqueles que gradativamente se tornam os porta-vozes da participação. Supor formas equânimes de participação pode assim representar uma visão previamente definida de que os moradores na condição de demandantes fundamentais de políticas públicas compõem um universo indiferenciado de práticas. Supor diferentes formas de envolvimento assim como analisar os efeitos da participação em uma rede complexa de relações parece um caminho importante de pesquisa. Os temas da confiança ou descrença põem um ingrediente mais na discussão.

Confiança e descrença nas instituições

Ao lado dos desafios da participação, a confiança nas instituições, se faz presente de forma mais ou menos sutil, constituindo par importante no desenvolvimento dessas reflexões. Reverter a “descrença” em tantos projetos governamentais já prometidos e não cumpridos ou iniciados e não concluídos constituiu um dos obstáculos previstos na experiência de trabalho. O PIRF seria, dizíamos, um instrumento de luta, mas não uma “solução pronta”. Essa foi uma questão que perpassou todo o trabalho, conduzindo a explicação constante para os moradores de que o Plano era uma organização de demandas adequadas às leis e possibilidades já vigentes de moradia, necessitando ainda enredar-se nos espaços institucionais incluindo a necessidade de leis e aproveitamento de regimentos já existentes.

Poderia ser considerado o Plano um instrumental jurídico e urbanístico capaz de garantir a permanência de moradores prevista na demarcação das zonas especiais de interesse social. Permitiria o plano a regularização da área, viabilizando a permanência tantas vezes ameaçada pela especulação ou por outros planos governamentais não irmanados com as ZEIS onde a remoção pairava como ameaça.

Ressalta-se que a proposta de demarcação de Zonas especiais de interesse social responde a uma nova política de não remanejamento de populações ocupantes de áreas

não legalizadas, em oposição à criação de conjuntos habitacionais que fizeram parte das formas tradicionais de planejamento urbano nas décadas de 1970 e 1980. As ZEIS podem ser consideradas simultaneamente uma lei sancionada por políticas públicas e conquista do direito de comunidades pautadas pelo princípio de permanência e valorização da área para a moradia.

De todo modo, a existência de especulação imobiliária e a possibilidade de obter ganhos em situações de vendas de terrenos colocaram ambiguidades de posições que somadas à desinformação, carência de serviços básicos e falta de documentação (papel da casa) terminam criando variedade de posições diferentes com incremento da desconfiança.

Nosso desafio era, portanto, reforçar a crença no trabalho coletivo e confiança institucional, valorizando a condição da universidade como espaço de pesquisa e intervenção responsável.

A problemática da confiança vem sendo analisada por diferentes autores da Psicologia, Sociologia, Ciência Política, Administração, Políticas Públicas, dentre outras. Inúmeras pesquisas empíricas comprovam ser a confiança fator importante para a gestão de organizações públicas e privadas, sendo um elemento facilitador importante para a tomada de decisões, para aumentar a possibilidade de troca de informações, para a redução de conflitos e para o aumento dos índices de satisfação, além de diminuir os custos relacionados à aplicação de instrumentos de segurança, tais como monitoração, regras e procedimentos formais (ZANINE; MIGUELES, 2012), sendo todas essas questões relevantes para o êxito de políticas de médio e longo prazo.

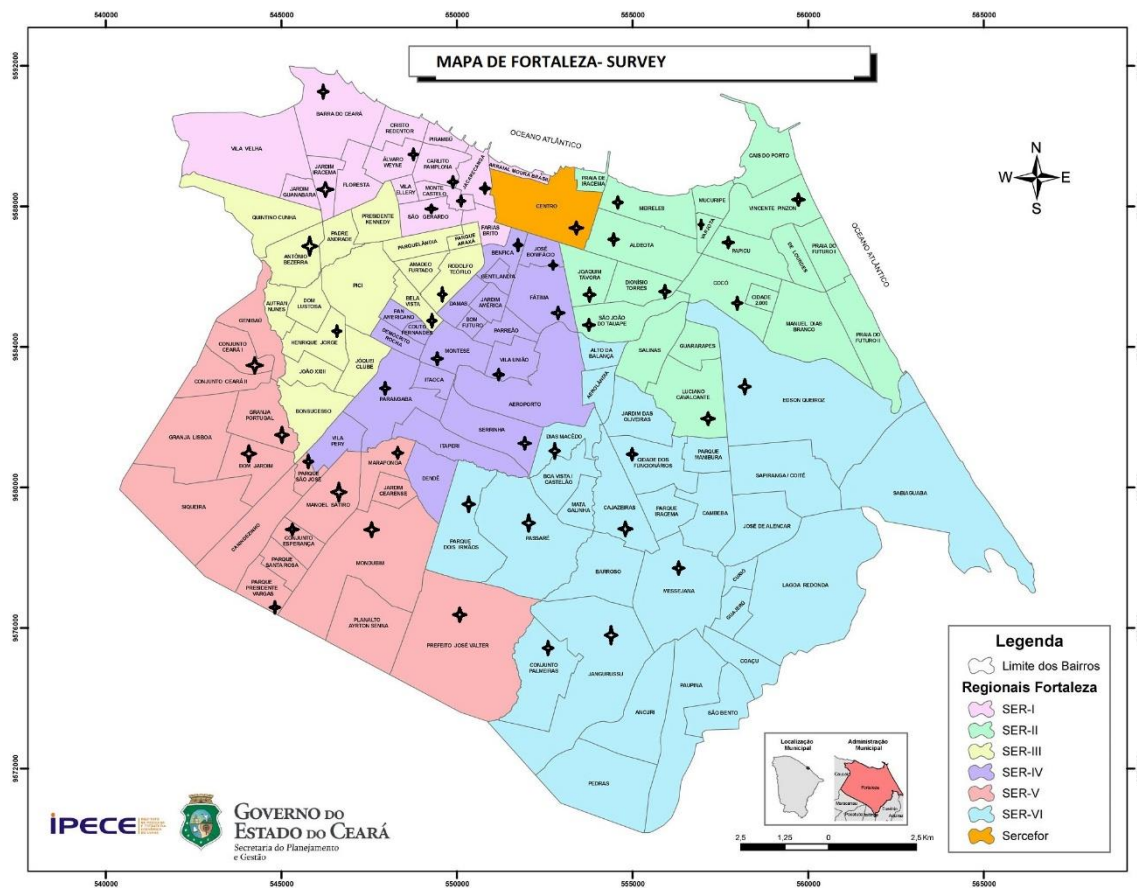
No que diz respeito às políticas públicas, cada vez mais o elemento confiança é considerado essencial não somente para a execução das políticas, mas para seus resultados (PEREGRINO, 2012)

Todavia, apesar da sua relevância para um ambiente de trocas e de cooperação, muitas vezes não é dada a ela a ênfase necessária. Como consequência, isso se reflete numa insatisfação permanente do cidadão com o funcionamento do Estado. (PEREGRINO, 2012, p.25)

Um survey realizado em Fortaleza pelo Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC), em junho de 2015, a respeito dos temas da participação e

confiança pode dar indicações interessantes para as reflexões em curso. A pesquisa foi realizada por ocasião do projeto Fortaleza 2040, envolvendo 149 pessoas, distribuídas em 47 bairros da cidade, conforme o mapa exposto a seguir:

MAPA 1



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

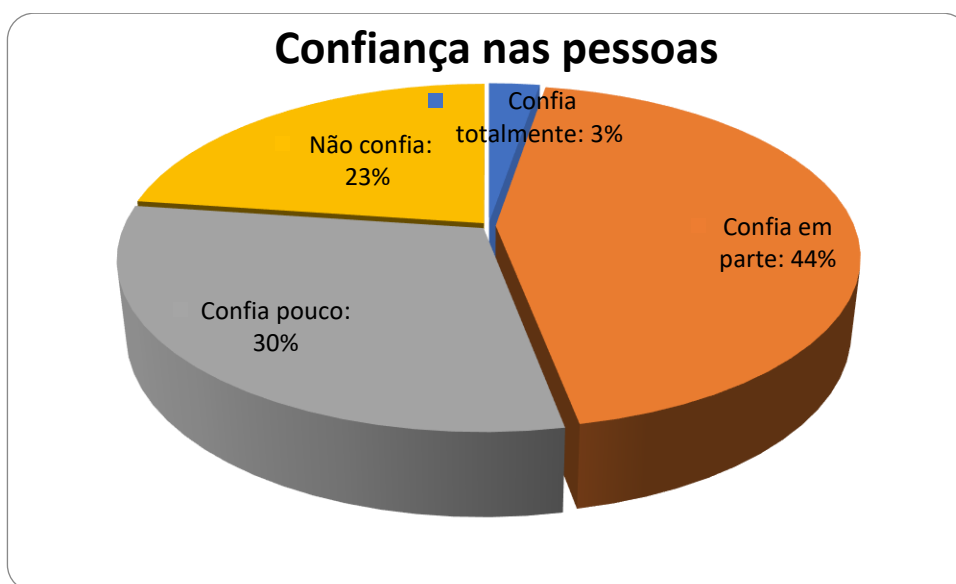
Os entrevistados que participaram do survey estavam situadas na faixa etária entre 18 a 49 anos (82%), incluindo homens e mulheres, com escolaridade que variava do Ensino Médio Completo (25,%%), Superior Incompleto (31,5%), Superior completo (12,8%) e Pós graduação (12,8%).

As perguntas versavam sobre temáticas relacionadas aos valores e atitudes sociais. A proposta da investigação era a de que os entrevistados pudessem também externar sua

opinião sobre instituições, referentes ao tema da participação e confiança. A suposição presente na proposta de investigação era a de que as democracias modernas atribuíram papel especial às instituições consideradas um meio através do qual os cidadãos realizam as suas aspirações e interesses. Ou seja, possuem as instituições uma função de mediação que permite distinguir o regime democrático de outras formas de governo (MOISÈS, 2008).

A confiança interpessoal também foi posta em exame, a fim de mensurar o nível de confiança que as pessoas têm em seus pares, em indivíduos com os quais não guarda relações estreitas e naqueles com os quais não convivem absolutamente.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Considerou-se a confiança do ponto de vista conceitual como conjunto de percepções e práticas que induzem a crença nas instituições e pessoas, mobilizando consequente espaço de interações e pactos sociais.

Quando questionados sobre a confiança em geral nas pessoas, 47% dos entrevistados repartiram-se posicionando-se de modo totalmente favorável (3%), sendo que 44% responderam que confiavam em parte, considerando a existência de algum tipo de restrição. O outro segmento de entrevistados foi composto por indivíduos

considerados desconfiados, repartidos entre 30% que afirmaram confiar pouco nas pessoas e 23% que se posicionaram afirmando a não confiança nas pessoas. Chama a atenção, no entanto, que entre os posicionamentos extremos (aqueles que confiam totalmente (3%) e os que não confiam (23%) a diferença seja de 20%, o que denota maior propensão à desconfiança.

O instituto de pesquisa IBOPE, desde 2009 realiza anualmente uma pesquisa intitulada *Índice de Confiança Social*. A proposta é medir (numa escala de 0 a 100, sendo 0 para total desconfiança e 100 para total confiança) os níveis de confiança dos brasileiros, seja nas instituições, nos atores políticos e nas relações interpessoais.

O que vem se percebendo ano a ano é uma escalada geral de desconfiança não somente nas instituições e nos atores políticos, mas também nas relações interpessoais. Embora com índices também em queda, há ainda uma propensão de se confiar mais nas pessoas da própria família (85), em menor número nos amigos (67), menos ainda nos vizinhos (59) e ainda menos nos brasileiros em geral (54), demonstrando que há mais facilidade em confiar naqueles que são mais próximos do que naqueles que não se guarda proximidade.

Essa não é uma constatação inusitada, considerando-se que desde as últimas décadas os teóricos vêm se debruçando sobre o aumento dos índices de desconfiança no mundo. Do ponto de vista social, esses dados são reveladores de um processo crescente de desconfiança que traz consigo dificuldades de criar e manter pactos coletivos.

No survey de 2015, apesar de concordar que os cidadãos devem contribuir nos afazeres que dizem respeito às suas necessidades pessoais, parte significativa dos entrevistados considerava que o governo deveria se responsabilizar mais para garantir boas condições de vida a todos.

Talvez seja paradoxal pensar que ao mesmo tempo em que as pessoas reforçam responsabilidades que devem ser assumidas pessoalmente existe uma demanda às instituições certamente tributárias de um sentido de desconfiança.

Na pesquisa anual que o IBOPE (2019) realiza para medir os níveis de confiança da população brasileira, é flagrante a pouca confiança que algumas instituições e atores políticos gozam perante a população, sobretudo as mulheres. Em um índice que varia de 0 a 100, o governo da cidade tem uma pontuação de 44, sendo os partidos políticos

aqueles que detém a menor confiança (27). Organizações da sociedade civil, como Ongs, associações de moradores, movimentos sociais, etc., por sua vez detém uma pontuação de 58.

Apesar de ser generalizado entre as diferentes classes sociais, é visível que as classes D e E tendem a desconfiar ainda mais das instituições e dos atores do que o conjunto da população, sendo diferente somente a confiança depositada nas igrejas, escolas públicas, sistema judiciário, sindicatos e meios de comunicação, quando essas classes confiam mais do que as demais.

Os moradores de bairros caracterizados pela existência de formas variadas de ocupação vivem em sua maioria sob o signo da desconfiança de que o poder público não vai tomar as atitudes que os beneficiem, alternando a desconfiança com o medo de serem expulsos de suas moradias. Demandantes de políticas públicas, são ao mesmo tempo descrentes de sua eficácia.

A precariedade ou inexistência de serviços básicos, como postos de saúde, saneamento básico, pavimentação de ruas, escolas, praças, espaços de lazer, segurança e promessas não cumpridas reforçam a descrença nas instituições e nos atores políticos.

No que diz respeito à ZEIS e a luta de anos pelo PIRF, a temática da desconfiança sempre esteve presente nas falas durante nossos encontros e nas diferentes entrevistas que fizemos com lideranças das comunidades.

As falas que expressavam a desconfiança no processo apareciam em tom de desabafo, para expressar o cansaço e em forma anedótica, como no caso da liderança que “já viu nascer e crescer dois filhos enquanto a luta pela ZEIS transcorria, sem ainda sair do papel”.

É possível destacar três formas de reação ao PIRF que pudemos observar ao longo do tempo.

1 – Aceitação e crença de que o instrumento trará melhorias para o bairro

As lideranças sobretudo participantes do Conselho Gestor constituem as principais adeptas ao Plano, colocando-se muitas vezes como acionadoras de credibilidade, tentando passar aos demais moradores a legitimidade do PIRF. Alguns líderes buscavam a permanente construção de credibilidade. Outros argumentavam que

não era tão simples a crença no PIRF, pois na comunidade “existiam pessoas que se manifestavam contra o Plano, sendo extremamente desconfiadas” – por isso, era preciso ter cautela.

2 – Aceitação relativa por conta de tantos projetos iniciados e não concluídos

Essa talvez seja a atitude mais comum entre os moradores tornando-se também presente nas próprias reuniões nas quais lideranças afirmavam que sua comunidade estava pouco presente, encontrando-se distante espacialmente dos locais de reuniões. Em várias situações, alguns moradores faziam perguntas sobre o que de fato aconteceria com sua residência.

3 – Rejeição por não saber se o PIRF trará dificuldades pessoais em relação sobretudo à posse legal da moradia

Destaca-se, nesse conjunto, lideranças para quem o trabalho em articulação com os poderes públicos termina desfavorecendo os interesses comunitários, criando uma legitimação que contribui para esvaziar o senso crítico. Alguns moradores apontavam o PIRF como “um plano a mais” entre tantos previamente existentes. A categoria de moradores “menos engajados” inclui também as facções para quem as propostas de intervenção podem alterar as possibilidades já garantidas do comércio ilegal.

Nenhuma das questões pensadas nessa tipologia pode ser vista de forma absoluta, sendo cambiável ao longo do processo. É possível considerar a existência de uma diversidade relacional que não é absoluta, antes traduzindo um efeito das diversas espacialidades e experiências que se encontram subjacentes às chamadas comunidades.

É relevante ainda reiterar que subjacente ao conceito de comunidade os bairros são caracterizados por diferenças espaciais e modos de vida, aí se incluindo as facções que não desejam ter o sistema de atuação alterado por conta de injunções externas. Trata-se de diferenciação interna geralmente omitida em situações nas quais o discurso de unidade é relevante. No contexto do PIRF, a existência da unidade e diferenciação se pôs o tempo inteiro, tendo em vista a existência de um projeto urbanístico capaz de abarcar condições várias referidas nas formas de saneamento, acesso a serviços básicos, divisão entre as casas etc.

A reflexão sobre a confiança ou crenças circundantes, no entanto, deve incluir as

diferenças internas aos bairros, os acessos diferenciados a bens públicos e as distintas formas de legalidade que certamente influenciam modos de pensar e agir.

Saber das comunidades e saber acadêmico: a universidade como mediadora

Os temas da participação e descrença parecem caminhar juntos embora por veredas diferentes. É importante ressaltar a condição de mediação feita pela universidade.

A universidade desempenhou papel fundamental de mediação, atuando na melhoria da desconfiança e crença na eficácia da proposta. E isso se deu por várias razões. O fato de alguns professores terem contatos anteriores com as comunidades assegurava uma credibilidade prévia. Assim não eram vistos como “representantes de políticas urbanas”, mas facilitadores na condução de conquistas. Em algumas situações, nas quais foi solicitado a retirada do nome das instituições, no momento de convidar moradores para participar de eventos essa questão ficou clara.

Por várias razões, a equipe do PIRF atuou como facilitadora de acessos aos poderes públicos e tradutora dos “desejos das comunidades”. Necessário lembrar que os vários projetos de extensão existentes na Universidade Federal do Ceará, principalmente nos bairros Bom Jardim e Pici criaram espaços de credibilidade, facilitando novas entradas para projetos urbanos. Essa condição de apoio a comunidades carentes entra, portanto, como um capital social importante que certamente atuou na credibilidade e mediação dos trabalhos do PIRF. Destacamos, ainda, o fato de que a presença das comunidades em reuniões feitas na dependência da UFC promoveu o sentido de acolhimento e cooperação entre moradores e profissionais de diversas áreas do conhecimento. Na reunião de lançamento do PIRF, em momento anterior a assinatura do projeto, a recepção a moradores feita no salão nobre da reitoria, com a presença do Reitor conferiu legitimidade e condição de reconhecimento. A situação de parceria foi diversas vezes pronunciada durante os discursos destacando-se a importância da participação no encaminhamento do trabalho. Não seria exagerado afirmar que a Universidade permitiu um apaziguamento de tensões que costumam acontecer em projetos que envolvem diretamente a população e os poderes públicos.

As articulações entre o saber acadêmico e o que se nomeia de “saber popular” estão presentes em muitos trabalhos sociológicos voltados para pensar sobre projetos sociais, envolvendo especialistas de várias áreas do conhecimento e população de

beneficiados. As reflexões sobre essa rede de relações referem-se tanto ao caráter eficaz de uma troca de saberes como as dificuldades de convivência entre experiências profissionais distintas e, em muitos pontos, sem conexão evidente.

Os planos de intervenção urbana constituem matéria por excelência para pensar sobre a questão, na medida em que põem os desafios de um trabalho que acena com uma rede de atores, constituindo exemplo do que Giddens (1991) chamaria de reflexividade. Nesse sentido o PIRF foi pensado como um processo contendo dinâmicas diferenciadas e interativas. Consideramos a participação não como um ideal a ser perseguido e avaliado criticamente, mas como um conjunto de possibilidades e desafios entre os quais o tema da confiança vai estar certamente presente.

REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. Antropologia da cidade, Lugares, situações , movimentos, Editora Terceiro Nome, 2011.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Participação, experiências, significado e rede de poderes em municípios cearenses *In* Herédia Beatriz e Palmeira Moacir (orgs) Coleção Sociologia & Antropologia, Rio de Janeiro: 7 letras, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- COMERFORD, John Cunha. *Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais na Construção de Organizações Camponesas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política , 1999. (Coleção Antropologia da Política, 5).
- DURKHEIM, É. 1996. As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália. São Paulo, Martins Fontes,.
- GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- IBOPE. Índice de Confiança Social. Disponível em <https://www.ibopeinteligencia.com/produtos-e-servicos/indice-de-confianca-social/> Acesso em julho de 2020.
- PAULSTON, R.G. Social Cartography: Mapping Ways of Seeing Social and Educational Change. Ed. Garland Publishing, 1996.
- PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. O Fator Confiança na Implementação das Políticas Públicas: Uma Proposta de Ferramenta de Análise Aplicada ao Caso das Organizações Sociais/ Fernando Otávio de Freitas Peregrino - Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012.
- ROCHA, Sérgio “Um olhar sobre o Poço” in Revista Dragão 1, Instituto Dragão do Mar, Fortaleza.
- ZANINI, Marco Tulio Fundão; Migueles, Carmen Pires. O papel mediador entre confiança e desempenho organizacional. R.Adm., São Paulo, v.49, n.1, p.45-58, jan./fev./mar./ 2014

Capítulo 3

O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PIRF: O PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA ZEIS PICI, POÇO DA DRAGA E BOM JARDIM

Roselane Gomes Bezerra⁴

Ruy Aurélio Rolim⁵

Marcelo Rodrigues Rabelo⁶

Introdução

Cada território, com as suas especificidades, constrói os seus entendimentos, mas também as suas dúvidas, esperanças ou resistências no tocante aos caminhos propostos pelo poder público para a institucionalização de direitos. A participação, necessária para a construção de planos, projetos, programas ou políticas públicas, é um desafio constante, tendo em vista que este modelo de administração que incentiva a participação é recente e decorrente do processo de Reforma do Estado brasileiro iniciado em âmbito federativo após a Constituição de 1988 (Bezerra, 2018). Como informa Avritzer (2016, p 50), “a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa”, e quem participa da gestão pública, de movimentos sociais ou estuda esta temática sabe que a participação é construída, em ritmos próprios, de acordo com a história e a memória das comunidades. A realidade das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Pici, Poço da Draga e Bom Jardim ilustra muito bem esse fenômeno, cada um desses territórios possui

⁴ Professora Adjunta do Departamento de Estudos Interdisciplinares e do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e Pós-doutorado em Sociologia Urbana pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Atualmente é coordenadora LEADERES (Laboratório de Ensinos Avançados em Desenvolvimento Regional Sustentável) e do NAGEP (Núcleo de Apoio à Gestão Pública), programas de extensão da UFC.

⁵ Ruy Aurélio Batista Rolim de Souza, é arquiteto e urbanista, formado pelo Centro Universitário Estácio do Ceará, em 2017, especialista em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) em 2019. Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente realiza pesquisa na área de Arquitetura, Planejamento Urbano e Desenvolvimento Social.

⁶ Marcelo Rodrigues Rabelo é publicitário e atualmente é discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da UFC. Atua como pesquisador e articulador institucional do LEADERES (Laboratório de Ensinos Avançados em Desenvolvimento Regional Sustentável) e do NAGEP (Núcleo de Apoio à Gestão Pública), ambos programas de extensão da UFC.

especificidades e é necessário ao poder público uma atenção especial às formas de organização e de participação imprescindíveis para a execução de políticas públicas.

Construir o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social para estas três ZEIS, da cidade de Fortaleza, foi um grande desafio. Porém, sendo o Plano de Participação uma das etapas do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) a construção da participação começou com a eleição de um Conselho Gestor participativo. Em termos cronológicos o primeiro passo para a elaboração do PIRF está na Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 182 e 183, que abordam a necessidade da Função Social da propriedade, a Gestão Participativa das Cidades e a obrigatoriedade dos Planos Diretores. Na trajetória de construção de um Plano de Regularização Fundiária, tão importante para amenizar as desigualdades das cidades brasileiras, o Plano Diretor é fundamental para a política de desenvolvimento urbano municipal, pois permite a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. É importante destacar que a Lei Federal Nº 10.257/2001, regulamenta o Capítulo da Política Urbana da CF/88 e traça as diretrizes gerais da Política Urbana em três grandes linhas de atuação: 1) Indução do uso e adequação do solo; 2) Regularização fundiária; e 3) Democratização da gestão urbana, que, ao serem garantidos no Plano Diretor Participativo, nos territórios municipais, contribuem para que todos tenham o direito à cidade. O Plano Diretor cria os instrumentos da Política Urbana, dentre eles as ZEIS, as quais representam a concretização dessas três linhas de atuação no território. Em síntese, o Plano Diretor prevê a criação de ZEIS com a eleição de Conselhos Gestores e a elaboração do PIRF, que, após aprovado pelo Conselho Gestor e comunidades das ZEIS, servirá como instrumento de luta por direitos.

O processo de elaboração do PIRF envolve muitas etapas e é um trabalho interdisciplinar. Após a elaboração de um “Diagnóstico da realidade local: análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco e identificação da oferta de equipamentos”, do “Plano de Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo”, do “Plano de urbanização”, do “Plano de regularização fundiária” e do “Plano de geração de emprego e renda” o “Plano de participação comunitária e desenvolvimento social” pode ser definido como a chave mestra que oferece aos moradores das ZEIS possibilidades de abrirem as portas para um longo caminho. O Plano de Participação é um instrumento democrático e busca atender as demandas levantadas pela população durante todo o processo de elaboração do PIRF,

realizadas pelas equipes técnicas da arquitetura e urbanismo, do direito, da economia, da geografia e da sociologia.

O Pano de Participação, elaborado pela equipe de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), que integra o PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, teve como objetivo apresentar Diretrizes e Estratégias, Metas, Ações e Indicadores que deverão ser monitorados para o desenvolvimento de políticas públicas nos territórios das ZEIS. O Plano de Participação também orienta a compreensão e leitura do estado atual das políticas públicas urbanas nas localidades. Estimula os canais de participação para os moradores se organizarem e lutarem pelos seus direitos e indica os caminhos jurídicos possíveis para a coletividade buscar as soluções para adversidades enfrentadas e os meios para execução do PIRF. Um outro objetivo do plano, não menos importante, é de estimular o desenvolvimento comunitário, com a formação de novos agentes, para que a população se torne mais atuante nos processos decisivos da localidade, pois, é na partilha do conhecimento e do “poder” que acontece a realização efetiva da Participação Social.

A partir da experiência da elaboração do Plano de Participação para o PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, o objetivo deste capítulo é contribuir para o debate sobre os desafios da participação e do controle social na definição de políticas públicas e também de apresentar os passos realizados para a construção de Planos de Participação, enquanto um produto necessário para o desenvolvimento de um PIRF.

Participação e controle social

Ermínia Maricato (2011) afirma que não é por falta de planos ou de planos de qualidade que as cidades brasileiras crescem desordenadamente. No caso da cidade de Fortaleza, a primeira Planta da cidade é de 1812, Planta de Silva Paulet, em seguida tivemos a Planta de Adolfo Herbster, de 1875, e os Planos de Remodelação e Extensão da cidade: de Nestor Figueiredo em 1933 e de Saboya Ribeiro em 1947. Tivemos também o Plano Diretor de Hélio Modesto em 1963, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, em 1972 – PLANDIRF, o Plano Diretor Físico de Fortaleza em 1979, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, em 1992 e o Plano Diretor Participativo de 2009. Mais recentemente, no ano de 2017, foi apresentado um plano de planejamento de médio e longo prazo, denominado, Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade, Fortaleza 2040. Porém, a grande dimensão

territorial da cidade e o crescimento rápido e desordenado, e sem adequação aos planos urbanísticos, tem se manifestado como fatores que contribuíram para um desigual processo de urbanização e de execução de políticas públicas. Como consequência desses fatores Fortaleza se apresenta hoje como um conjunto de territórios unidos espacialmente, mas com indicadores tão diversos que erguem fronteiras simbólicas, separando e segregando a população, por esse motivo o instrumento da ZEIS, pode ser definido como uma política de justiça social (Bezerra, 2018).

A cidade de Fortaleza vivenciou uma reforma administrativa no ano de 1997, na gestão do prefeito Juraci Magalhães, com o objetivo de “dar à população fortalezense uma vida de melhor qualidade através da gestão integrada, não apenas das políticas sociais, mas do conjunto das políticas públicas” (Junqueira 1998, p. 32). Nessa perspectiva, Junqueira (1997) afirma também, que foi a partir dos pressupostos da descentralização, da intersetorialidade, da territorialização e dos grupos populacionais neles situados que a Prefeitura Municipal de Fortaleza buscou redefinir seu aparato governamental. Nesse período, foi inaugurado na cidade de Fortaleza uma nova gestão do espaço urbano, que buscava superar a distância entre o governo municipal e o cidadão por meio da criação de Secretarias Executivas Regionais (SER). Nesse contexto, a cidade de Fortaleza foi dividida em seis Secretarias Executivas Regionais (SER), todas são constituídas por um aglomerado de bairros, com exceção da Regional do Centro (SERCEFOP), que só foi criada no ano de 2008. Estas regionais abrigam atualmente 120 bairros (Bezerra, 2018). Os territórios que hoje pertencem as ZEIS Poço da Draga, Pici e Bom Jardim pertencem respectivamente as SER's II, III e V. Na atual gestão, do prefeito Roberto Claudio (2017-2020), foi apresentado um novo projeto de territorialização da cidade, mais descentralizada e seguindo as diretrizes do Plano Fortaleza 2040. (Figura 1, Mapa de Fortaleza)

A elaboração das novas agendas territoriais propôs uma divisão de Fortaleza em unidades de planejamento territorial (os territórios), unidades de gestão territorial (as novas Regionais) e a criação de fóruns por territórios que permitam planejar e acompanhar o desenvolvimento de cada um dos novos 39 territórios propostos (Agendas Territoriais, Fortaleza 2040). Essa nova divisão vem sendo motivo de alguma polêmica, especialmente no caso da ZEIS Bom Jardim que teve os territórios separados.

Eduardo Grin (2017, p. 60), salienta que “una mayor descentralización requiere de un mayor control, evaluación de resultados y modernización administrativa.” Ou seja, a questão da descentralização está associada a necessidade de avaliação das políticas públicas, por meio de metodologias que utilizem técnicas de aproximação e participação da população capazes de transformar os tradicionais modelos administrativos. Ou seja, as novas agendas territoriais e a regularização fundiária das ZEIS devem ser acompanhadas de desenvolvimento sustentável para os territórios. A gestão desses territórios deve abranger as dimensões social, cultural, ambiental e econômica, as quais são identificadas a partir da participação das comunidades. Quem habita os diversos territórios da cidade é quem melhor pode determinar as escolhas sociais, definindo como identificar problemas e resolver segundo as prioridades. A territorialização é importante, mas a definição de estratégias coletivas e comunitárias só é possível por meio de estratégias de participação. É por meio do diálogo entre gestores e comunidades que políticas públicas podem ser desenhadas e as demais etapas do ciclo de formulação de políticas públicas, ou seja, o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação, efetivadas.

O PIRF é um instrumento que se coaduna com as premissas do desenvolvimento sustentável. E é por meio de um Plano de Participação que é possível identificar os problemas de cada ZEIS, bem como os indicadores que devem ser priorizados no processo de definição de políticas públicas para o território. O PIRF e especialmente o Plano de Participação deixarão claro para as próximas gestões quais as políticas públicas prioritárias. É importante ressaltar, que outras instâncias não governamentais podem se tornar implementadores de políticas públicas, definidas para um dado território (Chacon, 2015). Com isso não estamos afirmando que o Estado possa se eximir na tarefa de diminuir as desigualdades presentes nos diversos territórios da cidade. Até porque a realidade atual das ZEIS, que se exprime por diversas carências, é fruto de consequentes ausências do poder público nesses territórios.

O exercício da participação social é um elemento chave para que se conquiste efetivamente uma melhor qualidade de vida em termos coletivos e individuais em qualquer território da cidade. Porém, esse exercício depende também de transformações culturais, para além da institucionalização, e mesmo de princípios éticos que possibilitem pactos de confiança entre cidadãos e gestores. Em termos conceituais o controle social “pode ser identificado de duas formas principais: a área dos controles externos e a área dos controles internos” (Bobbio, 1999, p. 284). Ou seja, na primeira forma acontece do

Estado para a sociedade, neste caso, está incluído mecanismos de repressão destinados à manutenção da ordem, típicas de governos autoritários. Na segunda forma, que seria da sociedade civil para o Estado, é pautada na participação da sociedade, na elaboração e avaliação de políticas públicas, buscando resoluções das demandas sociais. Nesta perspectiva de Bobbio (1999) a área do “controle social interna” está associada à fiscalização administrativa, na aplicação de recursos e no monitoramento e avaliação das políticas públicas (Bezerra, 2018).

Essa segunda forma de controle social, de acordo com Bobbio (1999), pressupõe a existência de mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Porém, simplesmente conceituar participação não é suficiente para que possamos captar sua importância social, especialmente para a formulação de um Plano de Participação em uma ZEIS. Entendemos que esse conceito, como o próprio exercício da participação, deve ser construído. Nesse sentido, o Plano de Participação oferece caminhos, estratégias e propostas de continuidade da mobilização e alargamento constante da participação. A partilha de conhecimentos proporcionada no processo de elaboração do PIRF fortaleceu nas comunidades a consciência de que a participação é fundamental para a busca dos seus direitos. Entendemos que o Plano de Participação será um instrumento que os membros das comunidades utilizarão para, de forma autônoma, buscar a efetivação do PIRF.

Os passos para elaboração de um Plano de Participação

Todo o apanhado de informações que compõe o Plano de Participação é decorrente de estudos prévios sobre as comunidades e de oficinas e capacitações que têm como objetivo a partilha de conhecimentos sobre os aspectos urbanísticos, de infraestrutura, ambientais, culturais e socioeconômicos. Cabe ao Plano de Participação apresentar para as comunidades uma síntese dos principais problemas e ameaças, as forças e oportunidades dos territórios, as diretrizes, as ações, os indicadores e, especialmente, as alternativas de solução. O Plano de Participação é um instrumento para nortear os caminhos a serem percorridos.

É importante ressaltar que a elaboração do Plano de Participação depende das oficinas e capacitações realizadas pelas diversas equipes técnicas responsáveis por elaborar o PIRF. Porém, para garantir a participação e o envolvimento dos moradores é importante um processo ativo de comunicação, ainda nas etapas de preparação para as oficinas. Nesse sentido, a partilha de informações sobre o que é uma ZEIS e que é o PIRF,

por meio da distribuição de materiais informativos, foi um dos primeiros passos que a equipe de Políticas Públicas realizou nos três territórios das ZEIS.

Foi nos primeiros contatos por meio da distribuição de materiais, reuniões de planejamento, aplicação de questionários, levantamento etnográfico em cada rua dos territórios, que fomos percebendo as especificidades de cada comunidade. No caso da ZEIS Poço da Draga fomos entendendo melhor que a resistência dos moradores em permanecer no território que habitam há aproximadamente cento e treze anos é um fenômeno importante para conhecer esta ZEIS. Outra característica desta comunidade é o fato de estar presente em uma área que figura como uma centralidade de Fortaleza, em termos espacial e simbólico. Na verdade, esta característica dá o tom da resistência, pois torna o local, historicamente, alvo de ameaças e de remoção. Por esse motivo, a mobilização e a participação nesta comunidade constituem questões de extrema sensibilidade. Ou seja, a proximidade ao centro comercial, cultural e histórico da cidade, assim como ao mar e aos bairros Praia de Iracema, Centro e Meireles dotam os moradores do Poço da Draga de um capital simbólico que inverte a lógica de precarização espacial com suburbanização. Residir em um espaço que necessita de uma regularização fundiária é um dado presente na comunidade. Porém, residir em um espaço central e dotado de uma infraestrutura de qualidade no seu entorno provoca nos moradores o sentido de resistência a projetos de intervenção propostos pelo poder público. Por esse motivo, a mobilização e a participação no Poço da Draga tiveram um ritmo especial, próprio de uma comunidade que vive em seu cotidiano a ambiguidade do processo de urbanização das cidades brasileiras, onde a falta de serviços básicos como por exemplo, uma creche ou o saneamento, convive com a oferta significativa de equipamentos e políticas públicas da cidade, sejam culturais, de saúde de mobilidade, entre outras.

Foram realizados diversos encontros no Poço da Draga com o propósito de desenvolver uma maior sensibilização dos moradores quanto à necessidade de elaboração conjunta do Plano de Regularização, porém a mobilização foi sempre permeada por dificuldades. Das três ZEIS envolvidas no processo de elaboração do PIRF, a ZEIS Poço da Draga apresentou a maior resistência e desafios para a mobilização e participação. Entretanto, as peculiaridades do Poço da Draga não impediram o caráter participativo do PIRF e o Conselho Gestor teve um papel fundamental.

Quanto a ZEIS Pici foi a partir do contato, conversas e partilhas de informações nas oficinas e capacitações que foram identificados as principais forças e ameaças desse território, e também as demandas mais urgentes, como a solução para os alagamentos, decorrentes da falta de saneamento básico atrelada à rede de esgoto e a drenagem que acarretam problemas ambientais como a poluição das águas. As soluções para esses problemas são caminhos básicos para a garantia do bem-estar coletivo da população. Porém, a ZEIS Pici também tem muitas forças e oportunidades, a começar por possuir moradores com um sentimento de pertencimento e orgulho em viver nos diversos territórios da ZEIS. São muitas as organizações sociais e culturais que fazem dos seus trabalhos, com a comunidade, um movimento de resistência, conscientização e participação na luta por direitos e na construção de uma cidade mais justa. Uma das características da ZEIS Pici é a organização e a participação nos movimentos sociais, com a presença de jovens muito politizados e com grande potencial. Na ZEIS Pici o diálogo é muito valorizado e a participação e o envolvimento da comunidade no processo de elaboração do PIRF foi uma constante, presente em todas as etapas, nesse sentido, o Plano de Participação será um instrumento importante na indicação de caminhos para a execução das ações do PIRF.

A ZEIS Bom Jardim tem características importantes que facilitaram muito o trabalho de elaboração do PIRF. Historicamente é um território que precisa da organização e dos movimentos sociais para buscar direitos básicos. A ZEIS possui territórios apartados da cidade de Fortaleza, a distância geográfica das centralidades da cidade parece colaborar com a distância, ou mesmo ausência, de serviços básicos proporcionados pelo Estado. Na construção do Plano de Participação foram identificadas as principais forças e ameaças da ZEIS Bom Jardim e também as demandas mais urgentes, como a falta de saneamento básico que acarreta diversos problemas, como doenças graves. Outros problemas urgentes são as dificuldades de mobilidade dentro do território da ZEIS e a falta de equipamentos de saúde. São muitas as dificuldades partilhadas pelos moradores da ZEIS e as soluções para esses problemas são caminhos básicos para a garantia do bem-estar coletivo da população. Porém, a ZEIS Bom Jardim também tem muitas forças e oportunidades, especialmente a existência de um alto potencial artístico e cultural. A comunidade possui muitos jovens e uma grande variedade de artistas e produtores culturais nas mais variadas linguagens, são agentes coletivos como ONG e Coletivos Artísticos que tornam o Bom Jardim uma referência no potencial cultural da

cidade. Foi essa organização que facilitou o processo de construção de todas as etapas do PIRF, garantindo participação e diálogo com diferentes territórios da ZEIS.

O conhecimento das forças e oportunidades, problemas e ameaças de cada território das ZEIS foi facilitado pelas lideranças já consolidadas em cada espaço territorial. Entendemos que o papel do Estado é dialogar e ampliar o leque de lideranças para tornar as políticas públicas mais participativas. A institucionalização do Conselho Gestor foi um passo imprescindível para a elaboração do PIRF. Outra iniciativa que muito contribuiu para o desenvolvimento do trabalho e que pode ser definido como um importante passo na trajetória de construção de todas as etapas foi a seleção de Mobilizadores Sociais, ou seja, pessoas de dentro das comunidades que trabalharam de forma remunerada na construção do PIRF. Os mobilizadores tiveram o papel de diálogo e de mobilização nas comunidades, alguns inclusive se destacando como futuras lideranças.

Os passos para a elaboração do Plano de Participação nos mostrou que precisamos de mudanças nas formas de fazer política participativa, como informa Valeriano Costa (2015, p.153) “há uma reivindicação não apenas de mais políticas, mas também de novas formas de fazer política, e aí a coisa fica muito mais complicada, porque evidentemente o Estado não está preparado para isto”. Entretanto, coube a universidade, enquanto uma instituição do Estado, procurar reinventar as formas de fazer política participativa. As equipes técnicas adentraram nos territórios e fizeram da participação um pré-requisito para a construção de cada produto, mesmo com todas as adversidades, inclusive com as resistências, diferentes metodologias foram implementadas, sempre com o intuito de aproximação e diálogo. É importante destacar, a instalação de um Escritórios de Campo dentro de cada território, que foi uma iniciativa que também gerou mais proximidade e participação.

Anterior ao início dos trabalhos do PIRF, ainda em fase de projeção do trabalho, a equipe de Políticas Públicas fez um levantamento dos equipamentos públicos com raio de até 3km, com o intuito de melhor perceber como as políticas públicas estão distribuídas nos territórios das ZEIS. Assim, buscou-se identificar, no decorrer dos trabalhos dentro da comunidade como é a vivência destes espaços de interlocução entre moradores e instituições. O resultado da pesquisa exploratória foi apresentado no “Diagnóstico físico-ambiental, urbanístico e fundiária”. Na sequência dos trabalhos, foram propostas diversas

oficinas pelas equipes da UFC para a construção conjunta das atividades. A equipe de Políticas Públicas esteve presente nas oficinas de cartografia social coordenada pela equipe da Geografia e de normatização propostas pelas equipes de Direito e Arquitetura, na aplicação de questionários e na etnografia rua a rua coordenada pela equipe de Sociologia, assim como em diversas reuniões junto à comunidade. Os bolsistas da equipe de Políticas Públicas contribuíram na elaboração e distribuição de convites para as diversas oficinas do PIRF e tiveram um maior contato com a população a partir dos dias destinados ao escritório de campo, onde foi possível apreender novas percepções acerca do cotidiano das ZEIS.

Uma das principais metodologias utilizadas na elaboração de um Plano de Participação são as oficinas e capacitações, com o objetivo de planejar a elaboração do Plano de Participação e explicar o planejamento interdisciplinar do PIRF. A partir da análise do trabalho desenvolvido de forma interdisciplinar nas diversas etapas do PIRF, apresentamos para a comunidade, como produto final, uma síntese do diagnóstico e prognóstico da ZEIS com a identificação de Eixos Temáticos, problemas e forças, presentes nos territórios. Os Eixos Temáticos e os respectivos indicadores apresentados tiveram como objetivo pontuar quais os aspectos mais relevantes para um acompanhamento a posteriori da comunidade.

O principal objetivo do Plano de Participação foi a construção desses indicadores os quais contribuirão para a realização de Políticas Públicas que atendam as demandas das Zonas Especiais de Interesse Social. Levando em consideração sua trajetória, seus condicionantes urbanos, ambientais, sociais e culturais. Assim como, os anseios da população pelas melhorias de educação, saúde, trabalho, habitação e lazer. Objetivou-se também oferecer os instrumentos possíveis para a população reivindicar os direitos historicamente suprimidos e/ou negados, conduzindo-os a uma situação de corresponsáveis pelas decisões locais. Favorecendo assim, o sentimento de pertencimento dessas pessoas para com o meio em que vivem.

O Plano de Participação será um instrumento norteador para as instituições públicas, no acompanhamento e monitoramento do PIRF na ZEIS, assim como possibilitara desenvolver canais de abertura para o diálogo com a comunidade, facilitando a pactuação de compromissos estabelecidos por ambas as partes. Como instrumentos para as comunidades desenvolvemos uma revista para cada ZEIS. O objetivo da revista foi

partilhar informações sobre as políticas urbanas, no tocante aos marcos legais que levaram a construção das ZEIS, por meio de uma linguagem acessível. Dividimos a revista em três tópicos: primeiro, “o que somos” onde apresentamos a realidade do território da ZEIS, a partir de dados construídos durante a elaboração do PIRF, no segundo tópico, “o que queremos” onde apresentamos os anseios de quem habita esses territórios e no terceiro tópico definido como “o que fazer”, apresentamos caminhos que podem ser percorridos para a busca de um efetivo direito a cidade. Além da revista elaboramos também um *site* que trará a memória da construção do PIRF e outros mecanismos de informação e de participação. Com estas ferramentas a informação será democratizada e alcançará outros territórios do Brasil que também necessitam de intervenções espaciais e sociais. Enfim, o Plano de Participação será a base para a consolidação de um instrumental eficiente de monitoramento contínuo de políticas públicas nos territórios das ZEIS.

Considerações finais

No âmbito da relação entre participação e políticas públicas fica evidente que o compromisso do Estado brasileiro com o controle social, com a participação popular e com o estabelecimento de mecanismo e canais de participação, dos mais diversos, tem como marco legal a Constituição de 1988. O Estatuto da Cidade e, por conseguinte, os Planos Diretores, supõe um caráter participativo e legalmente buscam promover a inclusão de diferentes atores na tarefa de produzir o espaço urbano. A elaboração do PIRF, teve como objetivo ser uma política que integra uma equipe técnica, acadêmica e a participação popular, para juntos, construir um produto final que contemple as necessidades e demandas da comunidade.

É importante destacar que os territórios das ZEIS são lugares marcados por movimentos e lutas sociais que, através de suas lideranças comunitárias, sempre buscaram reivindicar pautas prioritárias junto ao poder público. São espaços da cidade que sofreram um processo de exclusão no que tange ao desenvolvimento e planejamento do espaço urbano. Portanto, é natural que haja na população a ânsia por melhores condições de vida, com políticas públicas acessíveis e de qualidade, assim como moradia digna, melhores oportunidades de emprego, além de um aparato jurídico que garanta a permanência dos moradores no lugar onde sempre viveram. A institucionalização das ZEIS é uma política imprescindível para o desenvolvimento sustentável da cidade com

inclusão e qualidade de vida para todos os seus moradores. Dentro do processo de regularização destes espaços o PIRF é uma política exemplar por dotar o poder público de informações fundamentais para qualquer intervenção nestes espaços. Na construção do PIRF a elaboração do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social se destaca por proporcionar um apanhado de informações sobre a ZEIS, como a identificação de indicadores que devem ser monitorados e forneça elementos para a construção de políticas públicas que revertam os indicadores negativos destes espaços da cidade. Além de parâmetros urbanísticos específicos estes territórios devem ser dotados de políticas públicas também diferenciadas, como mostrado nos diferentes produtos do PIRF a questão da moradia digna vai muito além do habitar.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otília; Calos Vainer, Ermínia Maricato. **A cidade do pensamento único**, Petrópolis: Vozes, 2002. [1]
[SEP]
- ARRETCHE, Marta T. S. O Mito da Descentralização: Maior Descentralização e Eficiência das Políticas Pública? In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 31, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2ª. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**, Fortaleza: Edições UFC, 2004.
- BEZERRA, Roselane Gomes. Descentralização, participação e controle social: A concepção e a prática das Secretarias Executivas Regionais da cidade de Fortaleza. In **Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: as políticas, a política e a participação** / orgs. Eduardo José Grin, Camila Romero Lameirão, Fernando Luiz Abrucio e Mário Aquino Alves. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora ELSEVIER, 2004.
- CHACON, S. S.; Nascimento, V. S. do; LIMA JÚNIOR, José Ferreira. **Participação, protagonismo feminino e convivência com o Semiárido**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Garamond; Brasília: IABS. 2015.
- COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.** UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.
- FORTALEZA. Relatório das ZEIS 2016. Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2016. Disponível em:
<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publication>.
Acessado em: 24/10/2019.
- FORTALEZA. Relatório da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2018.
- GRIN, Eduardo José; BONIVENTO, José Hernández; ABRUCIO, Fernando. **El Gobierno de las grandes Ciudades: Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina**. Santiago, Chile: [1]
[SEP] CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Universidad Autónoma de Chile, 2017.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de

um modelo de gestão municipal. In **RAP**: Rio de Janeiro Mar./Abr., 1998.

_____. Luciano A. Prates. Novas Formas de Gestão na Saúde: Descentralização e intersectorialidades. In **Saúde e Sociedade** 31- 46, 1997.

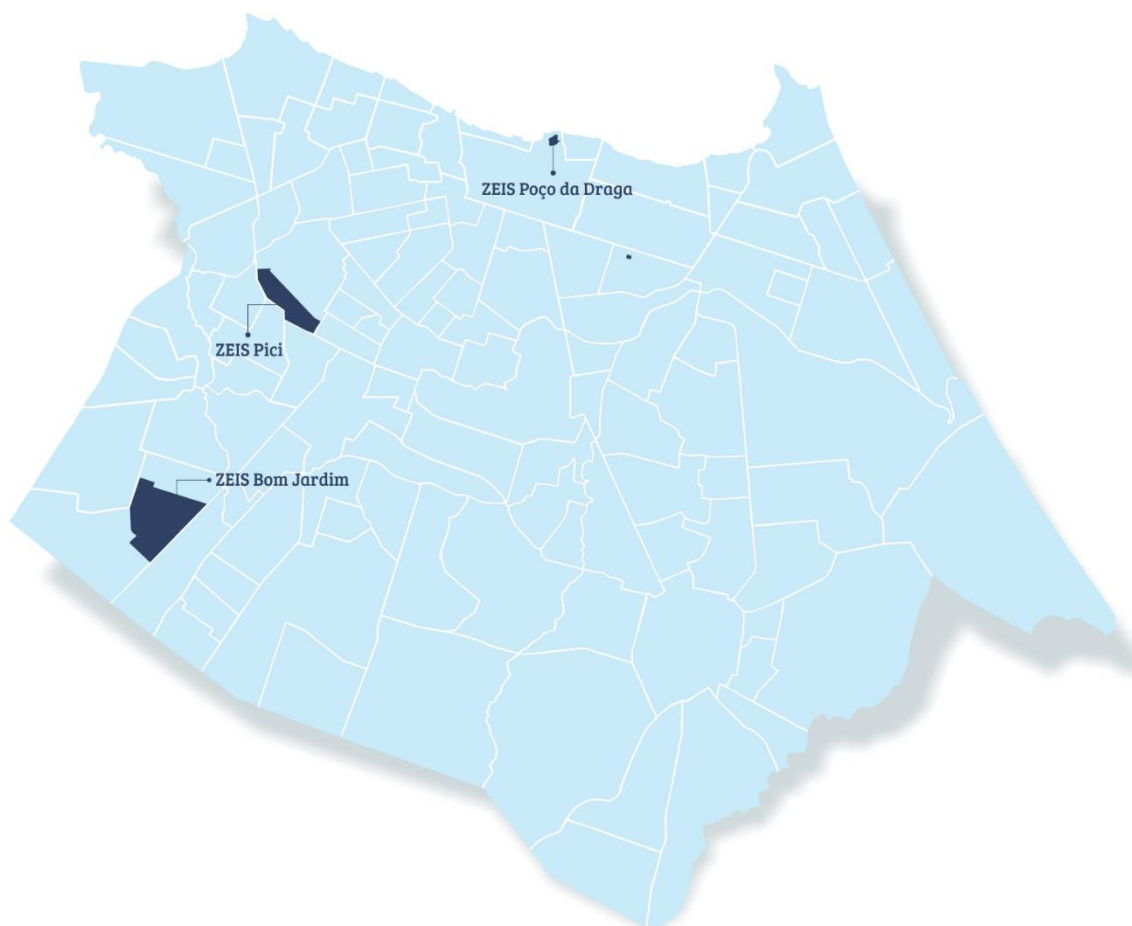
JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M; KOMATSU, S; Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza. **XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”**. Caracas, p. 75, 1997.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991. [L] [SÉP]

MARICATO, E. Brasil, Cidades: **Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

PMF, **Fortaleza 2040**: A cidade planejada pela cidadania. 2018. Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Figura 1 – Divisão do município de Fortaleza por bairros com destaque para as ZEIS Poço da Draga, Pici e Bom Jardim



Fonte: Elaboração própria com base em informações coletadas no site Fortaleza em mapas.

Capítulo 4

POR DENTRO DA COMUNIDADE:

Instrumentos de investigação sociológica no fomento a políticas públicas de moradia e regularização fundiária

*Irapuan Peixoto Lima Filho⁷
Francisco Willams Ribeiro Lopes⁸*

Introdução

O objetivo deste texto é apresentar o processo de investigação sociológica realizado no contexto de elaboração do PIRF (Plano Integrado de Regularização Fundiária) de três Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de Fortaleza, com ênfase nos instrumentos de pesquisa utilizados pela equipe de Sociologia para subsidiar os diagnósticos socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Como apresentado em outros textos deste livro, o trabalho encampado pela equipe multidisciplinar da Universidade Federal do Ceará (UFC) se deu com as ZEIS de três regiões de Fortaleza: Bom Jardim (agregando trechos dos bairros Bom Jardim e Siqueira); um trecho do bairro Pici; e a comunidade Poço da Draga (inserida no bairro Praia de Iracema).

O processo de investigação para subsidiar o PIRF foi um trabalho participativo e colaborativo, cujos principais agentes sociais envolvidos foram a UFC, as comunidades e o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). A UFC representada por seus pesquisadores e estudantes; as comunidades pelos membros do conselho gestor da ZEIS, os mobilizadores sociais e os próprios moradores; e o IPLANFOR pela equipe designada para mediar o encontro dos dois primeiros agentes.

Tendo em vista o caráter participativo para elaboração do PIRF, a aproximação entre a UFC e as comunidades assumiu as características da relação entre pesquisadores e interlocutores que, no sentido dado por Agier (2015), é um encontro fundador, pois

⁷ Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisador do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC), membro da Equipe de Sociologia do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). E-mail: irapuan.peixoto@ufc.br.

⁸ Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisador do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC), membro da Equipe de Sociologia do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). E-mail: lopes.willams@ufc.br.

visava não somente a produção de um documento, mas também o início ou à continuidade da mobilização por políticas públicas de moradia e regularização fundiária.

Por sua constituição epistemológica, a Sociologia tinha condições de se relacionar de modo mais “próximo” com a comunidade, já que tem seu objeto fundamentado nos sujeitos e suas relações sociais, o modo como ocupam o espaço (físico e simbólico) e como se relacionam com instituições como os governos. Neste sentido, a Sociologia entrou no processo de elaboração do PIRF como uma ferramenta auxiliar aos produtos que seriam gerados por outras equipes (Arquitetura/Urbanismo, Direito, Economia, Geografia e Políticas Públicas), não por ser menos importante, mas porque seus recursos metodológicos fomentariam a cada uma delas com dados, informações e reflexões úteis ao Plano em si.

Portanto, dentro da feitura do PIRF, as contribuições da Sociologia aqui descritas foram transversais às demais equipes e se realizaram no contexto do *Produto 2: Caderno de Diagnóstico Sócio-Econômico, Físico-Ambiental, Urbanístico e Fundiário*; porém, os dados levantados foram analisados detidamente e subsidiaram o *Produto 5: Plano Urbanístico*; *Produto 6: Plano de Geração de Trabalho e Renda*; e *Produto 7: Plano de Participação Comunitária*.

Foram discutidas e elaboradas ferramentas específicas que poderiam dialogar com a comunidade ao mesmo tempo em que contribuiriam para conhecê-la, chegando-se aos quatro percursos metodológicos que descreveremos a seguir: um relatório preliminar com a produção bibliográfica disponível sobre a comunidade; a aplicação de questionários de visita domiciliar com os moradores; o mapeamento rua a rua; e entrevistas. O uso de tais ferramentas, contudo, pressupõe uma relação próxima e de confiança com a comunidade, algo que precisou ser construído desde o início nas primeiras reuniões promovidas pela equipe da universidade com os moradores, lideranças comunitárias e representantes do poder público a partir de dezembro de 2018, quando ocorreu a primeira reunião com os Conselheiros, seguindo nesta primeira fase (antes da aplicação dos procedimentos) até a apresentação dos planos de trabalho para as três ZEIS entre junho e julho de 2019.

A pesquisa suscitou outras questões presentes nos estudos sociológicos de comunidade que, ao lidarem com localidades predominantemente urbanas, próximas da realidade do pesquisador, requerem do cientista social um exercício de distanciamento epistemológico (VELHO, 2013). Era preciso estar atento à “eficácia simbólica” da noção de comunidade que, muitas vezes empregada no sentido de coesão, diante das

intervenções do Estado e do outro considerado estranho, pode não evidenciar suas divisões, classificações e segmentações. A polissemia do termo comunidade podia ser vista na forma adjetivada como se apresentava: “comunidade organizada”, “comunidade carente” e “comunidade desassistida”, sendo este último qualificativo o mais recorrente no contexto do PIRF, pois expressava a ausência de direitos coletivos em relação aos serviços públicos que entendemos como fundamentais para concretizar o direito à cidade (LEFEBVRE, 2008).

Para além das divisões já existentes nas comunidades, a equipe da Sociologia sabia que sua presença em campo, no contexto de elaboração do PIRF, poderia reforçar outras divisões, haja vista a poligonal de cada ZEIS contemplar apenas uma parte do bairro e outra não. Neste contexto, passamos a entender as comunidades como um conjunto de sujeitos marcado por uma sociabilidade com interações e dependências múltiplas, bem como por um equilíbrio de tensões, que formam uma configuração socioespacial onde se desenrola a vida cotidiana, na qual os indivíduos se reconhecem e expressam suas formas de organização.

Desta forma, além de se inserir nas atividades corriqueiras do projeto (como nas reuniões de trabalho com a comunidade e na execução de algumas ferramentas de outras equipes, como a construção dos Mapas Sociais por meio da FOFA), a equipe da Sociologia organizou seu trabalho basicamente a partir dos quatro instrumentos já citados.

O primeiro passo da equipe foi reunir o conhecimento produzido acerca das comunidades não somente na esfera acadêmica, mas também pela própria comunidade. Assim, a equipe da Sociologia (que reunia dois professores e 11 pesquisadores) realizou um extenso levantamento bibliográfico do que já se tinha produzido sobre as comunidades, tanto no aspecto acadêmico quanto em outros campos do saber que se associassem ao processo do PIRF. O resultado foram três *Relatórios Iniciais*, um para cada poligonal, que fomentaram dados para as etapas posteriores e também iriam compor a seção histórica de cada uma no *Produto 2*.

Os materiais utilizados na elaboração dos relatórios foram coletados nos repositórios institucionais e nas bibliotecas das universidades federal e estadual do Ceará (UFC e UECE), nas plataformas SciELO, CAPES e em sites institucionais da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Foram compilados materiais produzidos pela própria comunidade como cartilhas, panfletos, blogs, perfis nas redes sociais de organizações da sociedade civil que atuam nos bairros, bem como documentos relacionados à

regularização fundiária produzidos em parceria com outras instituições. Uma busca em sites de jornais e portais de notícias também compuseram as fontes deste levantamento. É importante destacar que, desde o início da pesquisa, todo esse material foi organizado também para facilitar a criação de uma biblioteca comunitária em cada ZEIS, a serem entregues ao fim do processo de formulação do plano.

A partir deste levantamento, foram analisados e organizados procedimentos já empregados em estudos sociológicos, como a formação sócio-histórica do bairro e da comunidade, as lutas pelo direito à moradia, a estratificação e divisão simbólica dos espaços, a memória das lideranças, a relação com os poderes públicos, o mapeamento dos equipamentos públicos e privados e o capital social dos moradores.

De posse das informações reunidas nos relatórios, que contaram com a colaboração da comunidade já que a equipe se aproveitou dos primeiros encontros para colher informações, organizamos outros três instrumentais para desenvolver a compreensão de como os moradores se relacionam com o espaço que ocupam, os laços comunitários construídos e as estratégias de sobrevivência em comunidades marcadas pela pobreza e violência, mas também pela construção de laços solidários, relações de amizade e processos de afirmação identitária como “morador”, que são herdados e perpassam as gerações.

Iremos agora nos detalhar sobre tais instrumentais e suas contribuições à construção do PIRF para as ZEIS citadas.

Questionários

O questionário foi o instrumento utilizado para construir um perfil básico de quem eram os moradores das comunidades ao mesmo tempo em que já fazia o levantamento de informações sobre aspectos específicos da vida social e os usos dos serviços públicos disponíveis para alimentar os *Produtos 2, 5, 6 e 7*.

Apesar de liderado pela equipe da Sociologia, a elaboração do questionário contou com a participação de todas as áreas envolvidas para diagnósticos específicos, como aspectos urbanísticos (o tempo de residência na comunidade, a situação estrutural da residência), legais (relacionados à propriedade ou posse dos lotes), geográficos (ocupação do solo, existência de áreas verdes), econômicos (ofertas de postos de trabalho, situação ocupacional) e de políticas públicas (serviços existentes e sua avaliação). Dessa forma,

cobermos o escopo de todas as equipes constitutivas do PIRF na UFC e evitávamos incomodar os moradores com vários testes. Tal processo, por colaborativo que fosse, deu bastante trabalho, já que precisava lidar com visões, metodologias e abordagens distintas de cada uma das ciências envolvidas, mas acredita-se que se chegou a um bom denominador comum que gerou muitos dados e informações importantes ao plano.

Tendo em vista que esse instrumento seria o primeiro contato com a população atingida pelo plano (nossa entrada na comunidade), de modo geral (ou seja, residentes que não participavam do Conselho Gestor e/ou não ouviram falar sobre PIRF) preocupou-se em não criar um formulário muito extenso, mas que ainda permitisse a interação ou diálogo do pesquisador com os moradores. Levamos em conta que o questionário se tornaria uma forma de escutar os moradores e, ao mesmo tempo, enquanto entrada na comunidade, uma forma de comunicar sobre a ZEIS.

Ademais, os pesquisadores (sociólogos) que aplicaram os questionários seriam os mesmos que participariam das reuniões e, portanto, o próprio exercício de aplicação (além de contribuir para a inserção no campo, como já discutido) permitiu aprofundar laços com a comunidade, conhecê-la “por dentro” através da “navegação” de suas ruas, vielas e becos e, ainda, ouvir outras vozes que não somente aquelas da “representação” das lideranças ou daqueles mais presentes nas reuniões de elaboração do PIRF.

Para isso, usamos a rica tradição das Ciências Sociais sobre como a inserção do pesquisador em comunidades traz a necessidade de posturas científicas muito específicas, como alteridade e relativismo cultural, além da capacidade de compreender o modo como os próprios sujeitos interpretam seu mundo e lançar reflexões sistemáticas sobre tal sistema de crenças (GEERTZ, 2003). Desse modo, a Sociologia não se ocupa apenas de colocar a comunidade sob um prisma “racional-analítico”, mas constrói uma ferramenta epistemológica que dá voz aos interlocutores por meio do modo como falam e pensam, compreendendo seus símbolos, suas categorizações nativas, e fazendo-as dialogarem com o arcabouço científico construído a partir deles.

Tal percurso é possível através da agência do pesquisador dentro da comunidade, buscando maneiras possíveis de se inserir no cotidiano dos sujeitos, compartilhando de suas visões de mundo e de suas ações; o que requer o uso de estratégias elaboradas e, por vezes, não usuais, de estar na comunidade (MAGNANI, 2002). Por isso, a pesquisa sociológica não se resumia a sair na rua com o questionário na mão a fazer perguntas de porta em porta; mas já começava nas reuniões prévias (ocorridas geralmente à noite) de

organização das primeiras etapas do PIRF e seguiu por diversas outras ações da UFC, como a abertura dos Escritórios de Campo, pequenas células do PIRF instaladas na comunidade para auxiliar a população no processo, tirar dúvidas e agilizar determinadas atividades; que já promoviam a possibilidade de observar, ouvir e anotar.

Por outro lado, a aplicação de um questionário requer uma série de procedimentos técnicos que utilizam da estatística para organizar o universo ao qual irá se debruçar e como obter determinados dados. A ciência de tais questões mobilizou a equipe a elaborar uma estratégia planejada e cuidadosa da construção do questionário e de sua aplicação.

O primeiro desafio à aplicação foi a construção da amostra, pois isso requer o conhecimento do total populacional de comunidades que muitas vezes são informais e, por isso, não estão contabilizadas nos dados oficiais. Contudo, informações de boa qualidade - ainda que não 100% precisas - foram obtidas a partir dos relatórios prévios das ZEIS (IPLANFOR, 2015), que apontavam uma população de 48.681 residentes dentro das três poligonais.

A distribuição estrita de um cálculo amostral com confiabilidade de 95% e margem de erro de 5% para uma população daquele tamanho exigia 382 questionários aplicados de acordo com a distribuição proporcional em sexo e faixa etária a partir dos dados populacionais de Fortaleza disponíveis no Censo 2010 (IBGE, 2019). Todavia, este é o ponto em que a realidade “fria” dos números necessita dialogar com a realidade mais complexa da vida social. Por exemplo, por ser uma área muito menor do que as demais, tanto em território quanto em população, o Poço da Draga seria matematicamente satisfeito com um número muito restrito de questionários. Daí, que a equipe resolveu por extrapolar a estatística e ampliar a quantidade, levando em consideração aspectos objetivos, como a distribuição espacial.

Refeitos os cálculos e organizados os perfis necessários de respondentes (distribuídos por sexo e idade) foram aplicados 402 questionários por uma equipe de 16 aplicadores na segunda e na terceira semana de setembro de 2019, dos quais 201 no Bom Jardim, 180 no Pici e 21 no Poço da Draga.

Particularmente nas duas primeiras poligonais, tais números foram subdivididos nas comunidades nas quais a população residia. No Bom Jardim, apesar de duas comunidades terem mais de 3 mil habitantes cada, os estudos prévios realizados na delimitação da poligonal identificavam outras 14 comunidades. No Pici eram

identificadas 5 comunidades, uma das quais com 16 mil habitantes e as demais com menos de 4 mil cada. Mesmo o Poço da Draga, com um território bastante reduzido, ainda foi subdividido pelas lideranças parte do Conselho Comunitário em 8 blocos.

Um questionário requer a realização do pré-teste, ou seja, a aplicação com número reduzido de respondentes para verificar se a linguagem utilizada era compreensível, identificar erros de fluxo na organização das perguntas e validar as opções de resposta. Logo de início verificamos, como já prevíamos, que precisávamos empregar mais o termo *comunidade* do que *bairro*, devido ao traçado da ZEIS não seguir as delimitações institucionais do governo municipal e ao fato de existirem diversas comunidades (um tipo de divisão simbólica). Ao responder onde moravam, o respondente dizia o nome da comunidade, um recurso próximo ao que a Sociologia denomina de “categorias nativas”: classificações construídas pelos próprios sujeitos; neste caso, os moradores. No Bom Jardim, por exemplo, as comunidades mais enunciadas pelos moradores eram Pantanal, Nova Canudos, Ocupação da Paz e Marrocos; enquanto no Pici apareciam Fumaça e Futuro Melhor. Embora a “construção” dessas comunidades atente as fronteiras físicas relativamente bem definidas, sua identificação se dá, principalmente, pelos processos sociais de ocupação do solo; de loteamento (formal ou informal, legal ou não) e construção de casas e ruas; de organização das lideranças; e de relações de sociabilidades estabelecidas a partir disso tudo.

O pré-teste reforçou para os sociólogos que apesar dos termos técnicos das diversas áreas que compunham a equipe multidisciplinar, era importante estar atento às enunciações nativas, como a referência ao “papel da casa”, outra categoria nativa que expressa o desejo do morador de regularizar a situação fundiária do seu imóvel fruto de ocupação ilegal. A realização do pré-teste também indicou o cenário que iríamos encontrar: comunidades com disputas territoriais, falta de saneamento básico, adensamentos urbanos precários, ausência do Estado, carência de serviços essenciais etc.

Durante a aplicação dos questionários, os sociólogos e estudantes da equipe estiveram atentos à dupla função de aplicar o instrumento ouvindo atentamente os moradores, bem como à tarefa de comunicar sobre a ZEIS e o PIRF, seja na abordagem inicial ou no final quando perguntávamos: “Você já ouviu falar sobre o PIRF?”. A presença do pesquisador em campo possibilitou a tradução de termos, até então, desconhecidos pelos moradores, como pavimentação e drenagem. Esses termos não faziam parte do vocabulário de muitos habitantes dessas comunidades porque são

intervenções urbanas que não estão presentes de forma concreta no seu cotidiano, marcado pela ausência de direitos e serviços dessa natureza.

O exercício de ouvir e comunicar, evitando uma postura meramente censitária, foi importante para que os pesquisadores não fossem confundidos com funcionários da Prefeitura, que pudessem estar ali para fiscalizar e notificar situações de irregularidade. Pudemos explicar o nosso papel enquanto Universidade para a elaboração de documentos que instrumentalizariam a comunidade como o PIRF.

A ideia de não ser confundido como funcionário da Prefeitura era para evitar situações de recusa dos possíveis entrevistados ou a falta de sinceridade nas respostas, pois como moram em áreas fruto de ocupação irregular, sentem-se vulneráveis diante dos poderes públicos. Foram muitas vezes que ouvimos: “eu não vou mentir para você não”.

Por outro lado, identificar-se com a Universidade gerava possibilidades não só pelas representações sociais relacionadas ao conhecimento científico, mas também devido à inserção de pesquisadores, professores e estudantes dessa instituição educacional nas organizações comunitárias por meio de projetos de pesquisa e extensão que alcançam seus moradores.

Contudo, para conseguir aplicar os questionários conforme o planejado, a relação Universidade e comunidade foi marcada por formas de comunicação, acordos e negociações mais delicadas, ora mediadas pelos mobilizadores, ora pelos próprios pesquisadores. Isto ocorreu, por exemplo, ao indicarem que precisávamos deixar bem claro para certos moradores qual era a intenção da pesquisa, como também ao ter que pedir autorização para aplicar os questionários em um condomínio habitacional público, não logrando êxito nesta última situação.

O processo de aplicação dos questionários foi todo acompanhado pelos mobilizadores sociais que orientavam o deslocamento dos pesquisadores pelas ruas e, em algumas ocasiões, abordavam as pessoas convidando-as para participar. Mas, logo após iniciar a aplicação, o mobilizador afastava-se para que sua presença não interferisse na resposta dos entrevistados.

O exercício de caminhar pelas ruas, travessas e becos com a presença dos mobilizadores possibilitou fazer a pesquisa por dentro da comunidade, pois permitiu ouvir os moradores para traduzir suas demandas, necessidades e, principalmente, suas prioridades. Por dentro da comunidade foi possível vivenciar situações cotidianas da

periferia da cidade, desconstruir estereótipos continuamente reforçados na mídia, perceber limites simbólicos construídos a partir das relações sociais e conhecer a diversidade de manifestações culturais.

Ademais, o questionário permitiu conhecer a comunidade a partir de uma grande quantidade de variáveis: quantas pessoas residiam na residência; há quanto tempo; quem estava empregado ou trabalhando; como os espaços eram utilizados; qual o fluxo dos moradores com as comunidades do entorno e da própria cidade; informações sobre a economia local e o grau de associação; que se tornaram essenciais ao trabalho de elaboração dos planos subsequentes que iriam compor o PIRF.

Mapeamento Rua a Rua

A aplicação dos questionários erigiu uma série de questões fundamentais, mas também revelou os desafios de representação da comunidade a partir de levantamentos quantitativos que não sejam censitários. Além disso, a regulamentação fundiária de uma comunidade passa pela aliança do conhecimento geográfico (o espaço ou território ao qual a população está assentada) com aquele de cunho social (os usos do espaço).

Obviamente, existem muitas técnicas para apreender a dinâmica do uso do solo, tomado aqui como dinâmica complexa na qual os atores sociais interagem com sujeitos e estruturas sociais, mas também, com a natureza. Neste sentido, é importante rememorar a discussão de Certeau (2012) que faz a distinção entre *lugar* e *espaço*, com o primeiro compreendido como um cenário físico e o segundo como um processo em que se dá um tipo de construção social em torno daquele lugar, que portanto, atribui usos e significados específicos ao espaço.

Nesse sentido, quando pensamos as comunidades como espaços, estamos inferindo que não se tratam apenas de solo, casas ou traçados de ruas, mas do modo como as pessoas vivem em um determinado lugar, como estabelecem relações sociais entre si e constroem histórias e o sentimento de pertença que extrapola o apenas “vivo aqui”, e assume a ideia de identificação que gera algo que Giddens (2002) chamou de autoidentidade. Uma vez que a comunidade se consolide, os atores passam a se ver e serem vistos como “moradores do lugar tal” e isso agrega uma série de signos muito fortes do que os sujeitos são e o que é esperado deles. A comunidade passa a ser um corpo social que se relaciona com os seus e é formada pela ação dos agentes sociais que estão sob sua

influência mais direta e passam a mobilizar ensejos, pautas políticas, lutas por direitos, conflitos internos etc.

Na busca de fazer uma leitura do espaço, a equipe da Geografia, por exemplo, usou a metodologia dos Mapas Sociais para construir noções sobre como a comunidade via a si mesma e como queria que fosse seu futuro.

A equipe da Sociologia pretendia seguir outro caminho e obter uma reflexão sobre o uso do espaço, ou seja, como a comunidade constrói seu espaço, organiza as ruas, ocupa as vias, interagindo com a infraestrutura “deixada” pelo poder público e construindo sua própria dinâmica comunitária. Um esforço que parte de um mapeamento, mas ao contrário de uma diagramação estática que o termo pode gerar, trazer justamente como o elemento humano interage com o traçado “frio” das ruas e o transforma.

O Mapeamento Rua a Rua permitiu conhecer a comunidade de um modo profundo quanto à sua organização social, observando a disposição das ruas; a existência de estabelecimentos comerciais, religiosos ou serviços do poder público (incluindo saúde, segurança e transporte); a oferta de serviços privados; a infraestrutura básica (saneamento básico, iluminação pública); lugares para comer; espaços de lazer; existência de áreas de risco ou zonas verdes etc. Mais do que informações em um relatório, a iniciativa localiza geograficamente cada um dos tópicos e permite um mapeamento que funciona como retrato mais preciso da comunidade no tempo presente. A vantagem é que a coleta dos dados é realizada presencialmente pela própria equipe e não se configura como dados secundários, cuja realidade pode estar imprecisa ou desatualizada.

A execução da metodologia do mapeamento rua a rua foi em boa medida construída pela própria equipe da Sociologia para o PIRF - liderada pela professora Danyelle Nilin Gonçalves -, mas se baseou na técnica usada pelo GPDU da Universidade Estadual do Ceará (UECE) em suas experiências de pesquisa realizadas no início dos anos 2000, como descrito em Aragão, Freitas e Santos (2008).

A partir dos mapas oficiais aerofotografados fornecidos pelo IPLANFOR, cada uma das poligonais da ZEIS teve todas as ruas identificadas e foi organizada a partir de frentes de rua, ou seja, não o quadrilátero completo, mas um dos lados da quadra, delimitados pelas ruas limítrofes. Tal nível de detalhamento permitia a melhor anotação das informações, bem como diminuía o risco de um beco ou viela ser ignorado. As frentes de ruas de cada uma das poligonais foram montadas em listas que eram distribuídas aos

pesquisadores para dividi-los por grupos, de modo a otimizar o tempo. Cada aplicador ficou munido de um mapa detalhado da comunidade e de todas as frentes de ruas numeradas e uma ficha com o qual anotava as informações sobre a área a ser mapeada. Posteriormente, as anotações foram plotadas de volta às cartografias e georreferenciadas, configurando-se, no fim, materialmente como mapas.

As equipes foram distribuídas geograficamente e contaram com uma média entre 8 e 10 pesquisadores em cada território, o que permitia ao trabalho em cada poligonal ser realizado em apenas dois dias. O mapeamento ocorreu entre os meses de setembro e outubro de 2019.

A experiência dos pesquisadores no Mapeamento Rua a Rua nas três comunidades foi marcada por situações diversas e, até certo ponto, previsíveis, pelas características que o levantamento bibliográfico e a aplicação dos questionários mostraram. Em algumas ocasiões, os pesquisadores não conseguiram localizar ruas, travessas e quadras, não só porque suas nomenclaturas diferiam dos registros oficiais, mas porque às vezes esses logradouros eram inexistentes: uma via era ocupada por casas, uma travessa era bloqueada com um portão ou um lote indicado como vazio encontrava-se densamente habitado. Na ZEIS Bom Jardim, por exemplo, a densidade demográfica provocava a sensação de que sua extensão territorial era maior do que a imaginada pelos pesquisadores.

Tratando-se de áreas densamente ocupadas, heterogêneas e dinâmicas, as ZEIS não estavam apresentadas nos mapas oficiais de forma que pudessem ser percebidas as condições recentes de moradia dos habitantes e as mudanças na infraestrutura urbana. A variedade de usos das vias e das unidades habitacionais dentro de uma mesma comunidade não se enquadrava em classificações pré-definidas relativas, por exemplo, ao direito (público e privado), à função (residencial e comercial) e à dimensão (larga e estreita).

Em resposta a essas dificuldades, o mapeamento não se limitou às referências oficiais, mas procurou fazer registros adicionais e criar, posteriormente, categorias que se aproximassem da realidade concreta e da significação atribuída pelo morador que habita e vivencia o território. Tais dificuldades revelaram a contribuição do olhar sociológico que, a partir de um exercício de alteridade, procura compreender a perspectiva do outro considerando dimensões socioculturais, políticas e econômicas.

Além disso, os pesquisadores vivenciaram de forma pontual as sensações de insegurança daqueles que circulam por territórios marcados por regulações, limites e disputas, tendo muitas vezes a impressão de que estavam sendo vigiados, não quando moradores faziam perguntas sobre de onde eram e o que estavam fazendo, mas sobretudo, quando aqueles envolvidos com facções faziam essas perguntas. Assim como ocorreu durante a aplicação do questionário, o mapeamento só pôde ser realizado em alguns pontos mediante a negociação com tais moradores e com o apoio dos mobilizadores, que também na condição de moradores não possuem uma percepção homogênea sobre o território que habitam, alguns considerando certa área “segura”, outros dizendo que a mesma área é “perigosa”.

Nota-se, assim, a importância do mapeamento para perceber práticas cotidianas que dão forma e sentido aos espaços construídos pelos moradores em sua retórica pedestre, isto é, nos seus modos de fazer ao andar, morar, trabalhar e recrear-se (CERTEAU, 2012). As práticas cotidianas não são captadas por mapas aerofotografados, mas por meio da observação sociológica, haja vista a diversidade e sazonalidade das formas de uso, sociabilidade e apropriação do espaço construídas no cotidiano.

Entrevistas

A entrevista como instrumento de investigação sociológica mediou a relação de conhecimento entre os pesquisadores e as comunidades, possibilitando momentos de troca entre os saberes locais e populares e os saberes técnicos e acadêmicos. A partir de uma perspectiva compreensiva, os pesquisadores procuraram interagir e considerar o ponto de vista dos interlocutores, respeitando-os enquanto produtores de significados que constroem suas comunidades e a ZEIS.

A delimitação dos sujeitos que foram entrevistados se baseou na amostragem em “bola de neve”, um tipo de amostra não probabilística que se utiliza da rede de relações por meio de cadeias de referência (VINUTO, 2014). Assim, foram iniciadas entrevistas com os membros do Conselho Gestor da ZEIS, os quais no final do seu depoimento indicavam outras pessoas para serem entrevistadas. A técnica da entrevista foi empregada utilizando-se de um roteiro semiestruturado, flexível às circunstâncias da interação e com a utilização do gravador para registro. Apesar da utilização deste equipamento para gravação do áudio, o caderno de notas foi utilizado para registrar outras circunstâncias e

eventualidades. Tendo em vista o processo de formação dos estudantes, foi dada a oportunidade para os alunos em formação, que fariam a transcrição do depoimento, que participassem da entrevista para facilitar o registro em papel e enriquecesse com suas impressões.

Os espaços físicos planejados inicialmente para a realização das entrevistas foram os escritórios de campo por estarem situados em lugares conhecidos pela população e reunirem as condições necessárias para o depoimento e a gravação, porém, a definição do lugar foi sempre negociada considerando principalmente a escolha do entrevistado. Algumas entrevistas foram realizadas nas residências ou ambientes de trabalho dos moradores, na maioria das vezes por causa da distância do escritório de campo que, no caso da ZEIS Bom Jardim, por exemplo, foi instalado fora da poligonal devido aos conflitos territoriais internos.

Tendo em vista a amostragem em “bola de neve”, os conselheiros entrevistados indicaram principalmente residentes mais antigos, pessoas que são reconhecidas por lutarem historicamente pelo direito à moradia, mobilizadores sociais e lideranças de associações comunitárias. Percebemos que esses sujeitos foram indicados, principalmente, por duas razões: a primeira e mais importante era por serem detentores de um estoque de capital social (PUTNAM, 1996) acumulado pela confiança e participação em trabalhos relacionados à luta por moradia; e a segunda razão foi o conteúdo das questões no roteiro de entrevista.

O roteiro semiestruturado de perguntas estimulava os interlocutores a narrarem suas experiências enquanto moradores e participantes de trabalhos comunitários, com ênfase nas transformações ocorridas ao longo dos anos em suas comunidades. As questões buscavam também compreender as relações da comunidade com os poderes públicos, as demandas sociais, o processo de luta em prol da ZEIS e as expectativas relativas ao PIRF. Os depoimentos dos moradores foram analisados como narrativas, que apesar do tom nostálgico ao se referir ao passado, revelavam prioridades, classificações e disputas simbólicas.

As narrativas foram marcadas pela descrição de “marcos”, isto é, acontecimentos que se tornaram um referencial simbólico na perspectiva dos moradores para demarcar um antes e um depois diante das mudanças sociais (LOPES, 2019). Os “marcos” descritos pelos interlocutores estavam relacionados ao começo da ocupação das comunidades, às

tentativas de remoção, à visita do prefeito ou do governador, à criação de uma associação comunitária, à instalação de um novo equipamento dentro ou próximo da comunidade.

Na condição de sujeitos políticos e participantes do processo de elaboração do PIRF, os interlocutores também aproveitavam o momento da entrevista para pontuar suas insatisfações e discordâncias em relação ao plano. Nestes casos, o entrevistador avaliava os limites da relação e procurava se utilizar de perguntas abertas, assumindo uma postura menos diretiva. É importante destacar que as entrevistas foram realizadas em uma fase posterior da pesquisa, entre setembro e outubro de 2019, quando as relações de confiança e conhecimento estavam mais consolidadas.

Durante a utilização da técnica da amostragem em “bola de neve” foi observado que algumas pessoas não eram indicadas no final pelos interlocutores, mas eram mencionadas recorrentemente nos depoimentos. Cabe no uso de tal metodologia a atenção para aqueles sujeitos que fazem parte da rede de relações, mas não são indicados no final. Foi observado que tais pessoas eram detentoras de capital social constituído pela sua atuação nos movimentos pelo direito à moradia, mas que atualmente, por razões diversas, optaram por não participar do trabalho do PIRF.

As entrevistas se constituíram em mais uma oportunidade de ouvir as lideranças e os moradores, para fazer um registro da memória das lideranças comunitárias, caracterizando as demandas históricas e as expectativas em relação ao Plano. As falas dos moradores possibilitaram entender as relações de força, as disputas internas, a constituição do capital social que é tão importante para a continuidade do processo de reivindicação dos moradores pelo direito à regularização fundiária.

A Sociologia como fomentadora de políticas públicas

O intuito deste texto foi deixar subsídios de um trabalho técnico com políticas públicas que possa inspirar outras experiências de elaboração do PIRF em áreas de ZEIS, bem como experiências mais gerais nas quais o conhecimento científico da Sociologia e o uso de seus métodos como trabalho técnico para a avaliação ou mesmo fomento de políticas públicas.

A Sociologia é uma ciência que lida diretamente com o humano e suas relações, constituindo possibilidades de aproximação e encontro com comunidades. A ciência, contudo, não se resume a recolher dados. Embora seu labor envolva a análise e

interpretação das informações colhidas em campo, o resultado a que chega é constituinte fundamental para a transformação da sociedade.

Ainda no começo do século XX, Max Weber (2001) percebeu que ciência e política eram duas ferramentas distintas, ainda que pudessem ser utilizadas de modo complementar. Afinal, enquanto a compreensão da realidade movimenta aspectos de objetividade para depuração do conhecimento; este conhecimento visa uma aplicação prática. Tal aplicação é a política, quando instituições organizadas em processos de longo termo, como as políticas públicas, possibilitam que o saber desenvolvido ajude a encontrar soluções para os problemas da humanidade.

O PIRF é um bom exemplo de como a Sociologia é uma ferramenta poderosa para o fomento de políticas públicas. Ainda que as Ciências Sociais sejam facilmente reconhecidas na avaliação de tais políticas, seu papel como fomentadora das mesmas é menos conhecido. Porém, Burawoy (2006) ressalta como a Sociologia deve buscar uma finalidade pública, ou seja, o conhecimento produzido pela ciência deve ajudar a humanidade na superação de seus desafios, na diminuição da desigualdade, na criação de condições sociais mais justas e equitativas.

As metodologias da Sociologia, como questionários e entrevistas, ainda que firmem o propósito de colher dados, possibilitam que a análise dos mesmos descortine processos e revelem realidades às quais podem fomentar ações de transformação. Por exemplo, quando se analisa que a população de uma comunidade está mais satisfeita com os serviços públicos de educação e transporte do que com os de saúde e saneamento se demonstra claramente quais carências são deixadas pelo poder público e que devem ser investidos para garantir melhor bem estar. Ou então, quando se percebe que 94,2% dos entrevistados não sabiam o que era o PIRF, deixa a pista para refletir que processos participativos podem carecer de representação real.

Ao mesmo tempo, quando 90,7% dos respondentes afirmam que gostam de morar na comunidade e que 18,5% diz “fazer tudo” no bairro (ou seja, o usufruto de serviços essenciais, incluindo saúde e comércio) tem-se um quadro claro de que os residentes querem permanecer em suas comunidades, ainda que lutem por melhorias. Isso se reforça quando consideramos que 50,2% deles residem nas comunidades há mais de 20 anos. O sentimento de pertença fomentado pelo tempo se reflete no modo como pensam a própria casa, daí que 80,7% considera que sua casa é própria e 62% afirma que tem documentação comprobatória de tal. A mensagem dos dados é incisiva: o poder público precisa

reconhecer o valor da autoidentificação dos moradores e buscar formas de regulamentar a habitação no próprio espaço vivido, com o mínimo possível de transferência.

O intuito deste texto não é aprofundar os resultados, porém, não podemos deixar de anotar como o perfil socioeconômico construído a partir do questionário pôde fomentar o trabalho de construção dos planos que se seguiram (urbanístico, econômico etc.), já que tinham as informações atualizadas e em primeira mão “do que a comunidade era” naquele momento.

De modo similar, as entrevistas permitiram a reconstrução da história comunitária, os signos importantes aos moradores, as narrativas associadas à autoidentificação e aos valores culturais. Possibilitaram entender como se constituíram as redes de interdependência entre os moradores, suas formas de organização social e relação com os governos, revelando também o capital social dos moradores e as potencialidades de cada comunidade no quadro de movimentos sociais urbanos pelo direito à moradia em Fortaleza. As narrativas são marcadas por histórias de si, dos outros e da comunidade que se entrelaçam, soando nas entrelinhas o desejo de que o PIRF seja legitimado e não mais um plano engavetado devido às alternâncias nas agendas de governos.

O Mapeamento Rua a Rua também constitui um “retrato” da comunidade no momento, porém, mais do que apenas uma indicação cartográfica de locais e serviços, é uma ferramenta poderosa de compreensão das dinâmicas internas, das associações e do uso do espaço em seus sentidos sociológicos. A presença de igrejas e templos, por exemplo, indicam o fervor religioso e o modo como instituições se firmam perante os moradores; assim como os equipamentos comerciais (como por exemplo os de cunho alimentício) são um bom indicador das potencialidades econômicas latentes e indicam iniciativas, que podem ser incentivadas, e áreas que podem ser investidas a partir de ações específicas.

E como é um mapa, a leitura das imagens ainda exhibe as distribuições espaciais tornando mais inteligíveis as informações sobre que regiões têm menor infraestrutura, onde o comércio se concentra, como se dá o alcance das escolas ou postos de saúde em relação à população circunvizinha e muito mais. Cada qual dessas “impressões” deve gerar uma ação correspondente de políticas públicas que possam otimizar serviços existentes ou oferecer os ausentes.

Dessa forma, podemos aferir que o repertório metodológico da Sociologia serve como ferramenta poderosa não somente de “diagnóstico”, mas também para organizar a proposição de ações e indicar políticas públicas de grande valia à sociedade de um modo geral. Ademais, possibilita entender as relações entre as múltiplas dimensões da vida social, proporcionando subsídios para a elaboração de políticas públicas mais integradas. Neste projeto, em especial, o conhecimento sociológico pôde ser mobilizado para traduzir a significação dada pelos atores sociais em seu cotidiano, a partir de um trabalho coletivo e participativo realizado “ombro a ombro” com os interlocutores (BOSI, 1983), elaborando assim documentos que instrumentalizam as comunidades em seus processos de lutas por direitos e na relação com os governos.

REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. **Encontros etnográficos: interação, contexto, comparação**. São Paulo: Unesp, 2015.
- ARAGÃO, Elizabeth; FREITAS, Geovani; SANTOS, J. Bosco. Uma ferramenta etnográfica: a universidade ultrapassando os muros. In ARAGÃO, E. *et al.* **Fortaleza e suas tramas: olhares sobre a cidade**. Fortaleza: EdUECE, 2008.
- BOSI, Ecléa. **Memória e sociedade: lembrança de velhos**. São Paulo: Queroz, 1983.
- BURAWOY, Michael. Por uma Sociologia pública. *Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, N. 25, out. 2006, pp. 09-50.
- CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. 18. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.
- GEERTZ, Clifford. “Do ponto de vista dos nativos”: a natureza do entendimento antropológico. In: **O Saber Local: novos ensaios em Antropologia interpretativa**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: Fortaleza (Amostra: Características da População)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/23/25888?detalhes=true>. Acesso em: 16 jun. 2019.
- IPLANFOR. **Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitários das ZEIS**. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.
- LOPES, F. Willams R. **Destinos turísticos e populações nativas: experiência e narrativas de mudança social**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós- Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2019.
- MAGNANI, J. Guilherme C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, vol. 17, N. 49, jun. 2002, pp. 11-29.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2001.

Capítulo 5

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE)

*Lígia Maria Silva Melo de Casimiro⁹
Beatriz Rego Xavier¹⁰
Jacqueline Alves Soares¹¹*

Introdução

Tratar da questão urbana é analisar as possibilidades da vida na cidade, que estão diretamente atreladas às capacidades que possuem seus habitantes de vivenciá-las: a moradia, a circulação, o trabalho, o acesso aos serviços públicos, às atividades econômicas, desejos e necessidades de todos e todas. As assimetrias no acesso aos direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens – de caráter pessoal, ambiental, social ou relacional –, estabelecem parâmetros para um processo que marca a forma de ocupação do solo urbano, e por outro, reciprocamente, a forma de organização espacial que reforça a tendência de concentração de renda e de poder alimentador dos conflitos. (ABREU, 2011, p.15)

Sob tal perspectiva, dentre os instrumentos urbanísticos de planejamento tem-se o zoneamento para o uso e a ocupação do solo, um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal, delineando o exercício das funções urbanas elementares. Dentro do instituto do zoneamento, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e sua importância na viabilização do direito à moradia adequada, a serem utilizadas pelos gestores públicos como ferramenta de reorganização dos territórios e balizamento da legalidade diante da realidade vigente. As ZEIS são instrumentos que podem dar efetividade ao planejamento urbano e ambiental, com foco na habitação social adequada às necessidades reais dos moradores de determinado local.

⁹ Professora de Direito Administrativo e Legislação Urbano Ambiental da Universidade Federal do Ceará – UFC, nos cursos de Direito e Arquitetura e Urbanismo. Doutora em Direito Econômico pela PUC/PR. Presidente do ICDA, Diretora do IBDA e Coordenadora regional do IBDU. E-mail: melologia@gmail.com

¹⁰ Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC. Doutora em Direito Constitucional pela UNIFOR. Advogada. E-mail: beatrizrx@gmail.com

¹¹ Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Christus. Mestre pelo Programa em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFC. Advogada. E-mail: jacsoares81@gmail.com

O presente trabalho apresenta a experiência do Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE) para confirmar o reconhecimento das ZEIS como instrumento fundamental para a promoção do acesso à moradia adequada em regiões já ocupadas e com ausência ou deficiência de urbanização, destacando sua capacidade de estimular e promover o direito à cidade, passando pela efetivação do planejamento urbano.

Para tanto, tendo por escopo contribuir na construção de outras práticas de regularização fundiária, a análise aqui perpetrada, além da pesquisa documental e bibliográfica, baseou-se na observação das dinâmicas da equipe do PIRF da UFC, responsável pela elaboração do projeto, bem como das comunidades das ZEIS trabalhadas.

Assim, no tópico primeiro, discute-se o conteúdo central da figura da ZEIS, evidenciando seu papel no processamento da regularização fundiária. No ponto seguinte, são apresentados os principais aspectos jurídicos do PIRF, momento em que se destaca a normatização aplicável, em especial as determinações do Plano Diretor de Fortaleza (PDPFor) e se descreve o processamento das etapas da regularização fundiária. Ao final, são tecidas considerações acerca dos desafios colocados com a aprovação do PIRF nas ZEIS em questão.

As ZEIS como instrumento de planejamento urbano

A cidade como direito possui vários significados e conteúdos – sociológicos, filosóficos -, o que demonstra a complexidade do processo de urbanização, da produção do espaço, da reprodução ampliada do capital, das desigualdades sociais, econômicas e socioespaciais. Dimensionar tal direito envolve compreender as concepções materiais, políticas, simbólicas, além das jurídicas, para garantir-lhe definição. E para tanto, não é possível olvidar que, pensar a questão urbana envolve refletir sobre a complexidade de um território ocupado por pessoas dos mais variados interesses e necessidades, destinatárias dos mesmos direitos formais, carentes do atendimento que demandam.

O zoneamento divide o território urbano, ordenando a cidade com a identificação das áreas e suas características. Para executar tal desenho, o Poder Público deve considerar a participação da população do local, o ambiente natural e o construído, as atividades a serem desenvolvidas e a preservação do meio ambiente, condicionando a

propriedade de acordo com as atividades existentes no município, a infraestrutura e os serviços, todos aliados aos seus aspectos sociais, econômicos e culturais (CASIMIRO, 2017).

Do uso do zoneamento como instrumento de planejamento surgem as zonas especiais, auxiliando mais especificamente na implementação da política urbana para habitação, demarcando determinados espaços territoriais de maneira diferenciada (SAULE JÚNIOR, 1997, p.306). Nelas são estipuladas normas e índices urbanísticos próprios, permitindo a implementação de planos urbanísticos especiais, diferentes dos parâmetros e regras gerais de uso e ocupação do solo. Constituem instrumento de aplicação da função social da cidade e da propriedade, possibilitando definir a área de maneira a auxiliar no desenvolvimento estratégico da cidade e na reorganização do território.

No quadro caótico das ocupações urbanas para fins de moradia, surge a figura da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS na década de 1980, tipo de zona especial, resultante das tentativas dos movimentos sociais em evitar a remoção dos assentamentos autoproduzidos e irregulares. Seu fundamento é garantir que as ocupações sejam incorporadas à cidade legal, ainda que estejam em desacordo com os padrões da legislação federal de parcelamento do solo, nos termos da Lei nº 6.766 de 1979.

A origem do instituto remonta ao uso de um determinado instrumento urbanístico identificado como PREZEIS na cidade do Recife, Estado de Pernambuco. Logo depois foi utilizada em Diadema, na região metropolitana de São Paulo, até ser prevista pela Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.¹²

O Conselho das Cidades¹³, estruturado e atuante até 2017, publicou diversas resoluções, dentre elas a de nº 34, de 01/07/2005 que prevê a descrição da instituição de Zonas Especiais por Planos Diretores Municipais. A normativa recomenda que seja considerado o interesse local na delimitação de áreas ocupadas por comunidades tradicionais, áreas a serem regularizadas, áreas de proteção ambiental ou de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, a serem

¹²A análise histórica da construção do instrumento é de significativa importância para compreender que se trata de um imperativo construído coletivamente e socialmente, assimilado pelo Direito (MARTINS, 2006, p.40).

¹³ Previsto no Decreto nº 5.790/2006, o Conselho das Cidades – ConCidades é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a [Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001-Estatuto da Cidade](#).

especialmente protegidas e normatizadas. As resoluções que foram emitidas têm natureza recomendatória e ainda podem servir de guia para a compreensão e delineamento da política urbana social a ser adotada.

Além do Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 (que versa sobre a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal) e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009¹⁴ (que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida destinado aos assentamentos localizados em áreas urbanas) são considerados importantes diplomas legais que marcaram a construção das ZEIS como instrumento urbanístico para viabilização das ações de regularização fundiária e vinculando-as à demanda por habitação de interesse social, sob a perspectiva do fortalecimento da política habitacional social.

Hoje, a Lei nº 13.465/2017, Lei da REURB (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União), indica as ZEIS como instrumentos de planejamento urbano no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. Para o texto legal, a figura da ZEIS corresponde à parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Assim, as normas de zoneamento devem atender à política urbana municipal que, por sua vez, deve seguir diretrizes indicadas pelo Estatuto da Cidade, o que faz das ZEIS importante instrumento viabilizador de política habitacional, a ser rigorosamente previsto pelo Plano Diretor Municipal ou por lei específica, podendo, ainda, conforme a melhor técnica, ser descrito em um plano específico de urbanização que contenha seu formato de execução.

A descrição em plano de urbanização deve conter as formas de intervenção nas zonas especiais, a gestão, a implementação e a manutenção das ZEIS, garantindo que a população destinatária da ação e, também, a iniciativa privada, parceira do Poder Público, sejam ouvidas e participem ativamente. O plano deve definir os padrões de ocupação,

¹⁴ Revogada pela Lei nº 13.465/2017

observando as características do território, que incluem os riscos ambientais, e fixando o preço e a forma em que se dará o financiamento para aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas.

O plano urbanístico, que visa garantir o atendimento à destinação de interesse social pelas ZEIS, prevê a constituição de um Conselho Gestor das ZEIS, composto por representação da população envolvida, da iniciativa privada, de promotores imobiliários e do Poder Público Municipal, que acompanhará todo o plano de intervenção de acordo com o planejamento para a promoção da urbanização e regularização das áreas ocupadas. A função do conselho é de suma importância para a garantia da política de regularização ou mesmo de produção de habitação social, e sua concepção deve estar vinculada à Política de Habitação de Interesse Social pelo órgão municipal responsável.

Ao colegiado cabe garantir que, além das intervenções imediatas, a área continue a receber investimentos e manutenção de forma a atender efetivamente às necessidades dos cidadãos. A definição do conceito, instâncias e mecanismos de participação adotados na implementação da ZEIS deve estar fixada positivamente, bem como as atribuições da instância gestora do zoneamento especial, permitindo a atuação política das comunidades, dentro das diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade. O Conselho Gestor desempenha um papel fundamental e precisa ser definido de maneira muito objetiva e organizada, bem como adequado à realidade das condições de participação de cada ZEIS.

As ZEIS não apenas reorganizam a aplicação da lei, com novos parâmetros, como também definem que os imóveis ali instalados não serão modificados quanto ao seu uso, ou seja, desde que regularizados como moradia de interesse social, não podem ser comercializados, desmembrados ou transferidos em transações especulativas que levariam ao insucesso do investimento público. Para tanto, a estruturação e a gestão de um território demarcado como ZEIS tem na população sua grande protagonista.

As ZEIS são demarcações territoriais de categoria especial que permitem ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento, levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização jurídica, urbanística e ambiental dos assentamentos.

Por meio de tal instrumento, o Município pode dar cumprimento à função pública de urbanizar, promovendo a moradia adequada em locais que estejam em desacordo com

os padrões definidos pela legislação urbanística, além de auxiliar na produção de habitação social, reservando áreas com infraestrutura destinadas a abrigar população mais pobre que não consegue ter acesso à terra urbanizada mediante a oferta mercadológica. Sua utilização conduz à realização da função social da propriedade.

A definição de Nelson Saule Júnior (2004, p. 363) alumia a compreensão, ao defender que as Zonas Especiais de Interesse Social, como uma categoria específica de zoneamento da cidade, possibilitam a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária e que podem conter áreas públicas e particulares ocupadas por população de baixa renda. As ZEIS promovem igualdade material, reconhecendo a situação diferenciada e permitindo sua inclusão na cidade legal, evitando com isso o abandono da prestação de serviços e (ou) remoções da população assentada.

Como as ocupações ocorrem à revelia das previsões legais de uso, ocupação e parcelamento do solo, com a demarcação territorial por ZEIS pode haver um tratamento diferenciado quando da intervenção urbanística, permitindo que a situação real se adeque a contornos jurídicos e urbanísticos próprios, garantindo a segurança da posse e o exercício do direito de morar. A cidade deve garantir que seus habitantes usufruam dos bens e serviços, destacando que a aplicação das ZEIS permitirá a incorporação dos espaços urbanos clandestinos à cidade formal, tornando-a um lugar mais democrático.

As Zonas Especiais de Interesse Social instrumentalizam o planejamento urbano comprometido com a justiça social, possibilitando que o Município proceda à demarcação específica das áreas que servirão de espaço para a construção de habitação social e ao atendimento da função social da propriedade de acordo com as necessidades reais da população. Ainda é interessante grifar que a reserva de áreas para intervenção pública de cunho social pode frear a especulação imobiliária que impede o acesso à terra urbana por parte da população, equilibrando o uso e a ocupação do solo com empreendimentos imobiliários destinados a pessoas de média e baixa renda, desde que haja controle social e pelo Poder Público.

As ZEIS possuem mais de uma finalidade, fato que evidencia sua substancialidade no âmbito da política urbana municipal. Utilizadas devidamente, podem ser entendidas como instrumento capaz de materializar o direito à moradia, possibilitando o atendimento diferenciado àqueles que o poder econômico e político desconsidera, equilibrando as relações sociais. Como ferramenta de planejamento, podem reverter o estado de

segregação espacial, garantir que as camadas mais pobres possam ter acesso ao desenvolvimento da cidade e ao cumprimento de sua função social, desde que atreladas a políticas públicas eficazes que mantenham a aplicação das ZEIS e sua finalidade.

São ferramentas que promovem condições de realização da cidadania, pois permitem que o reconhecimento da situação de fato transforme-se em situação de direito, respeitadas as características do local ocupado, desde que este não configure risco à população e nem desrespeito ao meio ambiente. Diante da desigualdade fática, social, econômica e cultural, a aplicação das ZEIS apresenta-se, sob esse raciocínio, como um meio de materializar o princípio constitucional da igualdade. (Romeiro, 2010)

A divisão jurídica e urbanística do território local em parcelas, que autorizam tratamento diferenciado em tais áreas, permite o enfrentamento real e justo da situação irregular com a possibilidade de transformar a realidade, ainda que tardia, promovendo direitos constitucionalmente garantidos a quem não teria condições de acessá-los por si só. O processo permite reconhecer juridicamente a cidade clandestina indicando que, mediante plano específico, esta poderá ser modificada urbanisticamente a partir dos traços típicos do assentamento criado à margem da lei, possibilitando um tratamento para as situações de precariedade urbana com a flexibilização dos parâmetros jurídicos e urbanísticos do uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação. Permite solução que não afeta mais uma vez a população assentada, pois evita o uso da remoção como única possibilidade de adequação à lei.

Não se descuide que as ZEIS têm a finalidade de garantir que normas especiais de uso e ocupação possam incidir sobre as áreas ocupadas formalizando a distribuição espacial no território urbano, levando em consideração sua existência material e sem a devida estrutura e reconhecimento jurídico. Sua maior função é permitir a regularização sob o aspecto urbanístico, garantindo o desenvolvimento da função social da cidade e corrigindo as distorções criadas pela urbanização desordenada, sem descuidar da proteção do meio ambiente contra a degradação

A utilização das ZEIS pelos Municípios deve compor a política habitacional e ambiental local, respeitando as diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade e por seu Plano Diretor, no tocante à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, auxiliando na simplificação da legislação, tendo em vista tratar-se de situação especial. Sua vinculação à ação de regularizar é condicionante para que o processo ocorra.

Devem ser tratadas no âmbito da política urbana local, estando previstas no plano diretor como instrumento para a promoção de política habitacional a ser instituída por lei municipal. As normativas que preveem as ZEIS devem descrever a configuração das áreas, bem como as diretrizes para o estabelecimento das normas especiais que cuidarão do uso e ocupação do solo, além dos instrumentos jurídicos a serem usados para garantir a legalização e proteção das áreas que tiverem sido declaradas de habitação social, a existência e funcionamento do Conselho Gestor e Fóruns de debate entre as zonas, sem descuidar dos critérios para a execução do plano de urbanização e regularização.

As Zonas Especiais de Interesse Social são parte do processo de regularização e conduzem à observância do exercício da função social da propriedade, uma vez que definem o fim social daquele imóvel urbano, conectando-se com a proposta da dimensão do direito à cidade. Diante de tal possibilidade é que se recomenda o investimento na política habitacional agregado à definição do zoneamento especial, que permite uma série de ações de desenvolvimento social e econômico, tais como programas de geração de renda e acesso aos serviços básicos, fortalecendo a população ocupante da área para que nela possa permanecer com condições de ter uma vida digna urbana sustentável. (VIEIRA; VIEIRA, 2017)

A função das ZEIS é dar sustentabilidade ao processo de regularização fundiária, tendo em vista não só permitir que as ocupações sejam reconhecidas e incorporadas como parte integrante da cidade, mas também favorece a fixação da população ocupante nas áreas em que se estabeleceram levadas por sua condição socioeconômica. Tal favorecimento se dá quando permite a intervenção urbanística ao lado da regularização jurídica.

O instrumento aplicado provoca o enfrentamento da situação em que se encontram os grupos sociais mais carentes, fixados em assentamentos informais, permitindo o equilíbrio à distribuição espacial dentro do território urbano. Induz o Poder Público a agir na promoção do direito à igualdade, ou seja, igualdade de condições para viver na cidade a partir do reconhecimento do traçado urbano material e não do estabelecimento de critérios técnicos dissociados da realidade socioeconômica de acesso à terra urbana e à moradia. (FERNANDES, 2006)

As ZEIS democratizam o acesso à habitação formal, função primordial da cidade. Como ferramenta para a urbanização da cidade ilegal, garante a retomada das rédeas do crescimento urbano pelo Poder Público Municipal, corrigindo distorções geradas, em

parte por sua ineficiência administrativa e legislativa. Em uma área assim delimitada, destinada à habitação de interesse social para população de baixa renda, o regime jurídico especial que passa a definir os padrões de construção, diferentes dos demais empreendimentos imobiliários, permite, como analisa Betânia Alfonsin (2006), o reconhecimento do direito à diferença.

Os aspectos jurídicos do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici

Compreendida a figura da ZEIS como instrumento fundamental, cuja aplicação pode garantir a igualdade material, impulsionando ações de promoção da moradia adequada, em harmonia com o meio ambiente e de acordo com as demandas de obras e serviços públicos necessários, passa-se a analisar o processo de elaboração do PIRF nas ZEIS indicadas.

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor), Lei Complementar nº 62/2009, institui as ZEIS como instrumento apto a promover a efetivação do direito à moradia para a população de baixa renda.

As ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, juntamente com as ZEIS Pirambu, Moura Brasil, Serviluz, Lagamar, Mucuripe, Praia do Futuro e Vila Vicentina/Dionísio Torres, são ZEIS prioritárias, demarcadas a partir do PDPFor de 2009, eleitas para dar início ao processo de regularização fundiária em Fortaleza.

Conforme o referido normativo, as ZEIS são um instrumento urbanístico utilizado em assentamentos com ocupação desordenada e predominância de população de baixa renda, aqui classificadas em três tipos: ZEIS 1, 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; ZEIS 2, formadas 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 e ZEIS 3, compostas por áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos

habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.

Tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade de situações existentes em cada área demarcada como ZEIS, por critérios de conformação urbanística e fundiária, carência de serviços urbanos, problemas ambientais e baixo desenvolvimento socioeconômico dos moradores desses territórios, o PDPFor determina que seja elaborado um Plano Integrado de Regularização Fundiária capaz de promover o desenvolvimento integrado dessas áreas.

Seguindo as normativas municipais, o primeiro passo no processo de implantação da ZEIS é a constituição do Conselho Gestor. A cada ZEIS prioritária corresponde um Conselho Gestor, com constituição, diretrizes, princípios e funcionamento definidos pelo Decreto Municipal nº 14.211 de 21 de junho 2018. O segundo momento é o processo de elaboração participativa do PIRF, que compreende trabalho técnico de campo, sistematização de informações e pactuação participativa com o Conselho Gestor e moradores da área.

Construído em etapas, o PIRF se organiza a partir dos seguintes conteúdos: Diagnóstico da realidade local, Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, Plano de regularização fundiária, Plano de urbanização, Plano de geração de trabalho e renda, Plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Dentre as principais proposições contidas no PIRF, destacam-se a proposta de normatização especial, bem como a indicação dos instrumentos jurídicos aplicáveis aos casos concretos para a regularização fundiária, com base no plano de urbanização.

Conforme estipulado no PDPFor, para cada tipologia de ZEIS são aplicáveis os seguintes instrumentos: concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso (CDRU); autorização de uso; cessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície; direito de preempção; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana; consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; abandono e plano de intervenção

A utilização desses instrumentos possibilita a aquisição do título de propriedade

ou segurança da posse aos moradores dessas zonas. Mas é de suma importância ressaltar que, para as Zonas Especiais de Interesse Social, não estão previstos apenas programas de titularização do imóvel, mas também melhorias urbanísticas e habitacionais para o bairro. Isto se deve à compreensão de que o direito à moradia não é efetivado apenas com o título jurídico do imóvel, mas também com o acesso a um bom nível de habitabilidade e conforto dentro de suas casas, além de infraestrutura e serviços públicos.

Vale salientar que o PIRF visa garantir à comunidade melhorias de habitação e infraestrutura necessárias para a garantia da moradia digna, bem como por ofertar e ampliar o acesso a equipamentos públicos essenciais. O Plano tem como princípio e diretriz a permanência das pessoas que residem na área de ZEIS, atrelada a todas as normativas nacionais e internacionais de proteção ao direito fundamental à moradia, que envolve a proteção de seus bens - patrimônio material e imaterial -, defendendo firmemente a permanência adequada dos habitantes nos locais em que estão assentados, mesmo quando seja necessária a readequação e (ou) ampliação de determinadas áreas.

Reflexões finais: os desafios para a implementação da regularização fundiária a partir da experiência nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici

Considerando a experiência da elaboração do PIRF nas ZEIS aqui trabalhadas, alguns desafios estão colocados tendo em vista a finalidade da efetivação da regularização fundiária nestas zonas.

Em primeiro lugar, mostra-se importante a consciência de que a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária é mais um passo, dentre outros, como já salientado, na concretização do direito à moradia digna para as pessoas que habitam os territórios.

A trajetória iniciada com a demarcação das áreas como ZEIS, com a finalidade de viabilizar o direito à cidade e à moradia adequada é continuada com o processo participativo de elaboração do PIRF. A partir daí inúmeras ações no campo das providências cartoriais, processuais e especialmente políticas deverão ser executadas.

Mesmo considerando os diversos obstáculos enfrentados em cada ZEIS, conforme suas peculiaridades, foi possível elaborar propostas de regularização realizáveis e que representam alternativas viáveis para conferir a segurança jurídica dos moradores quanto

à moradia. No entanto, a superação de algumas destas dificuldades constitui tarefa a ser ainda cumprida pelos sujeitos ativos e protagonistas do processo que se inicia.

Já se sabe que o Plano Integrado de Regularização Fundiária demanda o conhecimento das características e especificidades de cada território. Na perspectiva das ações de natureza jurídica, o diagnóstico fundiário desvela a base fundiária da gleba objeto da regularização, bem como sua origem e demais elementos necessários. Para tanto, se faz o levantamento de informações de processos judiciais e administrativos, cartoriais e de órgãos públicos, de memoriais descritivos, levantamentos topográficos, plantas e tudo o mais o que se fizer necessário para que se obtenha um retrato o mais fiel possível da realidade local.

Para que este mister seja cumprido de modo satisfatório, é fundamental que os pesquisadores possam contar com a colaboração dos atores no sistema de justiça, bem como nos cartórios de registros de imóveis, tabelionatos e órgãos como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), Secretaria de Finanças de Fortaleza (SEFIN) e todos os que detenham informações sobre as glebas a serem pesquisadas. Esta colaboração, como se verificou será o tanto efetiva o quanto houver bom diálogo institucional, entre os órgãos públicos e também com a comunidade e o Conselho Gestor, tempo hábil e informações preliminares suficientes para qualificar as buscas documentais.

Feito o diagnóstico fundiário, e com base nos dados aí obtidos, a participação comunitária é imprescindível para a definição de índices e parâmetros urbanísticos que devem ser normatizados, no sentido de conferir segurança jurídica para a moradia destas pessoas. A realização de oficinas, reuniões e formação jurídica e urbanística precisa assegurar o protagonismo da comunidade no estabelecimento das diretrizes da regulamentação fundiária da ZEIS.

Definidas as ações com vistas a atender às demandas comunitárias por melhorias na infraestrutura urbana, equipamentos sociais e condições habitacionais e ambientais, são propostos, no plano de regularização, instrumentos e estratégias no sentido de incluir na cidade legal, as ocupações em desconformidade com a lei. Assim, além da qualificação do ambiente urbano, promove-se o resgate da cidadania da população alcançada.

Note-se que, na medida do que foi exposto e estudado, o PIRF não se resume às ações integradas em direito e urbanismo. Para os fins pretendidos, a regularização fundiária demanda, no mesmo grau de importância, medidas nas esferas sociais, econômicas, notadamente, de propostas de geração de emprego e renda, participação e desenvolvimento social.

Saliente-se que, durante todo o percurso, o Conselho Gestor das ZEIS faz o acompanhamento das ações, media as relações entre a comunidade, sociedade civil e Poder Público participantes do processo e, principalmente é responsável pela aprovação de cada etapa do PIRF.

Em síntese, as dinâmicas experimentadas no caso em tela mostram que os desafios para a plena consecução da finalidade da regularização fundiária consistem em superar eventuais dificuldades encontradas ao longo do caminho, ao tempo que se implementam os passos seguintes. Nestes termos, cabe ao Poder Público tomar as iniciativas operacionais e legais e ao Conselho Gestor o acompanhamento e a fiscalização da execução do plano, bem como a sugestão de medidas para o seu aprimoramento e mobilização da comunidade para a participação contínua no processo.

Por fim, é de se concluir que o Plano Integrado de Regularização Fundiária das ZEIS constitui um compromisso social pactuado pelo Poder Público e pela comunidade no sentido da sua continuidade. Para a realização plena e efetiva do direito à moradia digna para esta parcela da população, é fundamental, além do empenho político para o cumprimento das ações de responsabilidade do Município, a perenidade e o engajamento do Conselho Gestor para assegurar o monitoramento e participação comunitária no processo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mauricio de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011, p. 15.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- FERREIRA, Alan Ramalho. O contraplanejamento popular a partir de uma construção freireana – o plano de urbanização da vila autódromo. In: **Instrumentos Urbanísticos sua (in) efetividade**. 2ª tiragem. Rio De janeiro: Lumen Juris, 2017.

- FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006, p.40.
- ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas especiais de interesse social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por pessoas de baixa renda**. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 306.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. **As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária**. Fórum de Direito Urbano e ambiental – FDU. Ano 1, n.1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.
- VIEIRA, Bruno; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. A adequação dos tributos municipais e a proteção, preservação e recuperação dos bens culturais edificados: um estudo de caso de Salvador (BA). In VIEIRA, Bruno Soeiro. **Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 71-72.

UMA ABORDAGEM BASEADA EM DADOS PARA INFORMAR O PROCESSO DE PLANEJAMENTO EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Clarissa Freitas¹⁵

Newton Becker¹⁶

INTRODUÇÃO

Em um contexto em que os ambientes urbanos crescem e mudam a um ritmo dramático, é fundamental ter dados que possam melhorar a percepção da realidade e apoiar os processos de tomada de decisão (Pereira, 2001). No entanto, nas cidades do Sul do Sul, que têm partes significativas de seu tecido urbano construídas fora do âmbito das políticas estaduais, os dados oficiais estão desatualizados, escassos e, às vezes, inexistentes. No atual contexto de dilúvio de dados, as informações ausentes assumem um novo significado. Esta pesquisa está alinhada com a afirmação de que a invisibilidade, ou seja, a falta de informações ou a deturpação de assentamentos informais, é um componente estrutural no entendimento dos limites das políticas de planejamento urbano nas principais cidades do Sul Global, conforme sugerido por Roy (2005).

As atuais ferramentas digitais disponíveis para enfrentar o problema da desinformação urbana são influenciadas pelas realidades espaciais das cidades desenvolvidas. Embora seja possível encontrar algumas ferramentas destinadas a produzir dados espaciais sobre a forma urbana, nenhuma delas está preparada para lidar com a complexa relação entre entidades e características de assentamentos informais, nem com seu grau de heterogeneidade / irregularidade. Este assunto será discutido na primeira sessão após esta introdução, que resume o estado da arte na produção e manipulação de dados morfológicos urbanos, buscando entender os desafios desses processos ao lidar com os assentamentos informais no Brasil. Nessa discussão mais ampla, estamos interessados em desenvolver algumas estratégias baseadas em tecnologias da informação para obter, estruturar e analisar dados georreferenciados de assentamentos informais. Para esse objetivo, a segunda sessão explica o método proposto, que foi usado para apoiar a elaboração de regulamentos especiais e planos urbanos em uma amostra de áreas desenvolvidas informalmente. A sessão final discute os resultados do método,

¹⁵ Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará.

¹⁶ Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará.

considerando sua relevância na promoção de um processo de design transformador das realidades urbanas existentes nas cidades do Sul Global.

Estado da arte

A simulação do ambiente construído permite o desenvolvimento e avaliação de cenários e alternativas de projeto como um instrumento para orientar a tomada de decisão na solução de problemas urbanos. A conceituação e o uso de ferramentas digitais para fins descritivos e prescritivos estão se expandindo rapidamente na literatura recente sobre morfologia urbana. Fernando Lima et al. (2020) descreve e compara cinco ferramentas computacionais com lógica algorítmico-paramétrica aplicada ao contexto urbano: Análise de Redes Urbanas - UNA (Sevtsuk & Mekonnen, 2012; Sevtsuk & Kalvo, 2015); CityMaker (Beirão, 2012); Configurbanist (Nourian et al., 2015), CityMetrics (Lima, 2017); Urbano Toolbox (Dogan et al., 2018).

Essas ferramentas computacionais conduzem a manipulação paramétrica de dados morfológicos urbanos que permitem várias funcionalidades: medir indicadores urbanos sobre transporte ativo e acessibilidade urbana (UNA, Configurbanist, Urbano Toolbox); otimizar o desempenho das configurações urbanas através da análise da diversidade e densidade de uso (CityMetrics); desenvolver soluções de design urbano com base na gramática da forma (CityMaker). No entanto, muitas dessas ferramentas estão focadas no contexto dos países desenvolvidos. Na melhor das hipóteses, eles visam as partes formalmente desenvolvidas das cidades dos países em desenvolvimento, onde o padrão de ocupação e a configuração espacial urbana são consolidados.

Entre as cinco ferramentas analisadas por Lima et al. (2020) apenas um (CityMetrics) é desenvolvido no Sul Global, mais especificamente no Brasil. No entanto, não tem como alvo essas realidades urbanas, apesar de constituírem grande parte das cidades brasileiras. Segundo o censo nacional, cerca de 11,4 milhões de pessoas (6% da população brasileira) viviam em assentamentos informais (IBGE, 2010), e essas parcelas cresceram muito mais rapidamente do que as áreas formalmente desenvolvidas

Os estudos sobre assentamentos informais tendem a se concentrar em seus desafios políticos e legais, ignorando principalmente suas questões morfológicas. Nos poucos casos em que encontramos a relação entre questões político-econômicas e espaciais (por exemplo, Maricato, 2013), não há análise de estudos de caso específicos. No entanto, houve um progresso significativo relacionado à produção de dados oficiais sobre assentamentos precários nos últimos 20 anos no Brasil (por exemplo, Ancona,

2010), embora pouco tenha sido feito no nível institucional para estudar a forma urbana desses assentamentos. Além disso, nas últimas décadas, alguns estudiosos brasileiros avançaram na adaptação das tecnologias da informação existentes para o estudo de assentamentos informais, com propósitos descritivos ou prescritivos.

No Rio de Janeiro, alguns pesquisadores têm se concentrado na representação das favelas do Rio nos mapas. Os autores argumentam que as favelas do Rio passaram de um "vazio cartográfico" para o "espetáculo de integração", um processo marcado pelo interesse turístico das favelas no contexto de megaeventos (Ferraz, Leme & Maia, 2018). Além disso, estudando também a visibilidade das favelas do Rio, Luque-Ayala e Maia (2018) afirmam que as iniciativas de visibilidade digital apresentadas como capacitadoras e promotoras da inclusão urbana geralmente fazem parte de uma rede de poder muito mais complexa. Nesse caso, os autores examinam criticamente a mobilização de tecnologias de mídia espacial para mapear digitalmente assentamentos informais. No entanto, o processo de mapeamento estudado por eles refere-se principalmente aos mapas turísticos e ao processo de tomada de decisões do mapeamento on-line, sem explorar o aspecto morfológico dos assentamentos.

Um grupo de pesquisa em Belo Horizonte, coordenado por Ana Clara Mourão Moura, denominado "Modelagem Paramétrica da Ocupação Territorial", estuda a possibilidade de simular, com o Esri City Engine, as paisagens resultantes de propostas de zoneamento, modelos de ocupação e parâmetros urbanos (Moura, 2015). Como essa metodologia é sobre a simulação da paisagem proposta pelas leis urbanas, geralmente é aplicada em áreas formalmente desenvolvidas (por exemplo, Castro et al, 2018). Esse grupo também usa o Geodesign, como estratégia de planejamento do uso da terra, usada em processos participativos em assentamentos precários (Monteiro et al, 2018). Seu método consistiu em apresentar mapas temáticos (por exemplo, "ambiente", "comércio, serviços e indústrias", "instalações e serviços públicos"), classificados de acordo com a intensidade da necessidade de projetos na área. Nesse caso, eles não adotaram medidas de indicadores de forma urbana.

Cardoso (2007) investiga a desigualdade de acesso a melhores condições de vida - educação, saúde, trabalho e renda - dos territórios informais de Belém, cidade amazônica brasileira, por meio de uma abordagem socioespacial da configuração espacial dos assentamentos informais. O autor argumenta que não se pode simplesmente transferir ferramentas de análise de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, especialmente considerando que a maioria das cidades nesses países é produzida

informalmente. Como apontado pelo autor, além de suas particularidades inerentes, a indisponibilidade dos dados sobre assentamentos informais é um obstáculo. Cardoso (2007) adapta as teorias e ferramentas da sintaxe espacial a essa realidade, uma metodologia que lhe permite analisar o desempenho do projeto da rede de ruas. Ela estabelece a relevância desse método argumentando que as ruas são “os elementos mais duradouros da ocupação urbana” (Cardoso, 2007, p. 22), pois, em geral, a forma urbana dos assentamentos está em constante processo de transformação, produzido de acordo com o processo de autoconstrução de seus moradores. Sua abordagem é, portanto, focada na análise de medidas sintáticas (como conectividade e integração) nos assentamentos estudados. Ela não avalia configurações de lotes e edifícios.

Em Campina Grande e Recife, Mauro Barros Filho pesquisa há muitos anos o reconhecimento de padrões em imagens de satélite, especialmente em áreas urbanas precárias (por exemplo, Barros Filho & Sobreira, 2005; Amorim & Barros Filho, 2017). Lidando com a análise fractal e lacunaridade, bem como com a Análise de Gráfico de Visibilidade (VGA), o autor tem como objetivo identificar padrões socioespaciais distintos, com potencial para apoiar, por exemplo, o mapeamento de favelas. Seus esforços são para automatizar o processo de reconhecimento de traços geométricos das formas urbanas; eles não visam informar os atores relevantes no processo de tomada de decisão do desenvolvimento urbano.

Com base nessas experiências, temos um objetivo duplo: (1) produzir e manipular dados inexistentes sobre a forma urbana e (2) entregá-los às partes interessadas, a fim de promover um processo de design colaborativo e participativo.

O contexto da pesquisa

Na cidade de Fortaleza do nordeste brasileiro, um grupo de pesquisa, do qual participam os autores deste artigo, vem realizando diversos estudos acadêmicos sobre manipulação e produção de dados morfológicos sobre a cidade, com foco especial em como o paradigma da modelagem de informações pode ser aplicado para auxiliar o processo de tomada de decisão no planejamento urbano, tanto em tecidos urbanos formais como informais. O desafio foi entender como os dados oficiais são organizados, identificar suas limitações e encontrar maneiras eficazes de manipulá-los, aplicando-se a cada demanda específica.

O ponto de partida foi o desenvolvimento de uma metodologia do Modelo de Informação da Cidade (CIM), baseada no trabalho de Beirão et al. (2012) e cuja prova de

conceito está descrita em (2017) e (2018). Seu principal objetivo é organizar um conjunto integrado de aplicativos computacionais que possam trocar dados entre si sem a necessidade de conversões no formato dos dados, permitindo o gerenciamento desse fluxo de informações, a fim de promover a colaboração, garantindo consistência. Isso é feito usando um Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados Relacional - RDBMS (PostgreSQL e sua extensão PostGIS) como espinha dorsal do modelo, permitindo a conexão de diferentes ferramentas de análise, gerenciamento de diferentes níveis de acesso para os diferentes stakeholders, armazenamento e manipulação da geometria e atributo informações simultaneamente, importe uma ampla variedade de formatos de dados, armazenamento de grandes quantidades de informações e gerenciamento de um único repositório central que pode ser acessado local ou remotamente (Gil et al, 2011). O fluxo de trabalho também admite o uso de um Sistema de Informação Geográfica - SIG (QGIS) para suas ferramentas analíticas e recursos de visualização de dados. Por fim, um conjunto denominado modelador algorítmico é integrado ao sistema, que consiste em um software CAD e uma Interface de Programação Visual - VPI (Rhinceros 3D e Grasshopper 3D, respectivamente). Nesse modelador, uma série de componentes personalizados foi criada, permitindo a comunicação com o RDBMS através da organização de uma série de consultas típicas usando o Structured Query Language (SQL). Isso transforma o modelador algorítmico em uma estrutura digital capaz de representar o espaço urbano, emulando algumas funções básicas de um SIG, como a aplicação de filtros espaciais, permitindo o acesso a partes específicas dos dados presentes no banco de dados, seja geometria ou tabular atributos de informação. Além disso, o VPI é uma plataforma frutífera onde é possível automatizar vários tipos de processos analíticos de maneira gráfica, suavizando a tarefa de programação para arquitetos e planejadores urbanos.

Usando uma versão inicial do sistema, (2017) trabalhou na criação de algoritmos para medir a forma urbana em assentamentos informais. Ela usou as medidas de densidade de Berghauser Pont & Haupt (2010) e codificou alguns procedimentos de avaliação com base em recomendações para urbanização de assentamentos informais, como os parâmetros de acesso a serviços urbanos de Bueno (2000).

Buscando aplicar essa experiência, a agência de planejamento local à equipe de pesquisa o desenvolvimento de uma proposta de regulamento especial e plano urbano para três áreas informais desenvolvidas na cidade. A equipe usou o ambiente CIM para representar os padrões espaciais dos três assentamentos e incorporar algoritmos de

medidas urbanas (também criando novos) para aprimorar e expandir nossa percepção sobre eles, produzindo dados relevantes, capazes de informar o processo de tomada de decisão, favorecendo o diálogo. Os métodos e técnicas aplicadas são discutidos abaixo.

Metodologia

O primeiro desafio foi a falta de informações sobre a morfologia urbana dos assentamentos, o que, como discutido anteriormente, é um problema recorrente em assentamentos informais (Cardoso, 2007; Barros Filho & Sobreira, 2005). Para compor seu banco de dados inicial, a equipe de pesquisa teve acesso aos dados oficiais fornecidos pelo governo local. O conjunto foi composto por:

1. Imagens suborbitais capturadas em 2010 e 2016, com resolução espacial de 0,10m;
2. Os conjuntos de dados vetoriais consistem no período de tempo das imagens, incluindo a representação de elementos básicos da morfologia urbana: linhas de eixos das ruas, ilhas, lotes e pegadas de edifícios;
3. Conjuntos de dados de vetores com a localização de instalações públicas.

Embora as imagens tenham boa resolução espacial e a localização de equipamentos e infraestrutura esteja razoavelmente atualizada, houve lacunas significativas no mapeamento dos elementos básicos da morfologia urbana. As linhas dos eixos das ruas e as pegadas de construção eram bastante consistentes, mas a camada do lote possui apenas cerca de 15% do parcelamento de terras, o que impõe o primeiro desafio.

Uma das abordagens possíveis foi o uso da extração automatizada de dados do conjunto de imagens. O fornecido, mesmo com uma boa resolução espacial, não possui uma boa resolução espectral, o que pode diminuir a precisão da classificação. Devido à falta de recursos da equipe para acessar imagens orbitais de alta resolução, eles tentaram usar os conjuntos gratuitos disponíveis, mas provaram ser inadequados para esse fim (Andrade, 2019). Portanto, a equipe de pesquisa utilizou a capacidade de colaboração fornecida pelo RDBMS para vetorizar manualmente as parcelas do lote. O fluxo de trabalho foi organizado usando as seguintes etapas:

1. Todas as camadas vetoriais recebidas foram armazenadas em um banco de dados hospedado em um servidor remoto;

2. Todos os membros da equipe receberam permissão para acessar o servidor, compartilhando chaves de permissão para estabelecer uma Rede Virtual Privada (VPN) entre seus equipamentos e o servidor, além de um nome de usuário e senha para acessar o banco de dados.

3. No QGIS, foi criada uma camada vetorial contendo os limites de cada setor, que foi armazenado no banco de dados, disponível para todos;

4. No RDBMS, usando SQL, foi criada uma cópia da camada oficial de lotes para cada setor, estabelecendo um espaço editável independente para a atualização dos elementos presentes em cada setor;

5. No RDBMS, usando SQL, uma concatenação de filtros espaciais com base na geometria do setor foi usada para criar uma tabela vinculada que agregaria todas as atualizações feitas em todos os setores (formalmente, uma "visualização").

Assim, todos os membros puderam trabalhar simultaneamente na atualização dos dados geométricos dos territórios no QGIS, na leitura e gravação de dados do / no banco de dados, aumentando a produtividade e diminuindo o tempo de trabalho através da distribuição de tarefas. Além disso, o uso de uma "visualização", ao permitir uma atualização em tempo real do resultado, permitiu não apenas ao gerente do processo acompanhar o progresso, mas também serviu de base para os testes iniciais dos algoritmos de análise. Para o processo, foram estabelecidas categorias de classificação para a) lotes registrados e existentes, b) lotes registrados incompatíveis com a observação da imagem, c) novos lotes projetados para corrigir lotes registrados e d) novos lotes em regiões que não possuíam qualquer lote registrado. A tarefa foi realizada, primeiro, comparando a camada vetorial existente com a imagem de 2010 e a base atualizada foi comparada com a imagem de 2016 para uma nova atualização. Para registrar o processo, foram criadas colunas de atributo para cada ano para armazenar as categorias, permitindo o uso de filtros para preparar mapas temáticos. Um processo semelhante foi realizado para atualizar outras camadas vetoriais, mas elas não precisaram de muita elaboração, pois já eram bastante consistentes, como explicado anteriormente.

Após a atualização de todas as camadas vetoriais, foi possível recuperar seus dados no modelador algorítmico, permitindo a alimentação de algoritmos de análise para a extração de medidas urbanas. O primeiro algoritmo classifica as ruas de acordo com sua capacidade de permitir o acesso de veículos de serviço e a instalação de infraestrutura. O

algoritmo utiliza os parâmetros estabelecidos por Bueno (2000) e a estrutura apresentada (2019), trabalhando com: identificação de becos sem saída, detectando a conexão de ambos os terminais à rede de ruas; cálculo da largura da rua, criando uma série de vetores perpendiculares aos segmentos da rua, projetando-os em ambas as direções nos polígonos do lote, calculando as distâncias entre os pontos e extraíndo a média, excluindo os valores extremos; cálculo das distâncias entre um segmento estreito da rua e a rua larga mais próxima, usando Shortest Walk, um complemento para o Grasshopper que implementa uma calculadora de topologia baseada na lógica A *; e vários operadores booleanos para avaliar se uma rua atende a alguns dos critérios do Bueno.

Embora concordemos com a afirmação de Cardoso (2007) de classificar a rua como "o elemento mais duradouro", a equipe foi contratada para avaliar as condições atuais de moradia de cada moradia. Portanto, todas as medidas nas ruas devem ser projetadas nos lotes, funcionando como um indicador. Não obstante, a UNA (Sevtsuk E Mekonnen, 2012; Sevtsuk e Kalvo, 2015) e o Configurbanist (Nourian et al., 2015) fornecem algumas ferramentas para realizar essa tarefa. Ambos usam a estratégia de calcular o centróide do polígono da plotagem, avaliando o ponto mais próximo da curva à rede de linhas do eixo das ruas, a fim de recuperar o mais próximo. Essa técnica pode funcionar na maioria dos casos no tecido formal das cidades do Norte global, mas geralmente falha quando aplicada aos tecidos urbanos informais heterogêneos irregulares analisados. Era bastante comum a configuração de um lote com 2 ou 3 (mesmo 4) linhas de frente, tornando-o acessível por até 4 trechos de ruas, bem como parcelas estreitas, que têm seus centróides mais próximos de uma rua lateral do que aquela que serve como seu acesso.

Para lidar com essas especificidades geométricas, a equipe propôs um processo que começa explodindo o polígono do lote em seus segmentos constituintes, criando vetores perpendiculares a cada segmento que passa pelo ponto médio e projetando esse ponto nas duas direções dos vetores. Os pontos projetados são testados em todos os polígonos do lote circundante. Se algum deles não estiver dentro de um lote, o segmento associado será considerado uma face livre. Utilizando apenas esses segmentos, seus pontos médios são projetados contra os eixos das ruas, permitindo a criação de um ou mais pontos que representam o lote vinculado às suas ruas de acesso e identificando as linhas de frente do lote. O algoritmo mede o comprimento dessas linhas e o incorpora aos dados do lote. Um lote de esquina, por exemplo, terá dois pontos projetados em duas linhas de eixo da rua e dois segmentos identificados como linhas de lote da frente; nesse

caso, o comprimento mínimo, máximo e total são calculados. É um cálculo de lote para lote, cujo resultado é acumulado através de um loop algorítmico.

Figura 3: Processo de identificação da linha de frente e associação com a rua de acesso: a) em algumas situações, não é possível projetar o centróide do polígono do lote na rua mais próxima; b) o processo adotado consiste em avaliar quais lados do polígono estão “livres de vizinhos”; c) as “faces livres” são identificadas como linhas de frente do lote e seu ponto médio é projetado para a rua mais próxima.

Por fim, os pontos na rede de ruas são usados para calcular as distâncias de cada lote para um conjunto de comodidades (pontos de ônibus, escolas, hospitais etc.) usando a rede de ruas. Aqui, o complemento Shortest Walk também é usado. Porém, como o componente opera com a topologia de rede, o caminho calculado entre os pontos calcula apenas segmentos inteiros, descartando os trechos do segmento de rua em que os pontos estão inseridos e que precisam ser percorridos até que o cruzamento mais próximo seja alcançado. Assim, a equipe criou um algoritmo estruturado para incorporar esses trechos, tornando as medidas mais precisas. Alguns parâmetros de referência encontrados na literatura (por exemplo, Moretti, 1997) foram utilizados para avaliar a acessibilidade dos lotes às comodidades vizinhas.

Além da acessibilidade do lote aos serviços urbanos, outro algoritmo calcula, a partir de edifícios e geometrias de lotes, indicadores geralmente adotados pela regulamentação do uso da terra no Brasil, que são consistentes com alguns dos indicadores de densidade de Berghauer Pont & Haupt (2010), como intensidade de construção (FSI) e cobertura (GSI). Como algumas pegadas de construção foram descritas por polígonos côncavos (por exemplo, polígonos em forma de L), um pequeno módulo de análise desenvolvido (2018) determina um ponto dentro do polígono usando duas etapas. Primeiro, o centróide é calculado e testado se estiver dentro do polígono original. Se isso for verdade, o ponto é armazenado como referência da pegada de construção. Se isso for falso, um conjunto de 10 pontos aleatórios é gerado dentro do polígono. A distância até os limites é calculada e a mais distante é escolhida como referência de construção. Todas as referências são usadas para testar se um edifício está dentro de um lote, agrupando-as por local. Esses grupos permitem o cálculo da área ocupada em cada lote e, em seguida, determinar a cobertura do lote, por exemplo.

Todos os processos mencionados aqui enfrentam a dificuldade de serem aplicados a um grande número de entidades (o maior território analisado possui mais de 9000 lotes). O modelador algorítmico usado, baseado no Grasshopper 3D, apresenta a desvantagem

de ter várias funções que não conseguem acessar os múltiplos núcleos de processamento do computador, causando erros devido à memória insuficiente quando todo o conjunto é processado de uma só vez. Para superar essa armadilha, a equipe usou outro complemento, o Anemone, para implementar um loop de iteração, trabalhando com os cálculos de uma entidade por vez e registrando uma lista de resultados. Todos os dados produzidos por qualquer um desses processos podem ser enviados ao banco de dados usando componentes personalizados criados (2018) que organiza os dados usando uma sintaxe SQL para criar novas tabelas.

Discussão e Conclusões

Desde 2015, nossa equipe de pesquisa desenvolve esforços para atender a dois requisitos: 1) manipulação e produção de dados morfológicos sobre a cidade de maneira colaborativa e 2) disponibilizar esses dados para os atores relevantes, promovendo um processo de tomada de decisão informado. Esses requisitos parecem ainda mais relevantes no contexto da falta de informações sobre assentamentos precários, que ocupam uma parte significativa das cidades brasileiras. Estávamos interessados em desenvolver uma metodologia baseada em tecnologias da informação para obter, estruturar e analisar dados georreferenciados de assentamentos desenvolvidos informalmente.

Em 2018, o protótipo do método estava pronto para fins acadêmicos. No entanto, quando esse método teve que ser aplicado institucionalmente, exigiu melhorias visando aumentar sua precisão, promovendo a colaboração entre os membros da equipe e, posteriormente, e fornecendo uma interface com os membros da comunidade, nos processos participativos.

Graças à metodologia descrita acima, a equipe conseguiu trabalhar no banco de dados de três assentamentos precários que possuíam, em média, apenas 15% de seus lotes registrados em bancos de dados oficiais. Os resultados incluem não apenas a produção de representações geométricas das entidades mapeadas, mas também a extração automática da altura do edifício, linha de frente do lote, cobertura do lote, largura da rua, entre outros. O método também permitiu o cruzamento de dados entre entidades, possibilitando, por exemplo, analisar a acessibilidade dos lotes às comodidades e instalações públicas, com base nas características das ruas que dão acesso e na localização dessas instalações. Ao propor uma metodologia de modelagem processual, este artigo vai além dos resultados empíricos, uma vez que a operacionalização das medidas pode ser redirecionada para

diferentes estudos de caso e / ou prazos. Como outras metodologias de projeto paramétrico, os valores numéricos dos parâmetros usados para medir o desempenho do projeto também podem ser alterados facilmente, de acordo com novos achados na literatura ou com as preferências dos residentes.

A metodologia também se mostrou muito útil para fortalecer o diálogo com os moradores. Os dados de saída foram o elemento fundamental para informar os charrettes de projeto realizados com um grupo de residentes de cada um dos três assentamentos. Alguns desses charretes visavam definir o limiar de indicadores urbanos que estabeleceriam legalmente as "condições mínimas de moradia". Como a equipe tinha disponível uma grande quantidade de medições e possibilidades de indicadores de desempenho do projeto, eles puderam discutir abertamente com os residentes e definir coletivamente quais eram os valores e indicadores mais adequados. Essas decisões também foram informadas pelo número de residências que atendem a esses requisitos. Como resultado, cada um dos três casos adotou valores diferentes para alguns indicadores (como cobertura de lotes). Eles também adotaram um conjunto diferente de indicadores, pois possuíam características espaciais / morfológicas (algumas são mais densas ou mais verticalizadas que outras, por exemplo). A metodologia paramétrica permitiu que a equipe técnica incorporasse as sugestões dos residentes com facilidade, pois o redesenho dos mapas não era uma tarefa muito demorada. Para alcançar esse diálogo informado, foi necessário fazer uma tradução entre linguagem técnica e comunitária, passando de ferramentas digitais para analógicas. As oficinas participativas foram projetadas com base na "criação de interfaces" (Kapp et al., 2012) que poderiam gerar discussões com os moradores sobre os parâmetros da forma urbana, tendo como objetivo principal uma tomada de decisão mais informada pelos moradores. A equipe usou, por exemplo, mapas impressos em papel transparente para mostrar quantos lotes possuem indicadores abaixo de um determinado valor de parâmetro, para apoiar a decisão dos residentes sobre parâmetros mínimos a serem adotados por regulamentação especial. Embora tenha sido um desafio passar do pensamento de suas casas individuais para a ideia geral de parâmetro como legislação, a maioria dos participantes demonstrou entender o conceito de cada parâmetro e seu impacto no ambiente construído. Embora tenhamos que usar ferramentas analógicas para apresentar os dados coletados, isso só foi possível graças ao método de produção e estruturação dos dados espaciais descritos aqui.

Usando uma ampla gama de ferramentas digitais e analógicas, a metodologia proposta conseguiu atender aos dois objetivos inicialmente estabelecidos, a fim de

promover um processo de design colaborativo e participativo. Ele não apenas contribuiu para a literatura atual sobre modelagem de informações das cidades, mas também forneceu um método relativamente acessível para apoiar a tomada de decisões de baixo para cima sobre regulamentos urbanos mais adequados às realidades distintas das cidades do Sul Global.

REFERÊNCIAS

- ANCONA, A.L. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**, Brasília: MCidades/SNH, 2010.
- AMORIM, L. M., & BARROS FILHO, M. **Convergência de métodos de descrição da forma urbana: análise de textura de imagens de satélite e análise gráfica visual**. Revista de Morfologia Urbana, 5(2), 2017, 65-81.
- BARROS FILHO, M., & SOBREIRA, F. **Assessing texture pattern in slum across scales: an unsupervised approach**. London, UK: Centre for Advanced Spatial Analysis (UCL), 2005.
- BEIRAO, J.N. **CItyMaker: Designing Grammars for Urban Design**. Delft: ABE TU Delft, 2012.
- BEIRÃO, J. N., MONTENEGRO, N., & ARROBAS, P. **City Information Modelling: Parametric urban models including design support data**. PNUM: Morfologia Urbana nos Países Lusófonos. Lisbon: ISCTE, 2012, 1122-1134.
- BERGHAUSER-PONT, M. & HAUPT, P. (2010). **Spacematrix: Space, Density and Urban Form**. Rotterdam: NAI Publishers.
- BUENO, L. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização** (Doctoral dissertation). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- CARDOSO, A. C. **O Espaço Alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém**. Belém: EDUFPA, 2007.
- CASTRO, M. M., MOURA, A. C. M., HERCULANO, R. N., DE AGUIAR, T., & OLIVEIRA, F. H. **Parametric Modeling as an Alternative Tool for Planning and Management of the Urban Landscape in Brazil—Case Study of Balneario Camboriu**. DISEGNARECON, 11(20), 2018, 17-1.
- DOGAN, T., SAMARANAYAKE, S., & SARAF, N. **Urbano: A New Tool to Promote Mobility-Aware Urban Design, Active Transportation Modeling and Access Analysis for Amenities and Public Transport**. Proceedings of the Symposium for Architecture and Urban Design. Delft, Netherlands, 2018, doi: 10.22360/simaud.2018.simaud.028.
- FERRAZ, N. S., LEME, F. B. P., & MAIA, F. N. **A history of the representation of Rio de Janeiro's slums in maps**. Arquiteturarevista, 14(1), 2018, 59.
- IBGE. **Aglomerados Subnormais: primeiros resultados**. Demographic census, Rio de Janeiro, 2010.
- LIMA, F. **Métricas Urbanas: Sistema (para)métrico para análise e otimização de configurações urbanas de acordo com métricas de avaliação de desempenho**. (Doctoral dissertation). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- LIMA, F., COSTA, F. R., & ROSA, A. **Lógica algorítmica-paramétrica e urbanismo**. Gestão & Tecnologia De Projetos, 15(2), 2020, 84-97.
- LUQUE-AYALA, A., & NEVES MAIA, F. **Digital territories: Google maps as a political technique in the re-making of urban informality**. Environment and Planning D: Society and space, 37(3), 2019, 449-467.

- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In Vainer, C., Arantes, O., & Maricato, E. (eds). (2013). **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013, 121-192.
- MONTEIRO, L. O., MOURA, A. C. M., ZYNGIER, C. M., SENA, Í. S., & de Paula, P. L. **Geodesign facing the urgency of reducing poverty**: the cases of Belo Horizonte. *DISEGNARECON*, 11(20), 2018, 6-1.
- MOURA, A. C. M. **Geodesign in Parametric Modeling of urban landscape**. *Cartography and Geographic Information Science*, 42(4), 2015,323-332.
- MORETTI, R. S. Normas Urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997.
- NOURIAN, P., REZVANI, S., SARIYILDIZ, S., & HOEVEN, F. **Configurbanist**: Urban Configuration Analysis for Walking and Cycling via Easiest Paths. 33rd eCAADe CONFERENCE. Viena, Áustria: Universidade Técnica de Viena, 2015,553-564.
- ROY, A. **Urban Informality**: Toward an Epistemology of Planning'. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 2005,147-158.
- SEVTSUK, A., & KARVO, R. **Urban Network Analysis Toolbox for Rhinoceros 3D**. Singapore: City Form Lab, 2015.
- SEVTSUK, A., & MEKONNEN, M. **Urban Network Analysis Toolbox**. *International Journal of Geomatics and Spatial Analysis*, 22(2), 2012, 287–305, doi: 10.3166/RIG.22.287-305.

Capítulo 7

POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PLANOS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA-CEARÁ (BRASIL)

*Gil Célio de Castro Cardoso*¹⁷
*Victória Régia Arrais de Paiva*¹⁸
*Maione Rocha de Castro Cardoso*¹⁹
*André Vasconcelos Ferreira*²⁰

Introdução

O texto agora compartilhado reflete sobre as possibilidades e desafios da inserção da Economia Solidária como um dos pilares do percurso formativo que delineou as propostas contidas nos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, na cidade de Fortaleza. Mencionados territórios são reconhecidos pelo Governo Municipal da Capital do Ceará por seu potencial econômico, ao mesmo tempo em que apresentam expressam fragilidades sociais decorrentes das condições precárias de regularização fundiária.

Os Planos de Geração de Trabalho e Renda resultam da atuação da equipe responsável pelo eixo Economia dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) da Universidade Federal do Ceará que consistem em

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, e o direito ao meio ambiente equilibrado. (FORTALEZA/IPLANFOR, 2016, p. 5).

Na política de desenvolvimento urbano, as ZEIS são consideradas áreas irregularmente ocupadas, geridas por uma legislação específica, sendo também caracterizadas como um instrumento de regularização fundiária. O Art. 123 do Plano Diretor de Fortaleza, elaborado em 2015, define as ZEIS como

[...] porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado

¹⁷ Professor associado com lotação provisória na Universidade Federal do Ceará.

¹⁸ Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará.

¹⁹ Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB).

²⁰ Professor associado no Departamento de Teoria Econômica na Universidade Federal do Ceará.

popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (FORTALEZA/SEUMA, 2015, p. 41).

Conformam, portanto, uma política de desenvolvimento urbano, que tem como panorama o desenvolvimento endógeno das ZEIS. Este paradigma de desenvolvimento - muito evidenciado desde os anos de 1990, sobretudo depois da Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 - é entendido como resultado de um processo sociopolítico que envolveu diversos agentes e instituições sociais. Neste sentido, o conceito de local há que ser divisado como um alvo territorial, em cujo contexto a capacitação e a ação dos diversos agentes são desenvolvidas harmônica, integrada e complementarmente (ARNS, 1998). Essas novas definições provocaram profundas mudanças no conceito e aplicação das chamadas práticas educativas "populares". Nesse âmbito, emerge, também, a importância da participação e envolvimento comunitário na formulação, implementação e avaliação das políticas de desenvolvimento local, sendo esta participação considerada uma condição necessária para a sua sustentabilidade.

Tomando em conta mencionadas premissas, mostramos os questionamentos norteadores das discussões aqui compartilhadas: por que se referir a Economia Solidária como uma estratégia para gerar trabalho e renda nas ZEIS? Quais as possibilidades e limites da integração desse formato singular de organização socioeconômica e política de trabalhadores/as no âmbito das ações do PIRF?

Para responder às duas expressas indagações, de início, reportamo-nos à concepção e às diretrizes que fundamentam o Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, cujo foco está direcionado ao desenvolvimento de uma metodologia com ênfase na participação comunitária, estimulada mediante adoção da educação popular. Na sequência, caracterizamos os Planos de Geração de Trabalho e Renda, elaborados com base nos Arranjos Produtivos Locais identificados. E, por fim, nos remetemos à integração da Economia Solidária, aqui entendida conforme Singer (2002), como um modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, no contexto das profundas transformações no mundo do trabalho. Segundo o autor, a Economia Solidária toma como base o trabalho associado, a autogestão, a propriedade coletiva dos meios de produção, a cooperação e a solidariedade, sendo suas expressões mais comuns as seguintes: associações, cooperativas, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos, redes de cooperação em

cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais.

O referencial metodológico adotado configura uma pesquisa cujas informações de campo decorrem da atuação dos/as autores/as, em conjunto com distintos integrantes da equipe responsável pelos planos, na implementação do processo. Assim, consubstancia-se num estudo de caso que privilegia a abordagem qualitativa, acionando as técnicas de análise de documentos e revisão bibliográfica à pesquisa participante, segundo Brandão (2001).

Assim, as ações desenvolvidas na perspectiva da Economia Solidária, incorporadas aos Planos de Geração de Trabalho e Renda, visaram a sensibilizar os/as trabalhadores/as integrados aos arranjos produtivos aos princípios e valores do trabalho associado, que parte do individual, mas sempre com uma visão direcionada para a sua comunidade, conferindo, portanto, maior compromisso com o que foi planejado. A matéria examinada neste capítulo da obra, portanto, diz respeito, principalmente, ao significado social e econômico da inserção da Economia Solidária nos Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, em Fortaleza, no interior dos seus respectivos PIRFs/UFC.

Concepção e diretrizes do Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Impõe-se que destaquemos, de saída, a ideia de que o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) foi estruturado para ser um trabalho essencialmente participativo, desenvolvido em bases técnicas e comunitárias. Então, foi elaborado com a participação direta da comunidade e com a intermediação de representantes dos moradores do Conselho Gestor da respectiva ZEIS. Como expresso pela Prefeitura de Fortaleza no Termo de Referência do Contrato 25/2019, a elaboração do PIRF tem como diretrizes básicas a promoção das funções sociais da Cidade, sua gestão democrática e o planejamento urbano participativo. O PIRF, portanto, é uma ação que visa à promoção do desenvolvimento urbano territorial de Fortaleza, com o escopo de reduzir a intensa condição de desigualdade socioeconômica e estabelecer a melhoria da qualidade de vida da população de menor renda, de maneira ampla, mediante o instrumento de planejamento (FORTALEZA/IPLANFOR, 2019).

Com efeito, o trabalho desenvolvido pela Equipe PIF/UFC considerou as várias dimensões da vida dessa população, quais sejam: desenvolvimento social, geração de empregos e renda, melhoria das condições urbanísticas e de habitação, direitos de posse e de propriedade sobre a terra que ocupam e, fundamentalmente, a participação social. Essas dimensões temáticas se correlacionaram com os diversos interesses comunitários, pessoais e coletivos, considerando, para tanto, a heterogeneidade territorial, os diversificados contextos sociais em que se inserem coletivamente, bem como suas relações no âmbito urbano com a cidade formal, suas conexões e seus limites. De modo específico, competia à Equipe de Economia do PIRF/UFC realizar atividades de mobilização comunitária e do diagnóstico socioeconômico, tais como: analisar os dados coletados pelo IBGE, IPLANFOR, IPECE sobre gênero, condições de domicílio, renda nominal e escolaridade nas ZEIS; mapear atividades econômicas; atividades culturais; elaborar o perfil socioeconômico do bairro - população; IDH e indicadores de violência, para a formulação de um Plano de Geração de Trabalho e Renda com suporte nos Arranjos Produtivos Locais, tendo como bases a Economia Solidária e a Sustentabilidade.

Destacamos o fato de que o trabalho do PIRF teve como norma orientadora a Constituição Federal de 1988, especialmente quanto ao capítulo "Da política urbana", e sua correlação com as demais políticas territoriais, como a política habitacional, de saneamento, de regularização fundiária, de geração de empregos e renda, bem assim as demais políticas pertinentes, com foco central nas disposições do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) e suas atualizações. Deste modo, a elaboração participativa do PIRF envolveu trabalho técnico, de campo e de escritório, sistematização de informações, além de momentos de pactuação participativa com o Conselho Gestor de cada ZEIS e moradores da comunidade, por intermédio de reuniões ampliadas.

De tal maneira, para a realização do PIRF, a Equipe da UFC adotou metodologias participativas, tendo como referência a abordagem do desenvolvimento local/territorial sustentável, utilizando instrumentos e técnicas de mediação de conflitos, pactuação de consensos, integração do saber técnico com o popular, de modo a assegurar a qualidade técnica em cada um dos temas do PIRF e o comprometimento e participação da comunidade na sua elaboração e posterior implementação e avaliação. A seguir, procedemos a uma reflexão acerca de uma dessas experiências, que foi a da Equipe de

Economia, coordenadora da elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Ênfase na participação comunitária e nas práticas de educação popular

O trabalho metodológico realizado na formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS sob exame tiveram a educação popular como perspectiva educativa e referência metodológica. A educação popular deve ser entendida como atitude necessária à formação de pessoas capazes de se postar perante a vida como autores, criando espaços para atuação de forças transformadoras que ultrapassam os "tradicionais" segmentos populares.

Em ultrapasse a uma perspectiva política de classe, a educação popular deve considerar as dimensões mais profundas do ser, configuradas em sentimento, intelecto e ação. De tal sorte, apenas com amparo na combinação destes elementos, despertam-se nos cidadãos outros posicionamentos e percepções da vida, desencadeando, conseqüentemente, outros formatos de relacionamento com os outros e com a dinâmica social no seu todo (CARDOSO, 2000).

Portanto, a educação popular torna-se uma atitude educacional ante a realidade que se pretende transformar, claramente definida, e que opta por assegurar interesses, fundamentais para o conjunto da sociedade e não para manter os proveitos de uma minoria que decide pela população. No entendimento de Hurtado (1992), são os interesses políticos da classe popular que devem orientar uma educação que se quer também popular. Para o autor, a educação popular possui como característica fundamental a concepção e o compromisso de classe, vinculados às lutas políticas do povo. Na sua intelecção,

[...] a educação popular é um processo de formação e capacitação que se dá dentro de uma perspectiva política de classe, e que toma parte ou se vincula à ação organizada do povo, das massas, para alcançar o objetivo de construir uma sociedade nova, de acordo com seus interesses". (IBIDEM, p.44).

Nesta circunstância, a educação popular implica, pois, uma consciência de classe e uma visão histórica que seja capaz de, simultaneamente, trabalhar teoria e prática numa perspectiva transformadora, no âmbito da qual a população envolvida deixa de ser destinatária ou beneficiária para se tornar protagonista. O conhecimento objetivo da realidade de um grupo, organização ou comunidade, por parte dos educadores, constitui-

se, segundo Hurtado (1992), como indispensável para uma relação dialética entre prática e teoria. As reflexões estabelecidas nesta relação devem possibilitar uma visão crítica da prática social e, sobretudo, capacitar os setores populares para pensarem por si mesmos, assumindo, com convicção, seus interesses de classe.

Essa visão de educação popular também é compartilhada por Sales (1999), para quem a produção e a transmissão de conhecimento conformam o enfoque principal no universo da educação brasileira, enfatizando, com isso, o seu aspecto intelectual, praticamente assumido como única dimensão no processo educativo. Esse autor chama atenção para o fato de que o conhecimento (sem minimizar sua importância) é apenas um dos aspectos da educação e que o objetivo maior da prática educativa é a busca do Saber composto pela combinação do "sentir/pensar/agir das pessoas". Com efeito, mais do que produção e reprodução de conhecimentos, a educação é a produção de Saber (sentir/pensar/agir). Tal ocorre em condição historicamente situada, isto é, num contexto histórico e social definido, determinando e sendo determinado por interesses consolidados ou buscando se afirmar na sociedade.

É assim que Sales (1999) situa a educação popular como perspectiva e modo de atuar, objetivando formar pessoas para serem mais inteligentes e coerentes no modo de sentir/pensar/agir.

A educação popular é um modo de atuar e tem uma perspectiva: a apuração, organização, aprofundamento do sentir/pensar/agir dos excluídos do modo de produção capitalista, dos que estão vivendo ou viverão do trabalho, bem como dos seus parceiros e aliados em todas as práticas e instâncias da sociedade. (IBIDEM, p.115).

Sendo um modo de atuar que pretende formar pessoas para estabelecerem relações sociais mais justas e participativas, a educação popular acontece independentemente do espaço onde ela atue. O adjetivo *popular* vai além do espaço geográfico que as pessoas ocupam. Significa uma opção clara e coerente pelos interesses do povo. É esta opção o fio condutor da relação entre educadores e educandos numa perspectiva de educação popular verdadeiramente libertadora e que foi referência da ação para a equipe que facilitou a formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nasZEIS sob exame, sob responsabilidade da Universidade Federal do Ceará.

Assim definida, a educação popular exige dos educadores uma posição clara, ou seu trabalho visa exclusivamente à manutenção da estrutura e organização da sociedade de modo absolutamente excludente, ou busca, na sua prática, a transformação social. A definição desta postura orienta o trabalho com vistas a preparar pessoas mais competentes para dominar outras e adaptá-las aos seus interesses, ou sujeitos ainda mais competentes para estabelecerem convivências onde o respeito à natureza e ao ser humano estejam em primeiro plano.

Considerações sobre a metodologia de apoio à elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS

A proposta de formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS sob responsabilidade da UFC teve como referência a noção de que as pessoas devem ser consideradas sujeitos determinantes para a inserção das economias locais e regionais no paradigma de desenvolvimento local e inclusivo. Portanto, a capacitação de todos os agentes econômicos locais constitui estratégia básica e necessária para a sustentabilidade do Desenvolvimento Local, sendo esta direcionada à conquista da cidadania.

Para a Equipe de Economia PIRF/UFC, a capacitação é entendida "[...] como um processo educativo e formativo de troca e produção de conhecimentos, voltado para o trabalho e para a prática social cidadã". (GONI *et alii*, 1998:13). Esta definição revela dois elementos fundamentais que caracterizam e ajudam a entender a proposta de trabalho implementada: a) a capacitação é um processo, o que pressupõe, portanto, continuidade e método. Uma verdadeira capacitação deve ter princípios éticos norteadores e uma metodologia adequada; b) a capacitação é um ato educativo, pois busca gerar aprendizagem que produza mudanças nos referenciais cognitivo, volitivo e comportamental, com base em referencial ético e na percepção de mundo, da pessoa e da sociedade.

Portanto, o processo de capacitação considerou que a mudança de comportamento dos participantes se dá por via da "[...] interação de aspectos cognitivos (eu compreendo), volitivos (eu tenho vontade... eu quero) e comportamentais (eu faço... eu mudo!)". (GONI *et alii*, 1998:13). Para esses autores, como processo educativo, a capacitação, no contexto do Desenvolvimento Local, visa a "[...] construir uma nova cidadania, uma nova relação entre Estado e Sociedade, onde o assistencialismo e clientelismo são substituídos pela formação de empreendedores com crença em si mesmos, capacidade de autogestão, visão

de futuro, consciência da cidadania e espírito de participação e de co-responsabilidade". (GONI *et alii*, 1998: 9).

A capacitação, portanto, deve ser entendida como dialógica, criativa, participativa, crítica, holística e formativa, um elo entre o local e o global. Nesse sentido, quanto mais capacitada estiver a comunidade, maior sua possibilidade de inserção competitiva no mercado, pois é aumentada sua capacidade de se defender das ameaças e aproveitar as oportunidades desse ambiente.

As reflexões ora expressas apontam para alguns condicionantes básicos que nortearam o processo educativo realizado, considerados essenciais para a existência de uma capacitação que seja efetiva: a) uma relação social, marcada pela construção coletiva de conhecimentos e troca de saberes. Logo, a capacitação a que nos referimos se exprime como participativa, necessariamente; b) uma intenção inequívoca, um teor finalístico, apontado para a melhoria da gestão ou da produção, que torne competitivo o ambiente local; Não guarda finalidades terapêuticas simplistas e personalistas, mas deve aprofundar sua ação na lógica socioeconômica local, tendida para a produção e o trabalho; Busca a mudança comportamental para a melhoria no desempenho de profissionais e produtores, de governos, instituições e empresas, de modo que a contribuição destes agentes se dê efetivamente para o desenvolvimento integrado e sustentável; e c) uma metodologia de trabalho, necessariamente adaptada a cada realidade e às suas necessidades, não cabendo, portanto, se aplicar um conteúdo "enlatado", mas o desenvolvimento de ações no contexto das quais o próximo passo possa ser flexível o suficiente para o planejamento permanente, a fim de se adequar a comunidades onde predominem atividades econômicas diversas - de que pescadores, ambulantes, pequenos comércios e artesanato são exemplos.

Nas ações empreendidas pela Equipe, a capacitação demandou fortalecer a gestão participativa do local, mediante a participação ativa da comunidade na formulação de estratégias adequadas de planejamento sistêmico e da gestão, possibilitando a comunidade contribuir na melhoria de renda e bem-estar dos seus integrantes. De tal maneira, percebe-se que os conceitos de capacitação e de educação popular se entrelaçam, levando-nos a crer que ambos têm a mesma finalidade: despertar as pessoas para a prática social cidadã, para o exercício da cidadania, elemento preponderante para o desenvolvimento local.

Com vistas a viabilizar a formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS, a Equipe de Economia PIRF/UFC se utilizou de um conjunto de metodologias de capacitação, tendo no cidadão o centro de suas ações, como sujeito do estabelecimento de opções mais sustentáveis de desenvolvimento, para si e a sociedade. Destacam-se, nesse conjunto, a metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, sistematizada pelo Projeto BNB/PNUD, a metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB); e a metodologia de formulação do Plano de Negócio/Sustentabilidade, desenvolvida pela Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG).

Ressaltamos – por ser oportuno – o fato de que este conjunto de instrumentos metodológicos partilha dos mesmos princípios e axiologia, e que se coadunam com a perspectiva da Economia Solidária, aplicada como referencial teórico. Ei-los na sequência:

- Todas as ações desenvolvidas devem ser capacitadoras.
- A capacitação deve produzir mudanças nas estruturas de pensamento e comportamento, ao visar à aprendizagem.
- As ações de capacitação devem orientar-se expressamente ao desenvolvimento econômico local.
- As ações de capacitação deve estar dirigidas para mudança e aperfeiçoamento das práticas das empresas locais e das formas de cooperação das organizações produtivas, comunitárias e institucionais.
- Os processos de desenvolvimento empresarial, comunitário e institucional devem ser participativos e formativos.
- Os técnicos devem se constituir em animadores e facilitadores dos processos de desenvolvimento, a partir dos anseios e interesses dos empreendedores e produtores locais, suas famílias e as comunidades envolvidas.
- Há necessidade do desenvolvimento de procedimentos e técnicas que facilitem a comunicação entre técnicos, agentes produtivos, comunidades e setor público.
- A capacitação há de ser orientada à luz dos princípios de cooperação e interdisciplinaridade.
- Não é suficiente apenas promover a capacitação, sendo necessário alcançar os produtos esperados em cada momento dessa capacitação.

- A estratégia de realização das oficinas deve ser enfatizada, assim como o estímulo à participação dos empreendedores locais, considerada central no decurso de capacitação.

Estes princípios indicam que as capacitações realizadas para elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS, entendidos como suporte da estratégia de fomento ao desenvolvimento local dessas comunidades, representa uma nova tipologia de educação popular, vinculada, como observa Prestes (1999), à luta pela sobrevivência, produzida no âmbito da educação para o trabalho e para a organização econômica e social dos segmentos populacionais marginalizados, sendo passível de resultar em um projeto político de transformação do cotidiano desses segmentos, como ocorrido no âmbito da feitura do Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, em Fortaleza/CE.

A elaboração dos planos com estímulo aos Arranjos Produtivos Locais das ZEIS

Ao tratarmos de Arranjos Produtivos, visamos fomentar a discussão em torno dos negócios que envolvem pequenos empreendimentos estabelecidos em uma comunidade, em torno de suas potencialidades produtivas locais e suas inter-relações, pois, como descreve Abramovay (2002), os laços entre agentes sociais conformam uma das razões para a constituição de sistemas produtivos localizados, o que explica a produção difusa, conducente ao desenvolvimento do território. Na perspectiva dessa corrente de pensamento, os APLs de pequenos negócios interagem entre si (LASTRES *et al.*, 1999). Assim, os APLs inserem-se no âmbito micro, ao incorporarem a perspectiva local com base nas suas potencialidades e da interação dos agentes envolvidos na criação, aprendizagem e difusão do conhecimento e suas práticas.

A observação da existência de potencialidades nas ZEIS na produção de bens e serviços, juntamente com a relação de proximidade entre os agentes comunitários nestas, por meio de laços de amizade ou solidariedade, foi a matriz, com os elementos essenciais para a proposição de um plano de negócio com foco nos APLs e em bases de uma economia solidária e sustentável. E, quando é proposta a sustentabilidade de negócios solidários, a referência não é apenas aos teores econômico, institucional ou político, mas, também, aos vários aspectos que importam aos empreendimentos solidários desde a ruptura com os moldes capitalista que separam o produto dos meios de produção, e nisto o meio ambiente, as pessoas, os recursos naturais (REIS; MEIRA, 2005).

A conceituação de APL cuida do relacionamento entre os empreendedores locais e a cooperação no decurso da produção, que passam a ser vistos na qualidade de elementos fundamentais como estratégia de mercado para alcançar o desenvolvimento econômico local. Assim, a interação local e a cooperação perfazem requisitos primordiais para o aprendizado, fortalecimento e crescimento da produtividade, bem como para que os pequenos empreendimentos e demais instituições participantes melhorem seu desempenho e reforcem o desenvolvimento local (DALLA VECCHIA, 2006).

Então, quanto mais robustos os laços de solidariedade e cooperação, bem como o acesso a elementos - como marcos regulatórios, recursos financeiros, treinamento e educação - mais democrática e livre fica a efetivação de negócios solidários e sustentáveis. De acordo com Amartya Sen (2000), desenvolvimento se define como o aumento da capacidade de as pessoas fazerem escolhas – uma expansão das liberdades. Para o referido autor, o crescimento econômico, o aumento das rendas pessoais e a modernização social constituem ‘meios’ de expansão das liberdades. Já na reflexão de Abramovay (2002), não bastam, contudo, leis que garantam direitos: as pessoas precisam deter capacidades, qualificações e prerrogativas de participar dos mercados e de estabelecer relações.

Assim, os planos de negócios sugeridos às ZEIS buscaram identificar, por meio da técnica da matriz de diagnóstico participativo FOFA (Fortalezas-Oportunidades-Fraquezas-Ameaças), como estruturar e aparelhar esses territórios para o alcance do desenvolvimento de seus negócios e garantir a sua sustentabilidade no aspecto amplo. O IPEA (1999) realizou diversos estudos sobre os arranjos produtivos locais, quanto a formato, produto, sua constituição e tamanho ou amadurecimento. O escopo deste capítulo se direciona ao conceito desenhado por ele, chamado de *agrupamento potencial*. Este se dá quando existe, numa localidade, a concentração de atividades produtivas exprimindo alguma característica comum, como uma tradição de uso de determinadas técnicas, mesmo artesanais, sem que esteja ocorrendo, contudo, uma organização ou uma ação conjunta entre os agentes econômicos da atividade em curso.

Então, como expressamos anteriormente, os elementos catalisadores desse processo são as associações, cooperativas, sindicatos e ONGs que congregam e contemplam a institucionalização desta concentração de pequenos empreendedores individuais, formalizados ou não. Dentre as ações desenvolvidas por esses organismos,

evidenciam-se: a) desenvolvimento de programas compartilhados de certificação de treinamentos; b) convênios com entidades como o Senac ou Senai, visando a qualificar a mão de obra local; c) participação em programas governamentais etc. De tal sorte, o intento é o de que essas ações conjuntas dos setores público e privado criem as bases para a geração de externalidades positivas, estabelecidas com maior participação/cooperação entre os diversos segmentos desta comunidade (FARAH JÚNIOR, 2001).

De tal maneira, conhecer as potencialidades locais, o mercado em volta, as possibilidades de articulação e crédito, bem como os pontos fortes e fracos de uma comunidade, dá condições a estes empreendedores de alcançarem melhores resultados, tanto sob o ponto de vista econômico quanto no concernente ao prisma social. Logo, por meio de uma melhor organização política, cultural, social e tecnológica local, o desenvolvimento econômico ensejará um resultado cada vez mais significativo para a comunidade e para diversos setores constituídos, organizados em pequenos negócios (FARAH JÚNIOR, 2001).

Dentre os principais objetivos a serem alcançados, apontamos a melhor distribuição do resultado econômico obtido, aliado à elevação na qualidade de vida da comunidade. Para tanto, é necessário que os empreendimentos surjam e se ampliem, tanto na sua capacidade de inserção no mercado, individual e coletivamente, como na sua permanência nesse ambiente competitivo e global. Dentre as abordagens que se propõem analisar os empreendimentos ou pequenos negócios, este estudo priorizou o conceito de Arranjos Produtivos, exibindo uma estratégia de mobilização dos agentes locais, com a identificação dos APLs nas ZEIS, de modo a possibilitar a participação e atuação conjuntas, assim como a coordenação e o controle das ações e projetos encaminhados por meio do PIRF. Todo o esforço parte de uma abordagem participativa com o fim de estruturar e implementar uma proposta de geração de trabalho e renda, com ênfase nas potencialidades locais.

De efeito, a mobilização dos agentes locais há de incluir, além dos agentes produtivos, a participação de representantes do poder local e de outros níveis com relevância para a especialidade do APL. São estas instituições, com atuação nos territórios das ZEIS, organizações associativas, sindicatos, cooperativas, ONGs e lideranças comunitárias relacionadas ou não ao negócio em foco, mas com foco na efetivação de negócios solidários. Por conseguinte, além da mobilização dos agentes, à estratégia se

impõe abordar o encaminhamento dos projetos priorizados pelos agentes mobilizados, de maneira a garantir a sistematização das ações e projetos e o estabelecimento da governança dos APLs (AMORIM; MOREIRA; IPIRANGA, 2016).

Um APL de negócios solidários e sustentáveis assenta uma estratégia para se alcançar o desenvolvimento local, porque gera capacidade empreendedora, autonomia, autogestão e fortalecimento da solidariedade. Isso ocorre num ambiente onde há escassez de recursos, acirramento da competição de mercado e a força do capitalismo. Nessa contextura, um APL baseado em solidariedade e sustentabilidade promove o fortalecimento local do comércio justo, atuando em prol de causas sociais e ambientais, uso colaborativo de espaços e recursos, bem como fortalece os laços interpessoais (MENDONÇA, 2011; SAMPAIO; MANTOVANELI JUNIOR; PELLIN, 2005).

Os APLs não constituem, por si, os objetivos das políticas, mas são meios ou instrumentos para se estabelecer o desenvolvimento local (DALLA VECCHIA, 2006 *apud* CASSIOLATO; LASTRES, 2003). Em suma, os arranjos produtivos baseados nas potencialidades das ZEIS têm por objetivo promover a autogestão colaborativa. Isto ocorre desde a tomada de decisões até a execução dos produtos ou serviços. Os APLs visam a superar a mera participação individualista e descompromissada do ponto de vista sociopolítico, para fomentar ações e práticas relacionadas ao propósito de empreendedorismo solidário, responsável e sustentável.

Caracterização das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga

Os Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga foram constituídos sobre algumas fundações: 1. Economia Solidária, ou princípios da autogestão e livre iniciativa; 2. Arranjos Produtivos Locais, como organização dos empreendimentos por segmento econômico, compreendendo os ganhos da cooperação; 3. Cadeia Produtiva, representando o modo de inserção dos empreendimentos na divisão social do trabalho; e 4. Tecnologias Sociais, ou os meios de produção/funcionamento das organizações comunitárias, incluindo as modalidades operacionais dos empreendimentos econômicos solidários (EES), dentre outras escalas de atuação na produção, distribuição e consumo de bens e serviços, numa perspectiva inclusiva.

Ressaltamos a ideia de que o domínio das tecnologias convencionais, embora tendo gerado aumento expressivo de produtividade em diversas áreas, resulta, em especial

na atualidade, numa crescente e ameaçadora exclusão social e ambiental (NOVAES; DIAS, 2009). Para esses autores, as tecnologias sociais encontram-se na seara da inclusão social.

Ao mesmo tempo, a maior ou menor independência no que se refere à divisão social do trabalho – e à cadeia produtiva – importa quando se considera, entre outros aspectos, a maior ou menor complexidade do produto de cada empresa e sua consequente capacidade de apropriação de valor na produção mercantil. O estabelecimento dos APLs, como já estudamos neste capítulo do livro, possui relação com o princípio da cooperação, ou trabalho coletivo – estando também vinculado a aumentos de produtividade, ou rendimentos crescentes de escala.

A modo de remate, o princípio da Economia Solidária se relaciona com a condição dos/as trabalhadores/as e pequenos/as produtores/as que a compõem, sua condição de não proprietários/as, por um lado, mas, de outra parte, de relativa igualdade perante o processo produtivo. Resulta daí, decerto, a maneira específica da gestão dos EES: a autogestão.

No que concerne aos levantamentos de informações para a realização dos diagnósticos que serviram de fundamento aos Planos aqui abordados - além do já citado espaço das oficinas de Economia PIRF/UFC, envolvendo os/as empreendedores/as das ZEIS - foram levantadas informações por meio da aplicação de questionários socioeconômicos e etnografias rua a rua. Cabe, então, exhibir alguns elementos da caracterização geral das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, considerando a grande identidade entre esses territórios, com origem na sua condição comum de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, e adentrando algumas especificidades de cada área.

Um forte ponto em comum se refere à violência, relatada como um dos mais graves problemas enfrentados pela população das ZEIS. Embora as análises dos dados oficiais tenham informado redução do número da maior parte dos crimes identificados pela Secretaria de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (Mortes Violentas; Crimes Violentos contra o Patrimônio – Roubos; Furtos; Apreensão de armas de fogo), de 2017 a 2019, houve aumento médio dos crimes sexuais da ordem de 6,15%, na ZEIS Bom Jardim, 15%, na ZEIS Pici e 22%, na ZEIS Poço da Draga. Daí resulta a necessidade de se combater também o machismo na superação da violência, em vista do fortalecimento econômico local. O compartilhamento de informações pode ser um bom

aliado no combate à violência. Observemos, com isso, o papel da Economia Solidária ante o fomento à organização de uma rede local com a função, direta ou indireta, de promover segurança.

Em linhas gerais, as ZEIS em pauta se mostram carentes em saneamento básico, transporte e lazer. Um plano de geração de trabalho e renda tem de começar por garantir infraestrutura urbana às comunidades, como meio de obter uma população saudável, base do desenvolvimento territorial sustentável. A Economia Solidária vai situar-se nesse terreno, desde o fortalecimento da organização comunitária, a fim de garantir a implantação do PIRF, mas, também, de maneira mais específica, possivelmente, organizando empreendimentos capazes de prestar serviços ao Poder Público já na fase de implementação das melhorias na infraestrutura local.

Com a presente caracterização, se processam a discussão e os resultados, em particular, no que se refere aos elementos apontados nas oficinas de diagnóstico, que coadunam com objetivo aqui anunciado, de refletir sobre a inserção da Economia na elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda, no interior dos PIRFs.

Perfil do mercado de trabalho nas ZEIS

Os territórios sob exame se caracterizam como áreas carentes em termos socioeconômicos, o que se manifesta por intermédio de fatores como baixa renda familiar. Na ZEIS Bom Jardim, a exemplo do que se pode encontrar também nas ZEIS Pici e Poço da Draga, quase a metade dos moradores possuem renda mensal familiar de até um salário-mínimo (SM)²¹ – no caso citado, 46%, enquanto 36% a renda varia de mais de um até dois SM, 14% com mais de dois até cinco SM e apenas 1% encontra-se na faixa de mais de 5 até 10 SM.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à escolaridade, que ainda é baixa nas ZEIS, embora o esforço, relatado pelos conselheiros locais, realizado em favor da criação e melhoria de escolas nas três áreas, pareça ter contribuído, especialmente, entre os segmentos mais jovens da população, para uma escolaridade maior, do ponto de vista formal, que se reflete nos coeficientes de correlação (R) entre Escolaridade x Idade negativos das três comunidades (- 0,39, no Bom Jardim, - 0,24, no Pici, e - 0,56, no Poço da Draga). A maior escolaridade relativa dos mais jovens sugere que se estimule, por um

²¹ Equivalente a R\$ 998,00, em 2019, quando os dados foram coletados.

lado, o acesso desses últimos aos níveis mais elevados de escolaridade, como níveis técnico e superior, enquanto, por outro lado, aponta para a necessidade de que se promova a educação de jovens e adultos (EJA), a fim de incluir os mais velhos no processo educativo.

Em relação à qualificação da força de trabalho local, os princípios da Economia Solidária são passíveis de atuar, seja em apoio ao ensino, mediante atividades de aprendizagem cooperativa, ou na promoção da pesquisa em bases colaborativas e horizontalizadas. Vale lembrar, ainda, que a formação de uma força de trabalho qualificada não depende apenas do ensino escolar, seja ele técnico, primário, secundário ou superior, mas deve incluir a formação da cultura popular, também a ser estimulada pelo poder público, a fim de que se amplie a liberdade de produção cultural local, no contexto de expansão da economia criativa, o que veremos mais adiante.

O mercado de trabalho nessas localidades é marcado por elevada informalidade (perto de 50%, nas três áreas); também é alto o índice de habitantes que “nem estuda e nem trabalha” (43%, no Bom Jardim, 42%, no Pici, e 35%, no Poço da Draga); e a economia local, de acordo com a pesquisa direta feita por meio de questionários, é fortemente marcada por pequenos negócios.

As atividades econômicas atuantes nas ZEIS em foco estão ligadas ao setor de serviços. Segundo a etnografia rua a rua, efetuada no âmbito do PIRF/UFC, na ZEIS Bom Jardim, o setor de comércio reúne 41% dos estabelecimentos econômicos, sendo esses, principalmente, bodegas, seguidas por mercadinhos, lojas de roupas, água, variedades e depósitos de construção. Já no setor de alimentação, a ZEIS concentra 31% dos seus empreendimentos, incluindo, em quantidade decrescente, a produção do dindim, bares, lanchonetes, churrasquinhos, sorvetes, restaurantes, bolos e padaria. Ao mesmo tempo, o setor de outros serviços integra 28% dos estabelecimentos econômicos na ZEIS, entre os quais predominam salões de beleza, acompanhados a distância por oficinas, jogos, costura, eletrônica, manicure e metalúrgica.

No caso da ZEIS Pici, o comércio se destaca com 43% dos empreendimentos econômicos, entre os quais se acentuam os mercadinhos, seguidos por bodegas, lojas de roupas, água, variedades, frigoríficos e depósitos de construção; também móveis, cosméticos e material de limpeza. No setor de alimentação, a ZEIS reúne 26% dos seus estabelecimentos econômicos, com destaque, em ordem decrescente, para a produção do

dindim, bares, lanchonetes, churrasquinhos, bolos e padaria, pizzaria, restaurante e sorveteria; enquanto isso, no setor de outros serviços, onde estão 31% dos empreendimentos da ZEIS Pici, se encontram, em primeiro lugar, salões de beleza, seguidos por oficinas, confecções, lotéricas, eletrônicas, jogos e *lan houses*. Embora haja considerável semelhança entre os tipos de empreendimentos econômicos das ZEIS Bom Jardim e Pici, é válido considerar algumas diferenças, como o fato de, em sua maioria, os empreendimentos do setor de comércio da ZEIS Pici não serem as bodegas, pequenos estabelecimentos comerciais caracterizados pela fidúcia e onde, geralmente, não há um controle organizacional (financeiro e logístico, por exemplo). Empreendimentos de maior porte, como mercadinhos, aparecem com destaque na realidade econômica da ZEIS Pici, o que é justificado pela capilaridade que esses modelos de negócio favorecem de acesso à comunidade aos produtos de uso diário e de consumo imediato, em decorrência da região onde a ZEIS se encontra inserida e da vulnerabilidade social e financeira da comunidade. Ademais, é válido considerar uma leve diferença de participação percentual para mais, no caso de comércio e outros serviços, em detrimento do setor de alimentação, com referência ZEIS Pici.

Relativamente à ZEIS Poço da Draga, encontram-se 30% dos estabelecimentos econômicos ligados ao comércio. São, particularmente, bodegas, seguidas em ordem decrescente de quantidade por mercearias, água, gás, roupas, limpeza. Entre os empreendimentos de alimentação, responsáveis por 53% dos estabelecimentos, ganham expressividade as barraquinhas e, depois, em sequência decrescente, a venda de dindim/picolé/sorvete, lanches, bolos, *mousse*, negócios com pescados e bares. Entre os outros serviços, no percentual de 17% dos empreendimentos, aparecem em maior número os salões de beleza, seguidos por oficinas, lojas de tatuagem, jogos e *lan house*. Numa análise geral, a economia da ZEIS Poço da Draga se assemelha à das outras duas ZEIS observadas. Embora do ponto de vista específico chamem atenção algumas características provavelmente relacionadas com a localização da ZEIS, “encravada” em uma região da Cidade com renda mais alta, ocorre, com isso, que o setor de alimentação seja desenvolvido, porque a economia local trabalha, nesse campo, para fora da ZEIS. Daí, também, o grande número de barraquinhas entre os estabelecimentos alimentícios, porquanto, nas imediações da ZEIS Poço da Draga, está localizado o Centro Cultural Dragão do Mar, e a economia local depende em grande medida dos investimentos públicos realizados nesse Centro, pois ele abriga várias das barraquinhas citadas, entre

produtoras de alimentação (lanches, pratinhos...) e de bebidas, incluindo as alcoólicas (cervejas, doses de aguardente, *drinks*...). A economia da ZEIS Poço da Draga se sente prejudicada por uma obra pública paralisada, em torno da qual se propõe a construção de um equipamento cultural, para garantir a circulação de pessoas, sem falar da produção de cultura popular local.

Em termos do panorama econômico geral das ZEIS, além da especialização das três no setor de serviços, há também os mesmos tipos de empreendimentos caracterizando setores como o de serviços, onde se destacam nas três realidades os salões de beleza, ou a existência, seja de bodegas ou mercadinhos, no setor de comércio das três ZEIS; e, completando essa realidade, a produção de dindim, bares, churrasquinhos, entre outros, aparecendo com ênfase nos setores de alimentação também das três ZEIS, tudo isso, autorizando um tratamento geral delas, embora se faça referência a alguma especificidade, quando houver. Observemos, ainda, que existe algo de semelhante nas economias locais, relacionado ao que se tem chamado de economia criativa, essa última, que possui relação com setores ligados a cultura e arte. Esse é o caso do setor de alimentação, como também do artesanato, da confecção, da beleza e da própria metalúrgica, sem falar no segmento de arte e cultura propriamente dito, que se encontra no caso da ZEIS Pici.

No contexto das oficinas de Economia do PIRF, para as quais foram convidados empreendedores/as de cada ZEIS, embora nem todos os segmentos tenham comparecido, participaram, no Bom Jardim, os setores - Artesanato, Beleza, Confecção, Comércio e Alimentação, Metalurgia e Marcenaria; no Pici - Artesanato, Confecção, Alimentação, Cultura e Arte; e, no Poço da Draga - Alimentação e Bebidas. Tais empreendedores/as locais se organizaram, durante as oficinas, por arranjo produtivo, de maneira autogestionária, a fim de aprofundar conhecimentos, identificar limites (fraquezas e ameaças), possibilidades (fortalezas e oportunidades), além de propor soluções para problemas.

Entre as dificuldades apontadas, são recorrentes as fraquezas: administração financeira precária; falta de planejamento e organização; baixa capacitação; carência de comunicação visual/divulgação dos produtos. Ausência de capital de giro e investimento, bem como falta de espaço para comercialização dos produtos, também afloram com frequência entre as fraquezas relatadas. No que se refere às ameaças mais observadas,

estão o custo elevado das matérias-primas e a concorrência com grandes empresários; também se falou da falta de informações claras, como da “burocracia excessiva” por parte do Governo; foi mencionada, ainda, a insegurança local.

Não há espaço aqui para relatar tudo o que foi constituído nas oficinas, nem mesmo a totalidade do que está nos Planos, porém, buscou-se com esse relato de parte do que foi feito nas oficinas sinalizar para o tipo de situação-problema, com suporte na qual foram assentes pela equipe técnica – mais uma vez, em diálogo com as comunidades das ZEIS – as propostas gerais dos três Planos, sintetizadas, sequentemente, por eixos, juntamente com os resultados, relacionados à participação da Economia Solidária na conformação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda dos PIRFs referidos²².

Sistematização das propostas gerais dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS

Os planos definiram quatro eixos prioritários de atuação, sendo o primeiro eixo geral o do apoio à produção, comércio justo e consumo sustentável, que sugere, inicialmente a elaboração de planos territoriais de Economia Solidária, privilegiando áreas como: “elaboração de projetos de formação e capacitação”, além da “identificação e fortalecimento dos encadeamentos produtivos e redes de cooperação, articulados à estratégia de desenvolvimento da ZEIS”. Nesse ponto está situado, de maneira mais evidente, o diferencial desse tipo de plano de geração de trabalho e renda alicerçado na Economia Solidária, a qual reconhece a importância do aumento de escala, seja mediante a atuação em redes e/ou meios econômico-solidários. Por isso, o Plano propõe: “[...] apoio aos segmentos produtivos identificados, com estímulo ao fortalecimento da autogestão dos empreendimentos, o beneficiamento e agregação de valor e o acesso a fundos e outras iniciativas de financiamento”. (FORTALEZA/IPLANFOR, 2020). Em seguida, ele se concentra no

[...] apoio à comercialização com base nas boas práticas do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário e em diferentes modalidades, tais como: redes de comercialização, feiras, eventos culturais, esportivos, de lazer etc., pontos

²² As possibilidades, limites e desafios destes Planos de Geração de Trabalho e Renda estão intimamente relacionados aos resultados de eficiência, eficácia e permanência da política urbanística e fundiária, na medida em que considere e faça acontecer as proposições que constam no objeto do Contrato 025/2019, celebrado entre o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) e a Fundação CETREDE, por meio da UFC, que trata da elaboração dos PIRFs das ZEIS Pici, Bom Jardim e Poço da Draga, entre elas, (i) o Diagnóstico socioeconômico, físicoambiental, urbanístico e fundiário; (ii) a Minuta de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; (iii) o Plano de regularização fundiária; (iv) o Plano urbanístico e (v) o Plano de participação e desenvolvimento social.

fixos, espaços de comercialização em espaços públicos já existentes, criação de rede de consumidores, comércio eletrônico e certificação dos produtos da Economia Solidária. (*IBIDEM*, 2020).

Também no campo da comercialização, foi proposta a estruturação de uma política de compras públicas para os produtos e serviços da Economia Solidária, envolvendo instituições governamentais e não governamentais na dinâmica do comércio justo e solidário.

Sobre a promoção do consumo responsável, foram sugeridas ações de formação, campanhas de divulgação e comunicação, associadas ao fortalecimento da identidade comum dos produtos e serviços da Economia Solidária”. Pelo que notamos até aqui, não há como reduzir o papel da Economia Solidária ao estabelecimento de um ambiente produtivo e de comercialização mais inclusivo e capaz de satisfazer plenamente os interesses de comunidades carentes, como as das ZEIS sob averiguação.

O segundo eixo da proposta é o da Ampliação do Acesso a Conhecimentos: Educação, Formação e Assessoramento em Economia Solidária, e começa pela realização de ações formativas e de assessoramento nas áreas de atuação dos segmentos produtivos anteriormente citados, de forma continuada, com vistas à construção gradual da identidade grupal, fortalecimento da autogestão dos empreendimentos, respeitada a cultura local e as orientações e princípios da Economia Solidária.

Compreendemos, ainda, conforme os registros contidos no Plano, que a proposta de acesso a conhecimentos deva incluir desde a capacitação e acompanhamento técnico sistemático aos empreendimentos solidários nas áreas de produção, beneficiamento, designs, tecnologias sustentáveis, etc., até a ampliação e fortalecimento das incubadoras de Economia Solidária nas Universidades Públicas e Centros de Ensino Superior; também se exprimindo a necessidade do “[...] fortalecimento da Rede Cearense de Socioeconomia Solidária-RCSES e demais redes locais, com apoio à sua gestão organizativa, realização de encontros territoriais e estadual e ações de formação de lideranças e facilitadores”. Finalmente, se estende à “[...] formação de técnicos e gestores públicos em Economia Solidária e desenvolvimento territorial”, compreendendo-se, de um lado, as condições nas quais a Economia Solidária se revelará próspera em termos da geração de trabalho e renda nas ZEIS e, de outro, as possibilidades de atuação da Economia Solidária também na área da produção de conhecimentos, como as já citadas aprendizagem cooperativa e pesquisa autogestionária (FORTALEZA, IPLANFOR, 2020).

O terceiro eixo dos Planos é o da Ampliação do Acesso a Financiamento: Crédito e Finanças Solidárias, que propõe a criação de Fundo de Financiamento e Incentivos à Economia Solidária, definindo fontes, mecanismos operacionais de apoio financeiro às iniciativas de finanças solidárias, tais como fundos solidários, bancos comunitários e cooperativas de crédito, bem como microcrédito produtivo orientado com foco nos empreendimentos solidários mapeados na ZEIS. Uma boa iniciativa nesse sentido foi o Projeto de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), implementado pelo BNB.

Ainda com relação a esse ponto, ações de educação financeira com concepção pedagógica adequada para os atores da Economia Solidária e estímulo a iniciativas grupais de finanças solidárias, tais como grupos de poupança, clubes de troca, moeda social, fundos rotativos também se farão importantes na geração local de trabalho e renda, mais uma vez, com amplas possibilidades de articulação no terreno das finanças solidárias etc.

No quarto eixo - Ambiente Institucional da Política: Marco Legal, Estrutura Organizacional e Integração de Políticas Públicas - propõe-se a estruturação e gestão dos Centros Públicos de Economia Solidária (um em cada território/ZEIS) que constituirão o lugar de referência e operacionalização da política nos territórios/ZEIS e darão apoio à multiplicação da política no nível da gestão municipal”. Além disso, sugere-se a

[...] regulamentação da Lei Municipal existente, para que seja institucionalizada a Política Municipal de Economia Solidária, partindo do diálogo com os atores de ECOSOL e áreas afins, devendo conter a base conceitual da política, seus mecanismos operacionais, instrumentos de gestão com responsabilidades e atribuições, mecanismos de controle social (conselho) e, sobretudo, os instrumentos de financiamento e incentivos financeiros (fundos e formas de acesso), criando uma ambiência favorável e dando segurança jurídica e sustentabilidade institucional para a ampliação das iniciativas de Economia Solidária no Município. (FORTALEZA, IPLANFOR, 2020).

E, finalmente, os Planos alvitram a

[...] criação de uma assessoria especial de Economia Solidária (vinculada ao Gabinete do Prefeito) com poderes para articular a política integrada de Economia Solidária dentro e fora do Governo, garantindo a devida intersectorialidade da Política com iniciativas de áreas tais como: Educação, Assistência Social; Meio Ambiente, etc., bem como em sintonia com as diretrizes do Governo Estadual na área da Geração de Trabalho e Renda²³. (FORTALEZA, IPLANFOR, 2020).

²³ O Plano também propõe que, durante sua implantação, o Iplanfor, a comissão gestora local e as entidades de apoio contratadas definam metodologia e meios de monitoramento e avaliação das ações implementadas, com o objetivo de acompanhar e qualificar o desenvolvimento dos programas e projetos vinculados ao PIRF, garantindo a eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos.

A Economia Solidária, nestas circunstâncias, se mostra capaz tanto de conciliar interesses em torno do fortalecimento econômico do segmento social nas ZEIS, como de atuar nas diversas áreas da economia popular, desde a produção, comercialização e finanças, passando pela produção e acesso a conhecimentos, até o consumo da população.

Não se pode esquecer de que, em todo esse processo, não se pode atuar senão com base em dois parâmetros fundamentais, sendo um deles o da tão falada sustentabilidade, ao mesmo tempo, ambiental, econômica e social. O outro parâmetro é o da disposição das pessoas para a ação. Com isso, a contribuição da Economia Solidária deverá ser mediada pela disposição individual (ainda que em meio a uma coletividade) de sua elaboração, no caso, pelos moradores das ZEIS, mas também pelas outras instituições envolvidas.

A relação da Economia Solidária com essas áreas pode ser muito virtuosa, seja pela condição econômica de exclusão em que se encontram os/as empreendedores/as das ZEIS, objeto deste ensaio, ou pelo tipo de atividade (criativa) que realizam, à qual se combinam, muitas vezes, modalidades da gestão participativa, incluindo a autogestão. Enquanto isso, atividades ligadas ao comércio, como bodegas, mercadinhos e depósitos de construção, poderão se beneficiar tanto da ampliação de sua escala de atuação, por meio da Economia Solidária, como do incentivo à realização de eventos culturais, de formação e lazer, em torno dos quais tende a se desenvolver a economia criativa nas ZEIS sob comentário – considerando, ademais, o fato de Fortaleza ter sido escolhida, recentemente, pela Organização das Nações Unidas, como uma das dez cidades criativas do mundo, o que deve abrir ainda maior espaço para a produção cultural, também no que se refere à geração de trabalho e renda.

Com a finalização dos Planos e sua aprovação pelos conselhos gestores das três ZEIS, chegamos ao ponto de se evidenciar, por um lado, que a Economia Solidária cumpriu importante contributo na formulação dos referidos Planos, até aqui, contagiando os empreendedores locais, que revelaram sua motivação para a prática econômico-solidária em momentos como o Feirão de Socioeconomia Solidária e o II Seminário Cearense de Economia Solidária. Destaquemos o fato de que tanto as ZEIS já possuíam alguma experiência no campo da Economia Solidária, ou da autogestão, como também a equipe técnica de Economia e, em função dessa vivência, acreditamos ser possível

ampliar a cooperação entre os setores excluídos da população, mediante o avanço da Economia Solidária. Por outro lado, resta evidenciar o quão adequada ao momento e situação histórica atual é a proposta expressa nos Planos, estruturada sobre os princípios da Economia Solidária, também no horizonte do Município de Fortaleza, como do Brasil e do Mundo, em tempos de pandemia, quando a perspectiva econômico-solidária também constrói suas lutas.

Emergência da Economia Solidária no Brasil e sua inserção nas políticas públicas de geração de trabalho e renda: possibilidades e desafios

Conforme já mencionado, a adoção da Economia Solidária como foco das ações voltadas para a geração de trabalho e renda nas ZEIS integrantes do PIRF, na cidade de Fortaleza, constitui marco que confere um diferencial ao processo e aos resultados dos documentos elaborados.

Antes, porém, de abordar o entrelaçamento das práticas de Economia Solidária nas políticas públicas, suas possibilidades e desafios, cabe situar esse fenômeno no Brasil, destacando os diversos significados e o momento em que o tema entra na agenda pública federal, com a criação de uma secretaria nacional, dentro do então Ministério do Trabalho e Emprego, após mais de uma década de experimentações nas outras esferas.

Do mesmo modo como ocorre com outros fatos importantes da história, é difícil demarcar com exatidão quando sucedeu o início das experiências em Economia Solidária. Por isso, o termo **emergência**, pensado por Sousa Santos (2002), parece traduzir bem o percurso sócio-histórico que as práticas concretas gestadas pela sociedade percorrem em busca de mais paradigmas para o desenvolvimento, ensejando novos caminhos para o que o autor mencionado há pouco denomina de emancipação social²⁴.

Com efeito, malgrado o fato de a emergência das experiências em Economia Solidária no Brasil remontar a tempos anteriores aos anos de 1980, com as diversas práticas comunais de natureza autogestionária - em curso de norte a sul do Brasil, a exemplo de Caldeirão (na região do Cariri cearense) e Canudos (no sertão baiano) -

²⁴ O autor coordenou uma ampla pesquisa envolvendo 69 pesquisadores em seis países – África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal - cujo tema foi a globalização alternativa, visando a analisar iniciativas e movimentos de resistência e de formulação de alternativas por parte das classes populares e dos grupos sociais subalternos em vários domínios sociais. Os resultados da investigação foram expressos em sete livros, que deram origem à série *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*, publicada no Brasil pela Editora Civilização Brasileira.

tomamos como base a delimitação temporal contida na maioria da bibliografia relativa à matéria ora cuidada. Esta considera o surgimento das iniciativas com maior vigor no final dos anos de 1980, momento em que a globalização, associada à financeirização da economia, resultaram numa ambivalência vivenciada pós-redemocratização; nesse ínterim, de um lado, havia conquistas no campo dos direitos, com os avanços democráticos instaurados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, de outro, o acirramento das diversas modalidades de exclusão social.

Na base dessas contradições, está o modelo de desenvolvimento adotado, com acentuada inspiração neoliberal, cujos efeitos foram sentidos mais fortemente nos anos 1990, nos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e, ainda mais intensamente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tal modelo, conforme Schiochet (2009, p.51), preconiza o “Estado mínimo para o social e o Estado máximo para o capital”; ou seja, legitima o encolhimento do investimento público nas políticas sociais em detrimento da transferência de recursos da sociedade para a esfera econômica, notadamente, a financeira.

Essa realidade não se restringiu ao Brasil, mas abrangeu, também, um conjunto de países designados pela expressão **em desenvolvimento**, notadamente na América Latina, cujo papel prescrito pelos países ditos “desenvolvidos” impeliu a adoção de um modelo de desenvolvimento cujas regras foram sistematizadas num documento chamado Consenso de Washington²⁵, que indicou várias medidas de ajuste necessárias à inserção daqueles países na globalização. Nesse sentido, muitos foram os intelectuais brasileiros, dentre eles Antunes (1999) e Minella (1997), e estrangeiros, como Chesnais (1996), Bauman (1999) e Sousa Santos (2002), a se debruçarem sobre os influxos desse receituário de inspiração estado-unidense, especialmente sentidos pela massa de trabalhadores, que presenciou o desmoronamento de uma sociedade salarial, como abordado por Castel (2001), fato que empurrou grande contingente de populações que sequer haviam alcançado o trabalho formal para condições de vida extremamente precárias, transformando-se em “refugos humanos”, no dizer de Bauman (1999).

²⁵ A expressão *Consenso de Washington* ficou conhecida como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), elaborado em 1989. Entre essas "regras" que deveriam ser adotadas pelos países, estavam os seguintes itens: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação etc. (ANTUNES, 1995).

No plano econômico, fazem parte desse contexto os diversos processos de reestruturação na esfera produtiva e no sistema financeiro, orquestrados pelas novas dinâmicas nos fluxos de capital, cuja face rentista apregoa o descolamento da esfera econômica, tomando como referência a noção de mercado autorregulado e a metáfora da *mão invisível*, cunhada por Adam Smith, próprias da economia neoclássica. A crítica a essa noção utilitarista da economia feita por Karl Polanyi (2000) é frequentemente revigorada por autores que fazem a releitura de sua obra, vinculados à nova Sociologia Econômica, dentre os quais se destacam Granovetter, Swendberg, Steiner e Zelizer, citados no livro organizado por Peixoto e Marques (2003). Na mesma linha de criticidade, inscrevem-se os estudiosos ligados ao Movimento Anti-utilitarista nas Ciências Sociais (MAUSS), baseados no pensamento de Marcel Mauss, principalmente no tocante à reciprocidade e à solidariedade nos tempos contemporâneos (MARTINS, 2005; CAILLÉ, 2002). Em ambos os casos, a noção de economia retomaria o seu sentido real ou substantivo, ligado à palavra grega *oikos*, ou seja, ao cuidado com a casa, sendo uma das premissas dessa abordagem a dependência do homem em relação à natureza e aos seus semelhantes para conseguir seu sustento. Assim, a economia estaria incrustada (*embeddedness*) nas relações sociais e seria “[...] uma atividade institucionalizada de interação entre o homem e seu entorno que dá lugar a um fornecimento contínuo de meios materiais de satisfação das necessidades”. (POLANYI, 2000, p. 293).

No plano político, outro elemento que compõe esse quadro contextual é o descenso dos movimentos sociais pós-1989, quando o Brasil saíra do período ditatorial. Como lembra Schiochet (2009), naquele momento, o País vivia uma situação de agravamento da crise econômica, com elevados índices de desemprego, precarização das condições de trabalho, baixo crescimento econômico, entre outros. Foi exatamente nesse período que começaram a emergir iniciativas para geração de trabalho e renda com base no trabalho associado e autogestionário em variados segmentos de sociedade, nos espaços rurais e urbanos. Em consequência dessa expansão, alguns governos ligados ao campo democrático-popular, considerados “de esquerda” (SINGER, 1996), começaram a incorporar ações de Economia Solidária nas suas estratégias. Mencionamos, nessa direção, os governos das cidades de Porto Alegre, Recife, Belém e São Paulo.

Conforme Alcântara (2005) e Cunha (2012), a experiência considerada pioneira é a da Prefeitura de Porto Alegre, na gestão de Olívio Dutra (de 1993 a 1996 e nas que o sucederam); depois, as prefeituras de Belém (PA) (no governo de Edmilson

Rodrigues, de 1997 a 2004) e Santo André (na gestão de Celso Daniel, de 1997 a 2000). Nos anos 2000, as prefeituras do Recife (J. P. Lima, de 2001 a 2004 e 2005 a 2008, e de 2009 a 2012, com J. da Costa), Osasco (na gestão de Emídio de Souza, de 2004 a 2012) e São Paulo (com Marta Suplicy, de 2001 a 2004).

Em 2003, com a instauração do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no âmbito do Governo Federal, ocorreu uma expansão de ações de Economia Solidária, sendo o Ceará um Estado que abrigou vários programas públicos, a exemplo do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), sob a responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil e o Projeto Rede Brasileira de Comercialização Solidária, a cargo do Instituto Marista de Solidariedade.

Na cidade Fortaleza (CE), nas duas gestões da prefeita Luizianne Lins (de 2005 a 2012), a Prefeitura Municipal desenvolveu ações de apoio e fomento à Economia Solidária, envolvendo secretarias e outros órgãos da Administração Pública - Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), Fundação da Família e da Criança Cidadã (Funci) e Coordenadorias de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial (Copir), tendo executado programas e projetos, com diversas linhas de atuação, a exemplo do estímulo à organização produtiva, às feiras, à formação e às finanças solidárias, com a criação de dois bancos comunitários: o Rio Sol, no bairro Granja Portugal, e o Banco Comunitário Pirambu, ambos inaugurados em 2008.

Na esfera estadual, destacam-se ações desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) e pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. No segundo caso, foram desenvolvidos programas para a criação de Centros Públicos de Economia Solidária, sendo a experiência mais consistente a que recebeu o nome de Política Integrada de Economia Solidária no Ceará, implementada (STDS) em três territórios: Vale do Curu/Aracatiaçu, Inhamuns e Maciço de Baturité. Para tanto, foi criada uma comissão gestora, formada pelas organizações da sociedade civil conveniadas para desenvolver as ações o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano e o Instituto Paju de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária), juntamente com integrantes do movimento social de Economia Solidária ligados à Rede Cearense de Socioeconomia Solidária, como meio de garantir a participação dos beneficiários no

controle social da política. Com a criação de espaços públicos dessa natureza, mesmo com os limites concernentes à participação institucionalizada e a burocratização de processos de acompanhamento e controle – assinalada por Dagnino (2002) – foi exercitada uma nova modalidade de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, principalmente no sentido das possibilidades de reinvenção da democracia, tão necessária no tempo presente.

Seguindo a mesma trilha de pensamento, Silva Forte (2018) constata que

[...] o Movimento da Economia Solidária é uma rede de redes constituída por organizações e sujeitos sociais ligados principalmente à Igreja Católica, às ONGs, aos movimentos sociais, às universidades e ao aparelho estatal, que interagem e transitam entre sociedade civil e Estado. Esse trânsito revela a existência de um espaço público, entendido como esfera de debate e de expressão das diferenças que possibilita a luta democrática, entre o movimento e outros atores coletivos, pela criação de um marco jurídico nacional a fim de garantir o direito ao trabalho associado e de consolidar a Economia Solidária como política pública. (*IBIDEM*, 2018).

A recomposição dessa trajetória recupera aspectos relevantes para pensar nas possíveis configurações de implementação das ações propostas no Plano de Geração de Trabalho e Renda, no âmbito do PIRF, com o argumento de que a Economia Solidária constitui elemento capaz de conferir maior sustentabilidade aos arranjos produtivos identificados. Porém, com desafios a serem superados perante a onda conservadora vivenciada no mundo contemporâneo.

No contexto brasileiro recente, de retração nas políticas de corte social por parte do Governo Federal, com repercussão nas demais esferas, os projetos e programas neste segmento são reduzidos, porém, os empreendimentos e suas organizações de apoio permanecem conectados e tecem redes de solidariedade e cooperação mútua, buscando fortalecer seus vínculos. Por isso, a articulação realizada com a Rede Cearense de Socioeconomia Solidária para organização do Seminário e do Feirão Estadual (em sua 18ª edição) foi considerada importante para todos os envolvidos, tanto pela aproximação sociopolítica das ZEIS e da Universidade com o movimento de Economia Solidária, como para ampliar a compreensão acerca das possibilidades e desafios dessa última para a continuidade das ações do PIRF e sua efetiva implementação.

Considerações finais

Como vimos, o processo de capacitação desenvolvido pela Equipe de Economia PIRF/UFC enquadra-se numa perspectiva de educação popular libertadora,

possibilitando condições para que o a pessoa atualize e desenvolva suas potencialidades, desempenhando conscientemente seu papel de cidadã integrada efetivamente na sociedade em que vive, sendo considerada como postura necessária às relações sociais.

Conceber o desenvolvimento como resultado das mudanças provocadas pelas pessoas, implica refletir uma estratégia de apoio ao desenvolvimento focada no local e nos cidadãos. Precisaria, pois, necessariamente, provocar mudanças nos sujeitos para que se possa vir a redirecionar as mudanças ocorridas no meio social em que eles se encontram inseridos. Por essa razão a participação e capacitação da comunidade foram consideradas como eixos centrais da estratégia de elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda das Zeis Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento local, pois, além de responder às atuais exigências do mercado de trabalho, provoca mudanças de comportamento nos sujeitos envolvidos no desenvolvimento, (re)colocando o cidadão no centro do processo, como sujeito da formulação de opções mais sustentáveis de desenvolvimento, para si e a sociedade (ARNS, 1998).

A inserção dessa temática nas políticas públicas, no contexto mais recente, tem raízes fincadas nas experiências de governos que reivindicam a identidade de democrático-populares ou progressistas, conforme Fabrício Pereira da Silva (2016), ao analisar o que denomina de “giro à esquerda” vivenciado na América Latina na primeira década dos anos 2000. Longe de romperem com a agenda neoliberal em curso, tais governos passam a reconhecer algumas demandas advindas dos movimentos sociais, gerando contrassensos e desafios que reverberam até hoje, em que se observa uma guinada à direita. Portanto, tais iniciativas buscam responder ao aprofundamento das crises dos anos de 1990, e, posteriormente, desde 2003, nos governos petistas, prosseguem em expansão. Além da Economia Solidária, citamos as políticas nas áreas de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Territorial e Assistência Social, malgrado as contradições e limites verificados.

Neste sentido, ressaltamos que a Economia Solidária, como teoria e método, nos procedimentos de elaboração daqueles Planos de Geração de Trabalho e Renda sob glosa, mostra-se virtuosa também no propósito de se estabelecer relações e compromissos que incidiram sobre as ações de formulação dos Planos, relações essas realizadas entre as equipes técnicas do PIRF/UFC de modo geral, e, particularmente, a equipe de Economia,

com os conselhos gestores e os/as empreendedores/as das ZEIS, sem esquecer os mobilizadores sociais, reconhecendo-se que, na ausência, as ações junto às comunidades estariam bastante comprometidas. Havia entre esses segmentos uma afinidade em termos da organização autogestionária e solidária.

Por fim, reconhecemos que os desafios de implantação dos Planos, no contexto dos PIRFs, serão ainda maiores do que a inserção da Economia Solidária na elaboração dos referidos processos de geração de trabalho e renda, considerando, de um lado, a novidade relativa desse tipo de abordagem participativa no campo das políticas públicas e, de outro, o já falado retrocesso da Economia Solidária na fluente realidade política brasileira. Obviamente, tanto as ZEIS, como o movimento de Economia Solidária hão de imprimir sua própria dinâmica ao processo em curso e, até certo ponto, contribuir para a retomada das políticas públicas ligadas tanto ao fortalecimento da participação comunitária como da própria Economia Solidária, desde a escala local, até a nacional, incentivando-se a estratégia de identificação e estímulo aos Arranjos Produtivos Locais, elementos que, combinados, terão muito a somar nos processos de geração de trabalho e renda em comunidades periféricas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento rural territorial e capital social. *In*: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Org.). **Planejamento do desenvolvimento dos territórios rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília, DF: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p. 113-128
- ALCANTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Economia Solidária: o dilema da institucionalização**. São Paulo: Arte & Ciência, 2005.
- AMORIM, Mônica Alves; MOREIRA, Maria Vilma Coelho; IPIRANGA, Ana Silvia Rocha. A construção de uma metodologia de atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Ceará: um enfoque na formação e fortalecimento do capital social e da governança. **Interações** (Campo Grande), v. 6, n. 10, 2016.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1995.
- ARNS, Paulo César. **Ambiente - Oficina de Capacitação Organizacional: guia metodológico**. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998.
- BAUMAM, Zigmunt. **Globalização - As Consequências Humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- CAILLÉ, Alain. Dádiva e associação. *In*: MARTINS, P. **A dádiva entre os modernos: discussão sobre os fundamentos e as regras do social**. Petrópolis: Vozes, p. 191-205, 2002.

CARDOSO, Gil Celio de C. **Desenvolvimento Local e Educação Popular**: uma análise da experiência em Fortaleza/CE. João Pessoa: CE/UFPB. 2000. (Dissertação de Mestrado em Educação).

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M.M; CASSIOLATO, José E. e MACIEL, M. L. (orgs) **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local** (Relume Dumará Editora, Rio de Janeiro, 2003).

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2001.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas a economia solidaria (2003-2010). 2012.(Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DALLA VECCHIA, Raquel Virmond Rauen. Arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento regional e local. **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)**-ISSN 2177-4153, v. 4, n. 1, p. 31-50, 2006.

FARAH JÚNIOR, Moisés Francisco. Desenvolvimento local e comportamento dos agentes econômicos: estratégias empresariais pró-ativas (*sic*) ou reativas? **Revista da FAE**, v. 4, n. 2, 2001.

FORTALEZA. **Termo de Referência do Contrato 25/2019**. Fortaleza: Iplanfor, 2019.

FORTALEZA/IPLANFOR. **Plano de Geração de Trabalho e Renda das Zeis Bom Jardim, Pici e Poço da Draga**. Fortaleza, Julho de 2020.

FORTALEZA/IPLANFOR. Fortaleza 2040: Plano de Ações Estratégicas de Regularização Fundiária (PLAERF). 2016. Disponível em: http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/eixos/0_RegularizacaoFundiria.pdf. Acesso em: 15/11/2019.

FORTALEZA/SEUMA. Plano Diretor de Fortaleza. Fortaleza: Seuma, 2015. Disponível pelo <https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/Compatibilizacao-Lei-de-Uso-e-Ocupao-do-Solo-LUOS-e-Plano-Diretor.pdf> Acesso em 10.jul.2020

FORTE, Joannes P. S. De rede à política pública: Ações reticulares no processo sociopolítico de regulação da economia solidária no Brasil. **Mundo do Trabalho Contemporâneo**, 2(1), 112-142, 2017.

FRANÇA FILHO, GC de. Políticas públicas de Economia Solidária no Brasil: características, desafios e vocação. **Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional**, v. 1, p. 259-267, 2006.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Lara Silva. **Cadastro Territorial e SIG no Processo de Regularização Fundiária**: o caso da ZEIS do Planalto

GONI, A. J.; PARENTE, S., ZAPATA, T. **O que entendemos por capacitação?** Fundamentos e considerações para a prática. Recife, Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998

HURTADO, Carlos Nuñez. **Educar para transformar, transformar para educar**: comunicação e educação popular. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.

IPEA. Temas especiais. **Experiências de industrialização localizada**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: < www.ipea.gov.br/polind/ipead03.html.> Acesso em: 20.06.2001.

JANOTTI, Priscila R. *PEREIRA, Fernanda C. S., BRANCALEONI, Ana P. L., BORGES, Ana C. G.* Processo de construção da marca em um Empreendimento

Econômico Solidário. In: **VI Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social**. 2017

LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E., LEMOS, C. MALDONADO, J. e VARGAS, M.A. **Globalização e inovação localizada** – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul. Brasília: IEL/IBICT, 1999.

LEI Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 13/11/2019.

MARTINS, Paulo Henrique. **A Dádiva entre os Modernos** – Discussão sobre as regras e os fundamentos do social. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

MENDONÇA, Haroldo. **Comércio justo e Economia Solidária no Brasil e o papel da política pública na sua promoção**. 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3934>. Acessado em: 11/11/2019.

MINELLA, A. C. Elites financeiras, sistemas financeiros e governo FHC. In: RAMPINELLI, W. J. & OURIQUES, N. D. (Orgs.). **No fio da navalha**. Crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

NOVAES, Henrique T; DIAS, Rafael. Contribuições ao Marco Analítico-Conceitual da Tecnologia Social. In DAGNINO, R. (org.) **Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade**. Campinas: Unicamp, 2009.

NUNES, Adriana. B. DE S., BARROSO, Helida DE O.; FELIX, John H. DA S., INSAURRALDE, Paula A. B.; NASCIMENTO, Etho R. M.; RODRIGUES, Quezia B. Economia Solidária na rede bodega: relato de uma experiência desenvolvida no Estado do Ceará. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016

PEIXOTO, João e MARQUES, Rafael (orgs.). **A Nova Sociologia Econômica**. Oeiras: Celta, 2003.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação** – As Origens de Nossa Época. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

PRESTES, Emilia Maria da Trindade. "Políticas educacionais para o trabalho em contextos populares. In: SCOCUGLIA, Afonso C. & MELO NETO, Jose F. (orgs.). **Educação popular: outros caminhos**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB (1999).

REIS, Tatiana A.; MEIRA, Ludmila. A sustentabilidade em empreendimentos da Economia Solidária: pluralidade e interconexão de dimensões. **Anais ENANPAD**, UFBA, Salvador. 2005.

SALES, Ivandro da Costa. Educação Popular: uma perspectiva, um mundo de atuar (alimentado um debate). **Educação popular: outros caminhos**. João Pessoa: Editora Universitária (1999).

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger; PELLIN, Vadinho. Arranjo produtivo local como estratégia que promove o ecodesenvolvimento: análises das experiências de Bonito (MS), Lagoa de Ibiraquera (Garopaba e Imbituba)(SC), e Santa Rosa de Lima (SC). **Turismo-Visão e Ação**, v. 7, n. 1, p. 69-91, 2005.

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: MTE/Ipea, n. 40, 2009.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Democracias errantes** – reflexões sobre experiências participativas na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Ponteio, 2015.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo, 1989-92**. Editora Brasiliense, 1996.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.) **Produzir para Viver – Os Caminhos da Produção não-Capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Capítulo 8

METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA A INCLUSÃO SOCIAL EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA/CE

Selma Alcântara²⁶
Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho²⁷
Thais Gabriela Veras Gama²⁸
Paulo Torres Junior²⁹

Introdução

A questão fundiária do Brasil remonta a antecedentes históricos relacionados ao processo de expansão urbana das cidades brasileiras. Fatores como o crescente êxodo rural, desigualdade social, subempregos e insuficiência de políticas públicas no processo de urbanização acabaram por intensificar o surgimento de assentamentos urbanos irregulares, por meio de conglomerados populacionais, sem condições mínimas de moradia digna, fomentando desigualdades socioespaciais, complexidades econômicas e problemas urbanísticos e ambientais

Em Fortaleza, Capital do Ceará, esta problemática se encontra dispersa em todo o seu território urbano, através das inúmeras comunidades que se consolidam no espaço da cidade, formatando-a sob duas realidades distintas: uma, constituída pela cidade formal, equipada com infraestrutura básica, que garante o bem-estar da população; e outra, formada por uma cidade informal, caracterizada pela sua invisibilidade social e política.

Buscando promover um (re)desenho a essa dinâmica, a prefeitura do município de Fortaleza, respaldada por instrumentos regulatórios específicos que estabelecem diretrizes para a construção de uma política de desenvolvimento urbano que promova a regularização fundiária dessas áreas irregulares, instituiu Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS com o objetivo de promover acessibilidade legal e social a essas populações que vivem à margem da sociedade. Para tanto, implementou o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), concebido como uma proposta de planejamento voltado ao desenvolvimento dos territórios/ZEIS, através de estratégias de cunho urbanístico,

²⁶ Mestra em Sociologia (UFPB)- cmrabelo100@gmail.com.

²⁷ Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas (UFC) - nicolecarvalho01@yahoo.com.br.

²⁸ Mestranda em Economia Rural (UFC)- thaismas@yahoo.com

²⁹ Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas (UFC) -paulo_torresjr@yahoo.com.br

social, ambiental e econômico, em parceria com diversas universidades e instituições de ensino superior.

A partir disso, o presente artigo busca resgatar analiticamente o percurso metodológico adotado pela equipe de Economia da Universidade Federal do Ceará (UFC), na elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), com vistas à construção dos Planos de Geração de Trabalho e Renda das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, localizadas em Fortaleza, estado do Ceará.

Neste sentido, é trazida a contextualização da concepção metodológica adotada, tomando como referência as características econômicas e sociais das comunidades atendidas (ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga) obtidas pela equipe técnica por meio da utilização do referencial teórico da metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, construída no âmbito do convênio BNB/PNUD - BRA 93/012; da metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB) e da metodologia de construção do plano de negócio/sustentabilidade desenvolvida pela ANTEAG - Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária. Estas se caracterizam pela orientação de princípios participativos, expressos na valorização da capacidade endógena e do saber local acumulado.

Com o intuito de construir um plano que atente para a realidade das comunidades, a partir de vocações e potencialidades econômicas dos espaços urbanos, das boas práticas produtivas experimentadas pelos diferentes espaços e segmentos da ZEIS, a referida metodologia facilitou os processos de formação e capacitação. Tais processos focaram na participação e autonomia dos moradores a partir do olhar e do agir sobre a sua própria realidade, viabilizando a construção de um modelo de desenvolvimento pensado na coesão social, organização territorial, redução das desigualdades, respeito às diferenças e no fomento ao dinamismo econômico.

O artigo, por fim, apresenta os resultados das diversas ações e processos realizados nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, por meio da metodologia adotada, onde restaram demonstrados aspectos relacionados às práticas de economia solidária potencialmente viáveis nos territórios, evidenciados nas experiências das comunidades no trabalho associado, na autogestão, na cooperação e solidariedade entre os moradores.

Cidade informal, regularização fundiária e inclusão social: conceitos que dialogam com a realidade das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

A construção do espaço urbano em grandes centros populacionais não é um processo simples, nem obedece a uma lógica linear. Elementos geográficos, históricos, financeiros, estéticos, são apenas alguns dos fatores que influenciam na formação dos espaços urbanos nas grandes metrópoles.

No Brasil, a desordenada e caótica construção dos espaços de moradia, especialmente nas capitais, foi concebida a partir da década de 1960, como resultado da maciça migração da população do meio rural para o meio urbano, fugitiva da miséria, da fome e atraída por melhores condições de vida nas grandes cidades.

Compostas, em sua quase totalidade, por populações de baixa renda, tais migrações buscavam, de forma inadequada e, na maioria das vezes, em áreas impróprias à implantação de habitações (como encostas, morros e áreas de mangue), estabelecer moradia por meio de processo de ocupação espacial em áreas sujeitas a restrições, diante do desprovimento de interesse do mercado imobiliário formal e especulativo.

No Ceará, esse processo deu origem a vilas marginais que, segundo Souza (1978), eram distribuídas em todas as zonas da cidade, concentrando-se no litoral e ao sul de Fortaleza, sendo constituídas essencialmente por pessoas pobres e migrantes.

Com o crescente processo de aglomeração populacional percebido com o passar dos anos, através desses fluxos migratórios (internos e externos), esses territórios ocupados por pessoas, política e socialmente, excluídas, mas que tinham em comum atitudes de comunidade, solidariedade, participação, autoajuda e descontração, foram se constituindo a partir de simbolismos próprios. Isto ocorre a partir de realidades singulares, criando instituições e regramentos específicos que lhes atribuíam identidade³⁰, e onde, geralmente, o Estado não buscava alcançar.

Deriva deste cenário o surgimento dos conceitos de cidade “formal” ou “legal” e de cidade “informal” ou “ilegal”, tendo como referência a complexidade do fato urbano, que inclui inúmeras formas de configuração, algumas em acordo com as leis vigentes, muitas outras espontâneas e que são “esquecidas” e não absorvidas pela gestão pública.

³⁰A construção de identidade vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso, porém todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que organizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como em sua visão tempo/espaço. (Castells, p. 23)

No que diz respeito à ocupação do espaço por essas comunidades, a construção dessa complexidade urbana segue a lógica de padrões de assentamento determinados pela própria necessidade de habitar perto de alguma fonte de subsistência e convívio cidadão, muitas vezes em locais e condições não aptas à moradia humana, situação presente em diversas áreas da grande Fortaleza.

É nesse contexto social, cultural, econômico e urbano que se diferencia ainda mais a cidade “formal” da cidade “informal”. Isto porque diferentes formas de uso e apropriação dos espaços são identificáveis nas duas situações. Na cidade “formal” se observa a hegemonia de características como a individualidade, a privacidade, o egoísmo, a exclusão; enquanto na cidade “informal”, prevalecem atitudes comunitárias, participativas, solidárias, onde o espaço é para todos.

Na “cidade formal”, o Estado viabiliza equipamentos na busca pela realização de uma gestão baseada na oferta de recursos com infraestrutura básica que garanta o bem-estar da população. Já na “cidade informal”, o Estado mostra-se ausente quanto ao fornecimento de equipamentos mínimos que promovam a qualidade de vida dos seus habitantes, muitas vezes invisibilizados social e politicamente.

Tal situação é o que Boaventura dos Santos (2007) buscou qualificar quando apresentou sua teoria sobre as distinções invisíveis que dividem a realidade social em dois universos distintos: o “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha”. Segundo ele:

A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece como realidade, torna-se inexistente e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer modo de ser relevante ou compreensível. Tudo aquilo que é produzido como inexistente é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo que a própria concepção de inclusão considera como o “outro”. (SANTOS, 2007, p. 71).

Em Fortaleza, “o outro lado da linha” é evidenciado em vários territórios, constituídos por diversas particularidades, dentre elas, o precário assentamento fundiário que retira dignidade dos habitantes desses espaços formadores da cidade informal.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer-se um novo marco legal para a política pública urbana, consignado através dos arts. 182 e 183³¹, a atuação

³¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende

do Estado na política urbana passou a ficar centralizada nos municípios. Tal atribuição constitucional restou regulamentada através da sanção da Lei nº 10.257/2001, o conhecido Estatuto da Cidade, que tornou o direito à moradia acessível para famílias que compõem a cidade informal por meio de diversas formas de intervenção do poder público sobre as cidades e sobre as propriedades privadas.

No município de Fortaleza, um desses instrumentos de caráter regulatório trazido pelo Estatuto da Cidade e incorporado na lei complementar nº 62/2009 - Plano Diretor Participativo de Fortaleza, é a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

As ZEIS são caracterizadas por serem porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, assim como ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo³².

Atualmente, na Capital do Ceará, constam 135 ZEIS, cujas características se assemelham no que pertine ao seu processo constitutivo geográfico, social, econômico e urbanístico.

Com a regularização fundiária prevista na lei, objetiva-se legalizar a permanência de moradores dessas áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e, paralelamente, promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida dos assentamentos. Neste sentido:

A regularização fundiária consiste na inserção dentro da “cidade legal” de espaços ocupados ao arrepio da legislação urbanística, reorganizando-os, aparelhando-os, de modo a promover qualidade de vida e bem-estar aos cidadãos que ali vivem, os quais, ao final do processo, deverão ter o respectivo título de propriedade de seus lotes. ‘Em outras palavras, tem-se de tornar a

às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³²Artigo 123, lei complementar nº 062/2009, Fortaleza/CE, Brasil.

regular, do ponto de vista jurídico, a ocupação abusiva sobre a qual repousa a unidade habitacional, tanto do ponto de vista do objeto (casa, terreno), quanto do ponto de vista do sujeito ativo (ocupante sem título)' (FERNANDES, 1998, p.104).

É ainda tornar lícita a ocupação da terra, por meio da formalização legal de sua documentação referente à sua posse, através da confecção e registro de títulos de propriedade, mas o processo não se limita unicamente à regularização imobiliária. Indiretamente envolve um processo que abarca a regularização urbanística, ambiental, administrativa, econômica e patrimonial daquela localidade eis que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer.

Com isso, amplia-se ao “outro lado da linha” acesso a direitos e garantias assegurados como princípios fundamentais previstos na Constituição Federal³³.

Neste contexto, ZEIS como a do Poço da Draga, Bom Jardim e Pici, que embora estejam inseridas no contexto da “cidade ilegal”, mas que possuem diferentes processos de construção por espaços, inserem-se dentro de uma perspectiva integralizadora do Estado, incorporando-as “neste lado da linha” ao lhes equiparem, ainda que minimamente, com instrumentos que lhes assegurem a plena aplicabilidade de seus direitos, conferindo-lhes segurança jurídica.

Deslocam-se, portanto, de um contexto onde a tensão da dicotomia entre “apropriação/violência”, comum do “outro lado da linha”, isto é, na “cidade informal”, é presente, percebida e sentida, para uma tensão entre “regulação/emancipação” contida “neste lado da linha”, ou seja, na “cidade formal” (SANTOS, 2007), onde o Direito reconhece as suas existências, possibilitando uma gradativa ré-inclusão social dessas comunidades.

Dá que legalizar e formalizar a cidade informal, dignificar suas condições de moradia, qualificar os espaços públicos, preservar as modalidades de convivência neles, transferir esse espírito para a cidade formal, estabelecer condições de legalidade que estimulem o uso e apropriação do espaço urbano são, dentre outras, estratégias viáveis para a integração social entre formalidade e informalidade, condição essencial para atingir níveis mínimos de civilidade e qualidade de vida urbana.

³³Artigo 6º, CF/88, Brasil.

Neste sentido, dentro da política de desenvolvimento urbano, a implementação do Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF³⁴ busca viabilizar esse processo de inclusão para além do fundiário. Volta-se à promoção de meios que promovam a inclusão na área social, por meio do reconhecimento das comunidades enquanto detentoras de identidades próprias; na seara econômica, alimentando programas e formas alternativas de economias comunitárias e participativas; dentro da questão ambiental, fomentando iniciativas que busquem aliar processos de desenvolvimento urbano a partir de preceitos sustentáveis; e na promoção de uma agenda cultural, em que se preservem aspectos culturais próprios das comunidades.

No próximo ponto tratamos, numa perspectiva analítica, da metodologia trabalhada pela equipe de Economia nas ZEIS, que permitiu aprofundar o conhecimento da realidade desses espaços com vistas a propiciar maior produtividade e competitividade num contexto de regularização fundiária.

Fundamentos e resgate analítico da metodologia elaborada e adequação à realidade das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

A metodologia aplicada nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga foi construída com base em três outras metodologias participativas, sendo elas ajustadas à realidade, para que fosse possível explorar ferramentas flexíveis, de estímulo ao diálogo e decisões coletivas endógenas, são estas: Metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, construída no âmbito do convênio BNB/PNUD - BRA 93/012; Metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB) e metodologia da ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária, para a construção de Planos de Negócios.

A primeira delas se trata da metodologia GESPAR, que tem como meta promover uma capacitação fundamentada na “gestão participativa, no desenvolvimento local endógeno, integrado e autossustentável” (JORDAN, 2014, p.22). Essa metodologia tem como pilares de sustentação a construção de capital social, diversificação da base econômica, governança democrática e considerando o meio ambiente como indispensável à sustentabilidade (JORDAN, 2014).

³⁴[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente equilibrado (FORTALEZA, 2016, p. 5).

Segundo Jordan (2014), essa metodologia é um instrumento de transformação e desenvolvimento, com ações que promovem mudanças na estrutura interna e na forma de articulação das organizações produtivas, comunitárias e institucionais. Neste contexto, busca estimular a cooperação entre os empreendimentos e o fortalecimento de alianças estratégicas para consolidação de complexos econômicos locais, em que os pequenos empreendedores possam se inserir no mercado, ocupando seu próprio espaço no desenvolvimento local (ZAPATA, 1997).

Subjacente à mudança socioeconômica, ocorrem as transformações dos atores locais que acontecem por meio de formação/capacitação. Neste processo, a equipe técnica e as lideranças locais têm papel crucial, de modo a dar significado teórico-prático ao conceito de gestão participativa. A nova configuração dos arranjos produtivos e institucionais local deve resultar da interação harmoniosa do trabalho conjunto dos técnicos e lideranças locais, os primeiros oferecendo a visão externa, técnica e um olhar mais crítico sobre os processos, enquanto a liderança local com sua vivência oferece melhor condição para criação de uma nova realidade que contemple a cultura local.

A segunda refere-se à Metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB), que foi aplicada de maneira complementar, pois assim como a GESPAR, enfatiza a participação da comunidade na construção do desenvolvimento local. A metodologia de sustentabilidade considera a definição de uma equipe de campo³⁵, atuando como mobilizadora, em diálogo com a equipe técnica. Somado a isso, a metodologia tem como foco as dimensões das cadeias produtivas e tecnologias sociais, além das próprias políticas públicas, visando à inclusão socioprodutiva – ao mesmo tempo em que define uma perspectiva específica de política de superação da pobreza.

E por fim, para a construção do Plano de Negócios, foi utilizada a metodologia da ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária, cujos princípios participativos se adequam à proposta de inclusão e participação do PIRF. A Planilha de Indicadores de Autogestão foi um recurso utilizado para a realização do mapeamento dos negócios locais, contribuindo de forma mais direta na discussão com os empreendedores acerca da geração de trabalho e renda numa perspectiva dialógica. “Os indicadores da Autogestão são critérios que buscam objetivar a avaliação das situações que revelam o momento do processo de construção da autogestão em uma empresa, pelos trabalhadores associados, afastando o empirismo

³⁵ A equipe de campo é formada pelas lideranças locais e por outros moradores da comunidade que se disponibilizam a um envolvimento mais direto nas ações.

característico deste tipo de análise” (ANTEAG, 2005, p. 37). Para isso, consideram as relações sociais e políticas que se dão no âmbito interno e externo do empreendimento (ANTEAG, 2005).

O Plano de Negócios/Sustentabilidade da ANTEAG é organizado por arranjos produtivos locais (APLs). O plano, que se fundamenta nos princípios da Economia Solidária, estimula a prática-reflexiva acerca do planejamento necessário para a formulação do Plano de Geração de Trabalho e Renda. Considera-se sua elaboração primordial para a respectiva inserção na cadeia produtiva (PARREIRAS, 2007). É importante ressaltar que se refere aqui a um planejamento participativo, caracterizado pelo comprometimento local.

Como foi visto, o arcabouço metodológico procurou estimular práticas de economia solidária, devido a sua contribuição direta à construção de um modelo de desenvolvimento pensado em suas múltiplas dimensões. O modelo de organização do empreendimento econômico solidário e as práticas da economia solidária pressupõem a existência de coesão social, forte organização territorial, redução das desigualdades, respeito às diferenças, de forma a fomentar o dinamismo econômico, promover a proteção ambiental e colaborar para a organização sociopolítica de territórios e comunidades.

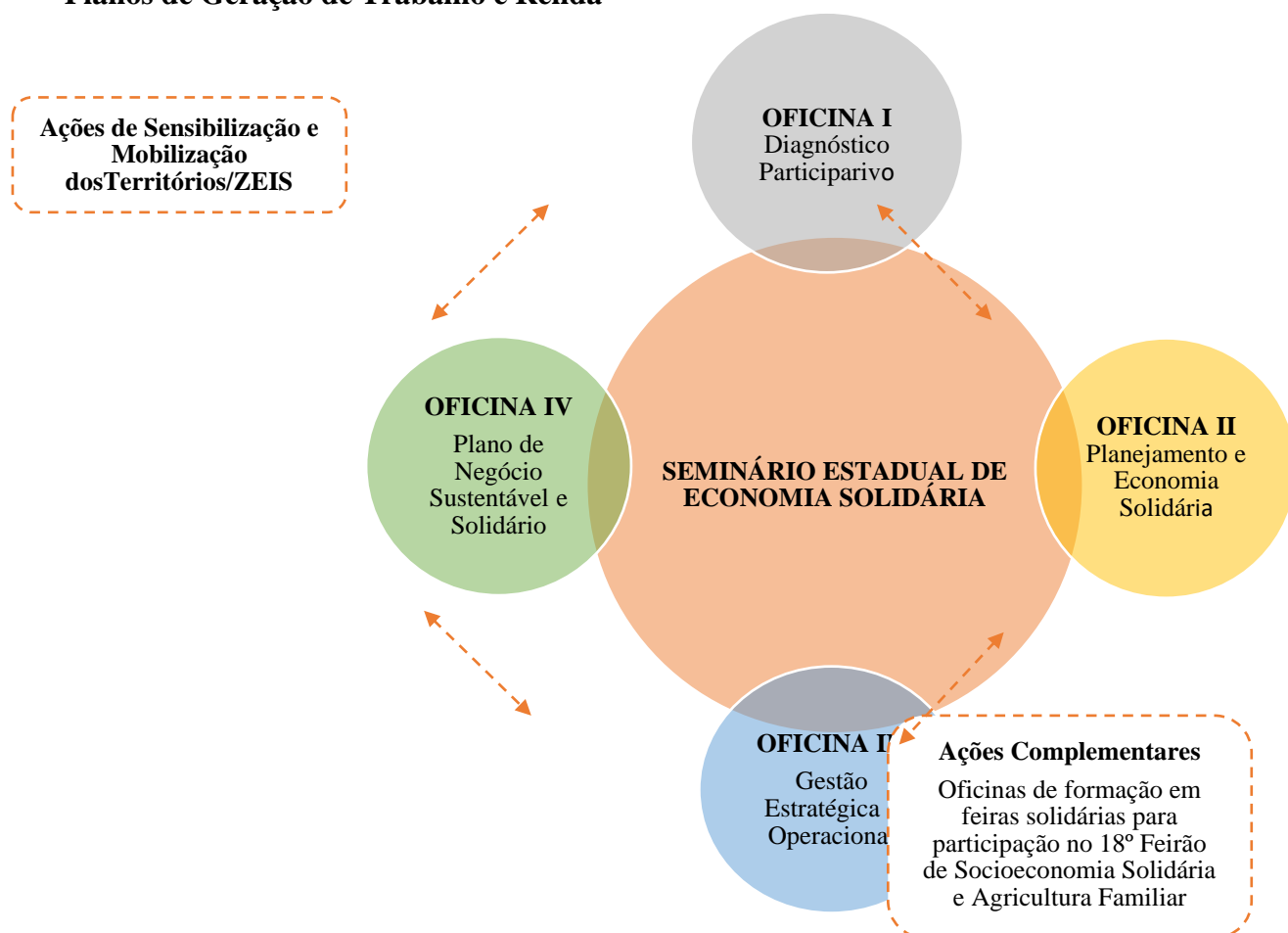
Somado a isso, propõe-se o associativismo e cooperativismo, em seus mais diversos níveis expressos na organização econômica – de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e consumo – baseando-se no trabalho associado, na autogestão, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na solidariedade. São diversas as possibilidades de organizações solidárias: cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos, dentre outros.

Essas metodologias reconhecem o papel de protagonistas das instituições governamentais, universidades públicas e privadas, movimentos sociais, organizações do terceiro setor e empresariais que, articulados aos fundamentos e princípios participativos, contribuem com alternativas de trabalho e renda na perspectiva da inclusão social e da construção de uma sociedade mais justa e sustentável.

O exercício da construção participativa na elaboração dos Planos nas ZEIS

À luz do referencial teórico-metodológico comentado no capítulo 3 deste artigo, a equipe de Economia, composta por doutores, mestres, mestrandos e graduandos, considerou que as metodologias se complementavam entre si e ajustavam-se com cuidado e rigor à realidade das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, oferecendo pistas concretas para o desenho da matriz metodológica desenvolvida no contexto do PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária. Isso ocorre a partir da perspectiva de estimular a participação dos diferentes sujeitos das comunidades no pensar e no vivenciar os processos e ações de sensibilização e mobilização, das oficinas temáticas, do seminário estadual e das ações complementares, como explicitados na Figura 1, o diagrama dos procedimentos metodológicos que foram utilizados para a realização do trabalho:

Figura 1: Diagrama dos Procedimentos Metodológicos para Elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda



Fonte: Equipe PIRF/UFC - Economia, 2019.

A metodologia adotada orientou-se por princípios participativos já enunciados nas metodologias antes referidas, cabendo a este artigo destacar o que pareceu mais presente

no processo participativo de construção dos Planos de Geração de Trabalho e Renda, ou seja, a valorização da capacidade endógena; o reconhecimento dos saberes dos participantes e da equipe técnica; o estímulo à autonomia das comunidades; a vivência da cooperação e da interdisciplinaridade e do respeito às diferenças. Em relação à intervenção junto aos empreendimentos econômicos (individual – solidário), consideraram-se como mais adequado o conceito e fundamentos das cadeias produtivas locais (APLs) e a aplicação de tecnologias sociais voltadas à Economia Solidária.

Outro aspecto da metodologia refere-se à compreensão do papel de protagonistas das instituições governamentais, universidades públicas e privadas, movimentos sociais, organizações do terceiro setor e empresariais, que, articulados aos princípios participativos, validaram a metodologia como uma alternativa capaz de contribuir para a inclusão social a partir dos Planos de Geração de Trabalho e Renda. Um exemplo concreto desse protagonismo diz respeito ao papel das universidades no apoio e fomento aos empreendimentos solidários, no caso, o papel das Incubadoras de Economia Solidária no Ceará.

Percurso metodológico e as oficinas temáticas

O ponto de partida para o início das atividades pautou-se em ações de sensibilização e mobilização nos territórios, em que foi salientado aos moradores das comunidades o que consistia o PIRF/UFC, reforçando a importância da participação nas atividades, e apresentado o plano de trabalho da equipe de Economia. Esse processo perpassou todos os demais, com a realização de visitas, reuniões e contatos com os conselhos gestores, as comunidades e os mobilizadores sociais com vistas à execução das oficinas temáticas, do II Seminário Cearense de Economia Solidária e da participação dos/as empreendedores/as no 18º Feirão de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar.

O referido processo de sensibilização também se estendeu às instituições públicas e privadas, bem como às organizações da sociedade civil que desenvolvem experiências exitosas no contexto da gestão e organização social, dentre elas, as boas práticas de produção, comercialização e consumo solidário e as práticas de habitação de interesse social, a maioria delas voltada para a Economia Solidária. Destaca-se que, durante esse processo, foram mapeadas e articuladas as instituições público-privadas e entidades da sociedade civil – algumas já contatadas desde o início do trabalho - que já atuam ou são estratégicas para apoiar as ações de capacitação da mão de obra, bem como fomentar

outras ações sociais públicas demandadas pelas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga. Desse modo, o percurso metodológico e a análise dos dados observados nas ações de articulação e agendamento das oficinas temáticas apontaram para as semelhanças e particularidades de cada comunidade, dinâmica esta que pode ser constatada a seguir.

Oficinas temáticas

As oficinas temáticas construídas coletivamente nos territórios da ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga integraram a matriz metodológica que, no seu todo, deu conta da elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda. Como observado na Figura 1 – Diagrama dos Procedimentos Metodológicos –, foram realizadas quatro oficinas temáticas, com duração de 4h/aula cada, tendo sido facilitadas pela equipe interdisciplinar do PIRF/UFC - Economia e, guardando as especificidades de cada comunidade, foram reproduzidas nos três territórios. Desse modo, no Quadro 1, apresenta-se a estrutura de cada uma das quatro oficinas.

Quadro 1 – Estrutura das quatro Oficinas Temáticas

Oficina I – Diagnóstico Participativo: nesta oficina, deu-se a escuta sobre a caracterização das atividades econômicas dos participantes (o que faz, como faz, quem ajuda, renda média mensal). Nesse sentido, foram explicitados e trabalhados o conceito de diagnóstico e suas etapas e as possibilidades de formação de arranjos produtivos locais. Em seguida, utilizou-se da construção da Matriz de Diagnóstico Participativo (Matriz FOFA)³⁶ para identificar as forças, oportunidades, fraquezas e ameaças (ambiente interno e externo) dos arranjos produtivos que integram as ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, culminando com a socialização da realidade dos empreendimentos locais agrupados por segmento econômico. Foram utilizados as ferramentas pedagógicas de dinâmica de grupo, a exposição dialogada e os grupos de trabalho e plenária de apresentação dos resultados. Esses resultados foram sistematizados e constituíram a base de dados que subsidiaram a oficina seguinte.

Oficina II – Planejamento e Economia Solidária: objetivou-se com a oficina II trabalhar a importância do planejamento e a necessidade de organização dos pequenos empreendimentos em arranjos produtivos solidários, em contraponto à lógica estritamente competitiva, que reduz a sustentabilidade das iniciativas econômicas, em particular de pequenos/as e médios/as empreendedores/as. Para isso, os facilitadores construíram com os presentes o conceito e importância do planejamento; o conceito e

³⁶A matriz FOFA, conhecida como análise SWOT, é uma ferramenta simples que uma organização/empreendimento tem ao seu dispor para entender o ambiente (interno e externo) em que está inserida e criar a base de informações necessárias para iniciar o planejamento estratégico. Por análise do ambiente interno (forças e fraquezas) entende-se que a realidade pode ser controlada e gerenciada pela própria organização/empreendimento. Já a análise do ambiente externo (oportunidades e ameaças) indica que a organização/empreendimento depende de outros agentes, atores e condicionantes, não podendo interferir diretamente, contudo, deve assumir uma postura proativa para aproveitar melhor estas oportunidades e, conhecendo as ameaças, se proteger, minimizando os riscos que dificultam o desenvolvimento da organização/empreendimento (SGARBI e VILA NOVA FILHO, 2013).

fundamentos da Economia Solidária (ECOSOL) como estratégia de fomento à produção, comercialização, acesso ao conhecimento e consumo consciente dos empreendimentos econômicos solidários (EES), aliando os princípios de cooperação, autogestão, autonomia e organização sociopolítica às possibilidades de ganhos econômicos, inclusive, chegando aos processos de formação de redes e bancos comunitários. Em seguida, os participantes agruparam-se por segmento econômico e, com o auxílio do monitor/facilitador, aprofundaram a aplicação da FOFA, com a coleta de informações mais específicas sobre os arranjos produtivos locais já identificados na oficina anterior (descrição dos produtos e/ou serviços; análise de mercado, análise financeira e operacional, marketing e comercialização, dentre outros). Como apoio pedagógico utilizou-se da técnica de exposição dialogada; grupos de trabalho com roteiro orientador e plenária de apresentação dos resultados que, depois de sistematizados, ofereceram novos elementos para a oficina seguinte.

Oficina III – Gestão Estratégica e Operacional voltada à Economia Solidária: esta oficina buscou aprofundar a compreensão e importância do planejamento estratégico, avaliando em que nível cada arranjo produtivo se encontrava, onde pretendiam chegar e como se organizar para isso. Desse modo, como conteúdo programático, foram apresentados o conceito e as etapas do planejamento estratégico; foi construído o conceito de Gestão Estratégica e Operacional, tendo como ponto de partida a referência da missão, visão de futuro e valores já desenhados na oficina I e aprofundados na oficina II. Foram abordados os planos estratégico, tático e operacional; a identificação da atividade do empreendimento/negócio (indústria, comércio e serviços) para formação do arranjo; o conceito de mercado; exemplos de ações coletivas de atuação nesse mercado; a caracterização do processo produtivo (o que produzir, como, para quem, quanto, fontes de receita, resultado); culminando com a apresentação de alternativas para o fortalecimento dos empreendimentos/arranjos solidários (MEI, Simples Nacional, Associação, Cooperativa). Em seguida, os participantes novamente se agruparam por segmento econômico, para coletivamente, aprofundarem os conteúdos apreendidos com foco na sua vivência de gestão estratégica e operacional e caracterização de seus processos produtivos. Como instrumento pedagógico utilizou-se da técnica de exposição dialogada com a utilização de data show e grupos de trabalho. A sistematização dos resultados dessa oficina, aliada aos resultados das oficinas anteriores, orientou o conteúdo programático da última oficina.

Oficina IV – Plano de Negócios Sustentável e Solidário: na oficina IV, buscou-se identificar os problemas específicos de cada arranjo produtivo, tentando construir soluções para os problemas encontrados, tendo em vista a análise dos resultados das oficinas anteriores. Para isso, foi realizado o resgate de conhecimentos gerados nas oficinas I, II e III, por meio da dinâmica “Teia do Conhecimento - novelo de lã”³⁷. Em seguida, foi trabalhado o conceito de arranjos produtivos locais e de plano de negócios sustentável e solidário. Desse modo, a oficina IV culminou com a formação de grupos de trabalho divididos por segmento econômico para coletivamente realizar o levantamento dos dados dos segmentos com a identificação de seus problemas comuns e específicos e, assim, direcionar os caminhos entre os problemas existentes e as políticas públicas que os alcançam. Como instrumento metodológico utilizou-se

³⁷Mais informações estão disponíveis em <https://www.ibccoaching.com.br/porta/entenda-o-funcionamento-da-dinamica-da-teia-e-como-aplica-la/> Acesso em 10 jul.2020.

da dinâmica Teia do Conhecimento e das técnicas de exposição dialogada com uso de data show, grupos de trabalho e socialização com os participantes.

Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

A sistematização e a análise das quatro oficinas revelaram resultados pertinentes e que demandam atenção, principalmente quando se trata das especificidades em relação à configuração socioeconômica das comunidades. No caso da ZEIS Bom Jardim, os arranjos produtivos predominantes foram artesanato; beleza; comércio e alimentação; confecção; marcenaria e metalurgia. Já na ZEIS Pici, tal configuração se mostrou nos arranjos produtivos arte e cultura, alimentação, artesanato e confecção, sendo destacado o arranjo arte e cultura como uma característica marcante do território. Na ZEIS Poço da Draga, observou-se o predomínio absoluto do arranjo produtivo do comércio ambulante, ramificado nos segmentos de alimentos e bebidas. Esta evidência está ligada ao contexto do entorno territorial da comunidade movimentado pela dinâmica do turismo local do Centro Cultural Dragão do Mar, da Praia de Iracema, da vasta concentração de bares e boates, entre outros.

Outro aspecto da análise que merece a nossa atenção se soma aos resultados da pesquisa etnográfica rua a rua realizada pela equipe de Sociologia, que revelou mais detalhadamente o cenário socioeconômico dos territórios à medida que mapeou os segmentos econômicos (alimentação, comércio e outros serviços); a concentração dos serviços de alimentação, de comércios e outros. Além disso, foram apresentados outros elementos de diagnóstico que rebatem negativamente na qualidade de vida das populações das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, explicitadas na negação de direitos fundamentais à dignidade humana e na construção de uma sociedade mais justa e sustentável.

Esse contexto é evidenciado na concentração dos serviços de infraestrutura urbana, dos espaços educativos e de lazer, bem como a localização das instituições, associações e museus. Essa pesquisa apenas confirmou a importância e urgência da implementação do Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF para além do fundiário, ao tempo em que suscitou a necessidade de articulação e integração de parcerias institucionais e entidades da sociedade civil na perspectiva da negociação e pactuação de Programas e Projetos que atendam às demandas anunciadas no II Seminário Estadual de Economia Solidária e, por conseguinte, inscritas na matriz operacional dos Planos de Geração de Trabalho e Renda.

II Seminário Cearense de Economia Solidária: geração de trabalho e renda nos territórios das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga

O II Seminário Cearense de Economia Solidária, que teve como tema “Geração de trabalho e renda nos territórios das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga”, ocorreu nos dias 12, 13 e 14 de dezembro de 2019, no Auditório José Albano (Centro de Humanidade II) da Universidade Federal do Ceará, contando com a participação de mais de cem pessoas, dentre moradores das ZEIS, instituições e organizações da sociedade civil e estudantes. A realização do evento teve sua relevância como parte conclusiva do processo e atividades desenvolvidas pela equipe PIRF/UFC - Economia. Para a preparação e realização do evento, destaca-se a parceria com a Rede Cearense de Socioeconomia Solidária - RCSES. Ademais, o seminário possibilitou a apresentação de painéis temáticos, a realização de atividades culturais e a participação dos grupos produtivos integrados às ações do PIRF no 18º Feirão Estadual de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar.

O evento delineou os seguintes objetivos: apresentar o PIRF às representações dos diversos segmentos das comunidades e organizações governamentais e não governamentais, indicando os resultados, possibilidades e desafios do trabalho desenvolvido; construir possibilidades de parcerias e uma agenda de compromissos com as instituições e organizações da sociedade civil para o fortalecimento dos territórios/ZEIS; relatar experiências inspiradoras em economia solidária; abordar o papel da incubação no fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários.

Na perspectiva do alcance dos objetivos propostos, foram constituídos quatro painéis temáticos, apresentados no Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 – Painéis temáticos: II Seminário Cearense de Economia Solidária

Painel 1: contou com a participação da coordenação geral e dos coordenadores de área do PIRF/UFC e da representação do Iplanfor – Instituto de Planejamento de Fortaleza, possibilitando que cada um apresentasse os resultados dos produtos assumidos por cada equipe, bem como as falas de acolhimento e expectativas em relação ao Seminário.

Painel 2: pautou-se na articulação e negociação de uma agenda de compromissos a partir das ações demandadas pelas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga. Para isso, reuniram-se em torno deste painel diversas instituições que atuam ou pretendem atuar com vistas a fomentar e fortalecer as atividades econômicas nas comunidades. As instituições participantes foram: a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza (SDE); o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

(Sebrae); o Programa de Microcrédito Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Pró-reitoria de Extensão da Universidade Federal do Ceará (UFC). Desse modo, construções e articulações coletivas com essas instituições foram estruturadas, elencando suas linhas de atuação e resultados requeridos, explicitando de que forma poderão apoiar as ZEIS.

Painéis 3 e 4: voltaram-se para os debates em torno das experiências exitosas em Economia Solidária no Ceará, destacando-se as experiências de finanças solidárias, redes e bancos comunitários, protagonismo das mulheres nos espaços urbano e rural, de habitação e interesse social, entre outros. Deu-se relevo também ao papel das universidades no apoio e fomento às iniciativas de incubação voltadas para o fortalecimento da Economia Solidária.

Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Ademais, o evento culminou com uma mesa que abordou o tema “Outras Economias”, voltando-se para o debate mundial denominado “Economia de Francisco”³⁸, que se fundamenta no chamamento do Papa para a necessidade da busca e criação de novas possibilidades de organização econômica. Estiveram presentes para contribuição os integrantes das Economias de Comunhão, Negro, Solidária, entre outros.

Concluindo os processos e as atividades da matriz metodológica foram realizadas o que se denominou Ações Complementares, dado que não foram articuladas no início do planejamento, no entanto se agregaram ao cronograma de atividades, em vista da relevância das parcerias que foram firmadas. Nesse contexto, destaca-se a participação da equipe do PIRF na preparação e realização do 18º Feirão de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar.

18º Feirão Estadual de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar

O Feirão de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar: dialogando e convergindo com as outras economias que buscam construir o Bem Viver e suas reuniões preparatórias, foi um evento realizado pela Rede Cearense de Socioeconomia Solidária - RCSES. Contou com várias parcerias de instituições governamentais e não governamentais, entre elas o PIRF/UFC, com o objetivo de fortalecer os empreendimentos solidários em seus diversos segmentos (artesanato, alimentação,

³⁸Mais informações estão disponíveis pelo: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/paradigmas-para-uma-economia-de-francisco-1/> Acesso em 3.mar.2020

agricultura orgânica, saúde e beleza, arte e cultura, entre outros) da área metropolitana e Interior do estado do Ceará, articulados à RCSES.

O referido evento contou com a inscrição/participação de treze e seis empreendimentos (individual – solidário) das ZEIS Bom Jardim e Pici, respectivamente. Dentre os participantes, destacam-se os grupos solidários CRIART e Brilho da Lua, na sua maioria, formados por mulheres. Os produtos em exposição foram diversificados, abrangendo os segmentos de alimentação, artesanato, serviços de beleza, marcenaria e fotovoltaicos. No caso do artesanato, muito presente na ZEIS Pici, os produtos abarcaram bonecas de pano, panos de prato, conjuntos para cozinha, bolsas pintadas à mão e artesanatos natalinos em feltro.

Dois elementos merecem destaque. Um deles foi a qualidade e a receptividade das atividades culturais pelos participantes nos três dias (13 a 15/12/2019) do Feirão. Outro elemento diz respeito a não participação das ZEIS Bom Jardim e Pici no Feirão dos anos anteriores, embora já vivenciaram a experiência de outras feiras de Fortaleza (foram citadas Exposição Agropecuária do Estado do Ceará - Expoece e Feiras dos Terminais de Ônibus de Fortaleza).

Em relação à coordenação da RCSES e do próprio Feirão, que contou, inclusive, com a integração da Feira Negra, num mesmo espaço de convivência, formação e comercialização dos produtos (individual – solidário) o registro avaliativo foi positivo, destacando as estratégias de fortalecimento da Economia Solidária no Ceará, sobretudo no que diz respeito à produção, comércio justo e consumo sustentável e ao acesso a conhecimentos: educação, formação e assessoramento em Economia Solidária.

Oportunidades e desafios da construção participativa nos processos de regularização fundiária nas ZEIS

Trazendo para a discussão a metodologia adotada pela equipe de Economia – referenciada nos princípios da valorização da capacidade endógena; no reconhecimento dos saberes dos participantes e da equipe técnica; no estímulo à autonomia das comunidades; na vivência da cooperação, da interdisciplinaridade e do respeito às diferenças, bem como orientada pelo conceito e fundamentos dos arranjos produtivos locais (APLs) – constataram-se ganhos e limites, contudo pode-se afirmar sua validação enquanto referencial teórico-metodológico e sua adequação às realidades das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Em relação à adequação da metodologia consideraram-se as especificidades de cada ZEIS, sendo oportuno discorrer sobre elas com vistas a oferecer elementos objetivos e subjetivos que permitam uma leitura mais cuidadosa em torno dos processos e atividades desenvolvidas e, por conseguinte, das possibilidades, limites e desafios.

A comunidade Bom Jardim, em virtude da abrangência territorial que a caracteriza e a particulariza em relação às demais, a estratégia inicial da Equipe de Economia direcionou as ações de sensibilização e mobilização para a realização das atividades em três áreas territoriais, ou seja, Santo Amaro, Parque São Vicente e Marrocos. Essa escolha partiu da organização territorial já estabelecida pela própria comunidade. A intenção inicial da equipe seria a aplicação das quatro oficinas propostas no plano de trabalho nas três áreas territoriais, no entanto, durante a condução da primeira oficina, perceberam-se como primeira dificuldade a dispersão e a reduzida participação dos moradores, o que fez a equipe optar pela continuidade da realização das oficinas em apenas uma área territorial sugerida pelos mobilizadores locais, abrangendo todos os moradores da ZEIS.

Os percalços para a mobilização também foram evidenciados na condução e atuação da Equipe de Economia em relação ao escritório de campo, em que se tinha a pretensão de oferecer aos empreendedores participantes das oficinas, estendendo-se aos demais membros de suas famílias, capacitação técnica em administração financeira do empreendimento e também doméstica. No entanto, mesmo com a divulgação durante as oficinas e a sensibilização realizada pelos mobilizadores sociais, a ação não obteve o êxito esperado, isto se deu porque a comunidade não aderiu à proposta do escritório de campo.

Como aspecto positivo para a condução do trabalho destaca-se a participação do presidente do Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim, que cooperou de forma participativa e mediadora para a execução das atividades na comunidade. Além disso, também como ponto positivo no contexto dos empreendimentos e organizações que integram a ZEIS Bom Jardim, a existência já consolidada de alguns grupos locais com experiência em projetos de fomento à economia solidária. Dessa forma, a economia solidária é evidenciada como parte da dinâmica produtiva da ZEIS Bom Jardim, sendo meio para o desenvolvimento produtivo e emancipatório, sobretudo de mulheres, destacando-se o coletivo de mulheres Criart que participou com regularidade das oficinas.

Na ZEIS Pici, a primeira oficina, a qual objetivava construir um diagnóstico inicial, aconteceu em dois momentos. A iniciativa ocorreu através do diálogo entre a equipe de Economia e os mobilizadores locais, portanto julgou-se necessário que se desse em diferentes turnos e áreas territoriais, de modo a possibilitar a participação de um

número mais ampliado de empreendedores e representantes de empreendimentos. Tal proposta obteve sucesso especialmente no que se refere à inclusão do arranjo produtivo da *confeção* por este estar fisicamente mais próximo ao EEMTI Antonieta Siqueira e mais distante do local do primeiro encontro, Salão São Francisco. O número de participantes no turno da noite, entretanto não foi significativo a ponto de haver demanda suficiente para que as oficinas continuassem sendo realizadas nos dois ambientes. A própria comunidade avaliou e deliberou que as oficinas subsequentes poderiam ocorrer no final do turno da tarde, no Espaço Margarida Alves, localidade intermediária entre o Salão São Francisco e o EEMTI Antonieta Siqueira. Notou-se em ambos os momentos da oficina I, para além dos consensos no âmbito organizativo, a facilidade da comunidade em tomar decisões coletivas, o que facilitou a condução da equipe na implementação da metodologia de desenvolvimento endógeno. Reconheceu-se também a ausência de discussões anteriores acerca da temática econômica que foi reconhecida como nova e necessária pelos empreendedores.

Após a finalização da primeira oficina e antes de dar início à oficina seguinte, a equipe de Economia atuou na mobilização social através de disparos de mensagens SMS para os participantes que se fizeram presentes no primeiro momento. Entretanto, ressalta-se mesmo assim a diminuição no número de participantes entre os dois espaços. Não foi possível identificar com clareza as razões. Da segunda para a terceira e da terceira para a quarta oficina houve relativa estabilização no número de participantes.

No que se refere às oficinas 2 e 3, a equipe avaliou que poderia melhorar a adaptação dos questionários para aproximá-los ainda mais da linguagem popular. Foi preciso a mediação de bolsistas para melhor interpretação por parte dos moradores acerca de variáveis como marketing, tecnologia, capital de giro, rentabilidade, etc.

Importante destacar a facilidade em compreender a necessidade de atuação em arranjos produtivos para tornar mais eficiente e duradoura as atividades produtivas dos empreendimentos em condições de gerar resultados mais favoráveis e que ao mesmo tempo alterasse a realidade econômica do bairro. O arranjo produtivo de artesanato demonstrou forte conexão entre os participantes e disposição na constituição de iniciativas solidárias. Destaca-se também como ponto positivo a questão de gênero. Em todas as oficinas da ZEIS Pici houve presença majoritária de mulheres, o que ressalta a relevância e a oportunidade de metodologias participativas para geração de trabalho e renda tendo em vista a possibilidade de amenizar disparidades de gênero no mercado de trabalho.

A comunidade do Poço da Draga caracteriza-se, historicamente, como o resultado de um longo processo de luta e resistência à especulação imobiliária em seu território. Fixada numa área de grande interesse político e econômico, próximo a inúmeros equipamentos turísticos, os moradores do Poço da Draga são alvo de constantes investidas e intervenções, públicas e privadas, de diversos setores da sociedade, visando à desocupação de suas moradias para aproveitamento daquele espaço para outras finalidades, como, exemplo mais recentemente, a construção de um complexo turístico³⁹ (Jornal o Povo, 26/2/2020).

Com isso, a relação da comunidade com instituições – notadamente as públicas, é permeada por desconfiança e descrédito diante dos incontáveis conflitos enfrentados pelos moradores do Poço da Draga pela busca do direito de serem reconhecidos em sua dignidade e história.

Assim, para estimular a participação da comunidade nesse processo, a equipe de Economia da UFC buscou apresentar-se despida de toda a institucionalidade formal da pesquisa. Para tanto, uniu-se à comunidade, a partir de suas regras e horários próprios, para assim poder formar um vínculo de confiança e de cumplicidade e alcançar os objetivos delineados. Daí que as reuniões sempre eram combinadas com antecedência, aconteciam sempre às noites, haja vista que os moradores não tinham condição de comparecer durante o dia, e, geralmente, às segundas-feiras, pois era o único dia em que a maioria também não trabalhava à noite.⁴⁰ Isso se mostrava, inclusive, como uma dificuldade enfrentada pela equipe de Economia do PIRF, pois ainda que as reuniões fossem agendadas e confirmadas pela comunidade, nem sempre ocorriam por conta da ausência dos moradores.

As lideranças comunitárias na comunidade do Poço da Draga são muito presentes e atuantes. A população, embora bastante engajada na luta pelo direito à identidade local, atribuía funções representativas a alguns moradores para que estes a representassem. Para a elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda não foi diferente. O contato era feito com os conselheiros da ZEIS, que funcionavam como verdadeiros representantes dos interesses da comunidade. No Poço da Draga, bem como

10 Ver notícia em <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/02/26/prefeitura-de-fortaleza-avalia-construcao-de-complexo-turistico-de-grupo-portugues-na-praia-de-iracema.html>.

⁴⁰ Como a equipe local era constituída por moradores que trabalhavam como autônomos na venda de bebidas e alimentos, as reuniões ocorriam conforme a disponibilidade deles. Levando em consideração que as atividades do comércio ambulante de bebidas e comidas eram desenvolvidas no período noturno, tendo em vista que o fluxo de turistas e transeuntes era maior do que o dia, as segundas-feiras era o único dia que em o movimento era considerado “fraco”.

em outras ZEIS, além de termos que buscar nos adequar aos horários e especificidades da comunidade, também buscávamos conciliar todo o processo metodológico do plano com os conselheiros, de modo que se firmasse legitimidade ao trabalho.

E durante todo esse percurso – ao todo quatro meses - foi possível suscitar alguns elementos que fazem a trajetória de construção do plano da ZEIS Poço da Draga como um processo de construção diversificada e consoante às idiossincrasias da comunidade, observada em todas as oficinas e demais atividades realizadas na comunidade.

Dáí que se registra, dentre os pontos positivos, o interesse da comunidade em buscar o conhecimento de forma direta e com objetivo específico. A partir de um público diverso (mulheres, homens, idosos, jovens, etc.), a participação nas oficinas foi caracterizada pelo interesse dos participantes em *querer saber* como aqueles instrumentos que lhes eram apresentados (missão, objetivo, valores, lucro, despesa, etc.) poderiam ajudá-los a construir um negócio ou uma parceria coletiva em que todos se beneficiassem.

Destaque especial para o sentimento de solidariedade presente entre os moradores da comunidade que, embora muitas vezes se apresentavam como concorrentes no mercado, ajudavam-se mutuamente em tempos de dificuldades (empréstimos, fiados, aluguel de carrinhos, etc.). Neste sentido, importa destacar que a comunidade, por meio da ONG Velaumar, compartilhava informações que geravam benefícios para todos os moradores, sem que houvesse, necessariamente, retenção de informação em benefício de poucos. A informação era compartilhada e isso gerava uma repercussão em todos os cantos da ZEIS.

Contudo, diante da resistência inicial da comunidade em integrar-se ao projeto e pelo exíguo prazo de sua duração, não foi possível ampliar as informações para outros potenciais arranjos produtivos na comunidade, o que limitou o alcance do plano. Aliado a isso se soma a recalcitrância de alguns líderes da comunidade que, em certos momentos do percurso metodológico, evidenciavam suas críticas ao projeto, inviabilizando o prosseguimento a contento deste, atrasando a realização de oficinas e afastando alguns empreendedores, já desconfiados da atuação pública.

Dito isso e a partir do resgate analítico apresentado por cada ZEIS, dois fatores limitantes se destacaram e estão intimamente relacionados às questões político-institucionais e administrativas do Contrato 025/2019 e respectivo Termo de Referência a ele associado e às questões sócio-organizacionais e culturais das comunidades trabalhadas.

Inicialmente destaca-se o curto período para a execução da proposta metodológica, onde o horizonte temporal foi reduzido de seis para quatro meses, o que exigiu o redesenho da própria matriz metodológica com a exclusão de momentos importantes, como as jornadas, que objetivavam a socialização dos processos e seus resultados com um universo maior dos/as moradores/as e suas famílias.

Outro fator limitante se refere às dificuldades de sensibilização e mobilização das comunidades, em especial dos/as empreendedores/as, para participar das Oficinas Temáticas e do II Seminário Estadual de Economia Solidária, ora pela descrença com as intervenções públicas refletida na ausência do Estado e de políticas públicas que atendam às necessidades de superação ou mitigação dos graves problemas enfrentados pelas ZEIS, ora pelo caráter imediatista ainda muito presente na cultura das pessoas e das comunidades, o que restringe a participação a conquistas de caráter mais imediato. Tal limitação reflete, de um lado, as precárias condições de sobrevivência dos/as moradores/as e a negação histórica do direito a uma vida digna e, de outro, a lógica da sociedade pós-moderna que impõe a cultura do individualismo, do consumo, do efêmero e do poder do dinheiro, onde as comunidades periféricas não são reconhecidas e, muito menos, merecedoras dos resultados do desenvolvimento.

Tais contradições, aliadas ao processo histórico de tutela e cooptação dos movimentos sociais e populares, explicam a dificuldade das comunidades em voltar a ter credibilidade nas suas iniciativas sócio-organizacionais e políticas, bem como em qualificar e fortalecer experiências mais ampliadas de enfrentamento do Estado, em especial, a Política de Desenvolvimento Urbano que, de fato, reconheça e faça acontecer a inclusão social das populações periféricas para além da questão fundiária. Nessa direção, destacam-se os limites atribuídos aos conselhos gestores, mobilizadores locais e demais lideranças comunitárias que, em face das várias agendas propostas pelas equipes do PIRF/UFC para a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) e pela postura mais ou menos autoritária dessas representações, as ações de sensibilização e mobilização não alcançaram atingir um maior número de participantes nos eventos de formação/capacitação como descrito anteriormente, ou seja, nas Oficinas Temáticas e no II Seminário de Economia Solidária.

Em relação aos desafios duas questões estão postas. A primeira delas diz respeito à intervenção político-institucional e jurídica do município em tratar os condicionantes legais à implementação dos PIRFs – inclusive dos Planos de Geração de Trabalho e Renda - com agilidade na tramitação dos procedimentos de aprovação junto à Câmara Municipal

e sua imediata execução, ao mesmo tempo promover um ambiente institucional da Política de Desenvolvimento Urbano articulado e integrado às demais políticas públicas. Nessa direção, sugere-se a criação de uma equipe interdisciplinar capaz de articular e concretizar o que foi planejado na matriz operacional dos referidos planos, considerando, inclusive, a matriz de monitoramento e avaliação com vistas a estimular uma ambiência favorável à gestão participativa no processo de implementação das proposições inscritas nos PIRFs.

Uma segunda questão refere-se à ampliação dos espaços de escuta e análise dos diferentes segmentos econômicos que configuram a dinâmica da microeconomia local, promovendo a atualização sistemática do diagnóstico nas suas múltiplas dimensões, ou seja, socioeconômica, físico-ambientais, urbanística e fundiária na perspectiva de reorientar as intervenções das políticas públicas, em especial, a política de desenvolvimento urbano e, sobretudo, estabelecer condutas institucionais de integração e complementaridade entre as diversas políticas – somente dessa forma os Planos de Geração de Trabalho e Renda serão viabilizados e alcançarão os resultados esperados.

Considerações Finais

O resgate analítico trazido pelas ZEIS – caracterização e especificidades, fatores positivos e limitantes – indicaram como acerto o referencial teórico-metodológico das tecnologias sociais que espelharam a metodologia para a construção dos Planos de Geração de trabalho e Renda, As referidas tecnologias apresentam conceitos e fundamentos socialmente construídos e passíveis de serem replicados, se ajustados às realidades locais. Importa destacar que a metodologia adotada pela equipe de Economia foi reconhecida pelas comunidades como positiva e, a partir desta, foi possível visibilizar as especificidades das ZEIS na elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda.

Outro aspecto conclusivo está intimamente relacionado aos Planos Integrados de Regularização Fundiária - PIRFs, cujo objeto se refere ao planejamento e implementação da política de desenvolvimento urbano que incide sobre ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que assegurem o direito à moradia digna, aos equipamentos sociais e às políticas de saúde, educação, trabalho e renda, segurança pública, arte e cultura, entre outras.

Dito isso, o alcance dos Planos de Geração de Trabalho depende da concretização das demais ações objeto do contrato celebrado entre o Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor e a Fundação CETREDE, por meio da UFC. Esses produtos se

referem: (i) Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário;(ii) Minuta de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; (iii) Plano de regularização fundiária; (iv) Plano urbanístico e; (v) Plano de participação e desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- ANTEAG. **Autogestão e Economia Solidária** – uma nova metodologia, 2º volume. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei 10. 257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. Tradução: Kaluss Brandini Gerhardt. v. II. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- FERNANDES, E. Organizador. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998;
- FORTALEZA. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Lei nº062, de 2 de fevereiro de 2009. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020, de 13 de março de 2009.
- JORDAN, ARTURO. Organizador Geral. **IADH ATUA: Referências para uma Prática em Desenvolvimento Local/Territorial**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, 2014.
- PARREIRAS, L. E. **Negócios solidários em cadeias produtivas: protagonismo coletivo e desenvolvimento sustentável / pesquisa e texto Luiz Eduardo Parreiras**. – Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2007.
- SGARBI, J. e VILA NOVA FILHO, G. **Cartilha de Apoio à Gestão de Empreendimentos Econômicos Territoriais**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, 2013.
- SOUZA, M. S. **Fortaleza uma análise de estrutura urbana**. Fortaleza: IOCE, 1978.
- SANTOS, B. S. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a ecologia dos saberes**. Revista Novos Estudos, CEBRAP, 79, Nov. 2007, (71-94).
- ZAPATA, T. **Capacitação, Associativismo e Desenvolvimento Local**, Projeto Banco do Nordeste/PNUD, Série de Cadernos Técnicos Nº 1, Recife: 1997.

Capítulo 9

ARTIFICIALIZAÇÃO DOS SISTEMAS AMBIENTAIS EM CIDADE LITORÂNEA NOS TRÓPICOS

Eustogio Wanderley Correia Dantas⁴¹

Jader de Oliveira Santos⁴²

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da colonização brasileira percebe-se uma pressão da sociedade sobre os sistemas ambientais e pautada em conjunto de representações sobre o meio e com vistas à implementação de lógica de ordenamento do espaço, característica das regiões tropicais.

Na área relacionada ao atual município de Fortaleza, cuja hinterlândia é o sertão, as representações alavancadoras das ações dos homens no meio se pautaram em um conjunto de imagens específicas relacionadas a um estado predominantemente semiárido e inscrito no Bioma Caatinga. Imagens que oscilam no tempo e a suscitarem intervenções nos sistemas ambientais existentes, cujos diferentes níveis de fragilidade não foram suficientemente considerados no processo de ocupação e, conseqüentemente, ensejaram problemas variados.

Partindo da consideração do sítio urbano de Fortaleza, realizaremos uma leitura capaz de apreender como a “sociedade local”, pautada em projeto de modernização característico de países e regiões ocidentalizados, fez tábua rasa da natureza, artificializando sem parcimônia seus sistemas ambientais. Trata-se de um esforço predominantemente descritivo e que objetiva vislumbrar como e quando os mesmos foram incorporados à cidade e vis-à-vis consideração de plantas e cartas evidenciadas em cartogramas representativos da expansão urbana pela qual passou o município.

Citada construção permitirá, a partir do entendimento da questão ambiental vivenciada em Fortaleza (com discussão sobre instituição de áreas de risco e ocupação de áreas de alta vulnerabilidade), contextualizar delineamento da ocupação de área de maior vulnerabilidade ambiental, especificamente as planícies litorânea, fluviais e lacustres com suas diversas feições.

⁴¹ Professor titular do Departamento de Geografia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

⁴² Professor do Departamento de Geografia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

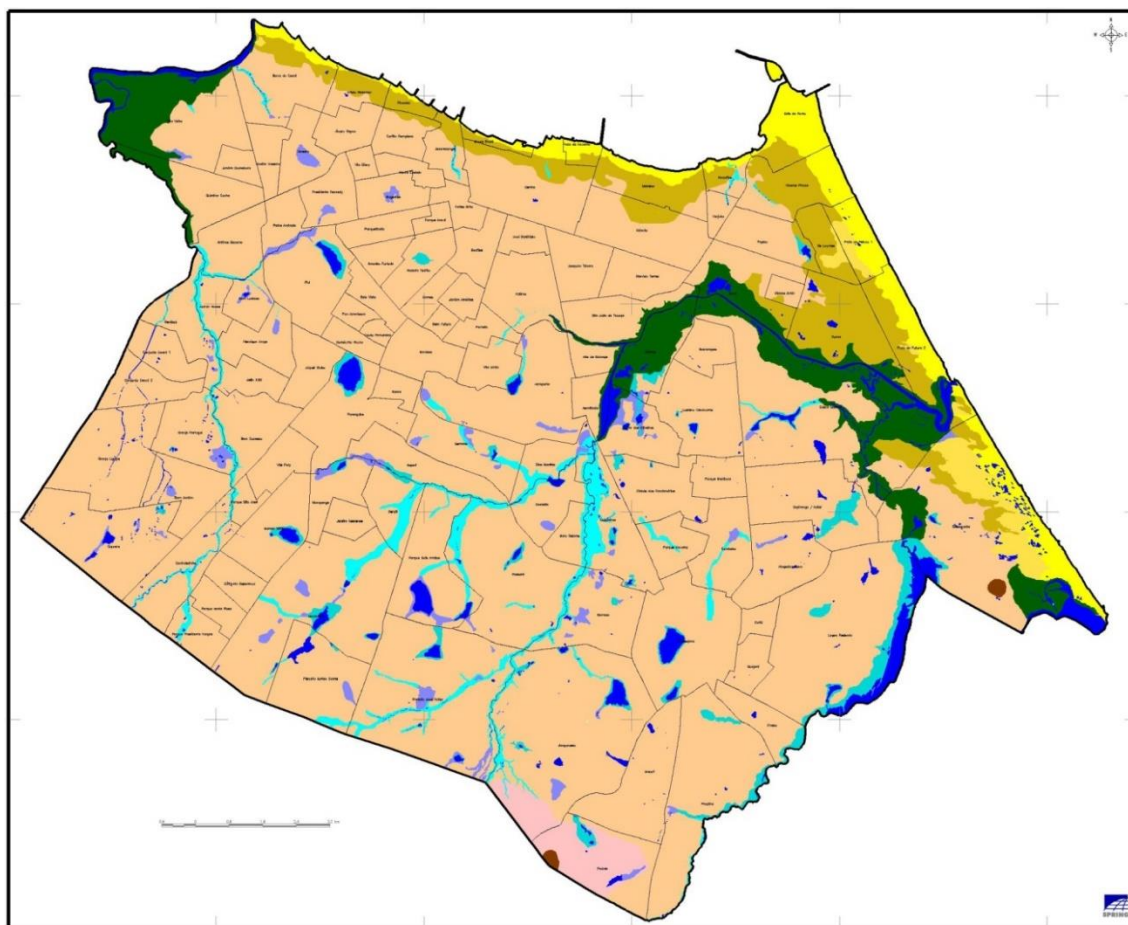
A pressão em evidência pode ser apreendida considerando quatro contextos diferenciados: i. Dos primórdios de incorporação - como apreendido nos planos de Silva Paulet e Adolf Herbster; ii. Da descoberta da praia pelas elites nos anos 1920/130 - ensejando processo de expulsão lento e gradual das comunidades tradicionais; iii. Da transformação da zona litorânea em lócus de moradia da elite nos anos 1970 - compreendida pela lógica de valorização da faixa de praia; iv. Da valorização da faixa de praia como destinação turística a partir do final dos anos 1980 - representativo da lógica de valorização turística da cidade, a reforçar mercado de terra urbano e a segregação socioespacial, característico da urbanização de Fortaleza.

Breve descrição das feições dos sistemas ambientais

Apesar de configurar reduzida dimensão territorial o sítio urbano de Fortaleza apresenta um complexo mosaico de sistemas ambientais. A diversidade é expressa não somente por suas características físico-ambientais, mas também pelas inter-relações estabelecidas das componentes da natureza com o uso e ocupação dos sistemas ambientais, configurando diferentes categorias de fragilidade.

A individualização de tais sistemas requer a consideração do conjunto dos compartimentos existentes na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), inserida no contexto do semiárido nordestino. Com efeito, são consideradas as interferências geológico-estruturais, paleoclimáticas, processos morfodinâmicas atuais e subatuais e as atividades antropogênicas. Do retromencionado, Souza et al (2009), Santos (2015) e Santos (2016) indicam os seguintes sistemas ambientais: planície litorânea, tendo como subsistemas dunas móveis, dunas fixas, faixa de praia/terraços litorâneos e complexo flúvio-marinho; planícies lacustres; planície fluviais; áreas de inundação sazonal; tabuleiros pré-litorâneos; transição tabuleiro/depressão sertaneja; e morros e cristas residuais (Figura 1).

Figura 1 - Mapa dos Sistemas Ambientais de Fortaleza.



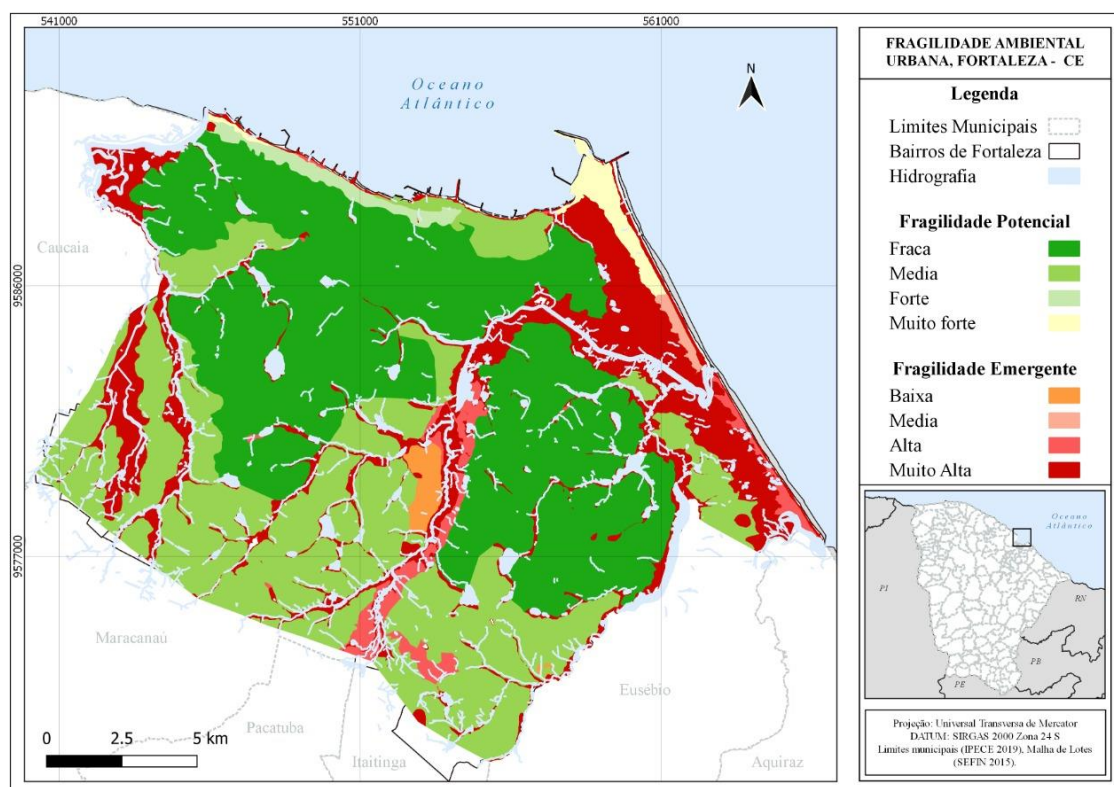
Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009); Santos (2015) e SANTOS (2016).

Grosso modo, o sítio urbano de Fortaleza se instala sobre coberturas sedimentares da planície litorânea com praia, terraços, campo de dunas, planícies fluvio-marinhas; planícies fluviais e lacustres; áreas de inundação sazonal; e dos tabuleiros pré-litorâneos. Em menor proporção destacam-se, ao sul, as estruturas cristalinas expressas pela faixa transicional onde a ocupação é marcadamente horizontal, e, pontualmente duas estruturas vulcânicas, estas últimas até mesmo por sua morfologia e uso atual não dispõem de ocupação urbana.

Os citados sistemas ambientais se diferenciam pelo maior ou menor nível de vulnerabilidade face às intervenções da sociedade na qual se insere. Grosso modo, a planície litorânea com suas variadas feições, as planícies fluviais e lacustres, áreas de inundação sazonal e morros residuais apresentam nível de fragilidade

mais elevado do que os tabuleiros pré-litorâneos, bem como a zona de transição entre eles e a Depressão Sertaneja (SOUZA et al., 2009; SANTOS, 2016), como evidenciado na figura 2, relativa à fragilidade ambiental urbana.

Figura 2 - Mapa de Fragilidade ambiental urbana, Fortaleza-CE



Fonte: Adaptado de Santos (2015) e Santos (2016).

A avaliação da fragilidade ambiental de Fortaleza permite evidenciar que o sítio urbano de Fortaleza não oferece maiores problemas à ocupação urbana, posto a maior parte da cidade estar assentada sobre as áreas relativamente estáveis (de menor fragilidade) dos tabuleiros pré-litorâneos. Contudo, mesmo em face dessas características evidencia-se a ocorrência de diversos problemas socioambientais, que são mais graves quando a estes são associadas as condições de infraestrutura precárias especialmente em áreas de moradia.

Nesse sentido, emergem os problemas, impactos e riscos nas áreas mais frágeis das planícies litorânea, fluviais e lacustres, cuja ocupação desordenada desencadeou problemas diversos. Não obstante constituem elementos chave de análise em face da explosão demográfica verificada em Fortaleza e consequente valorização imobiliária, ênfase ao fenômeno de ocupação para moradia, de início das populações menos abastadas e em passado mais recente das populações mais abastadas. As primeiras se estabeleceram nas praias e terraços marinhos, sendo na contemporaneidade expulsas pelas segundas para as planícies fluviais e lacustres.

Dos primórdios de ocupação à descoberta das praias pelas elites

Nos primórdios da colonização, imagens negativas do sertão inviabilizaram adoção de lógica de ordenamento do território em Fortaleza similar aos demais núcleos urbanos do nordeste brasileiro. As leituras apontaram para um quadro desfavorável à ocupação do próprio Ceará, com condições inadequadas de clima e solo à agricultura de exportação (leia-se cana-de-açúcar), bem como a presença de aborígenes belicosos. Foi necessário aguardar a entrada do século XIX para acontecer a reversão do quadro indicado e vis-à-vis: inclusão do algodão na pauta de exportações do estado, conjunto de modificações de ordem político-administrativa, independência jurisdicional em relação a Pernambuco e, para finalizar, abertura dos portos às nações amigas em 1808.

À medida que seu porto adquiria importância permitiu sua afirmação no quadro urbano da província. Constituiu-se assim como ponto de drenagem de mercadorias no estado, reforçando, assim, as relações entre o litoral e o sertão (SILVA, 1992). Como consequência direta, Fortaleza despontou no quadro urbano estadual, captando fluxo intenso de retirantes fugindo da seca, degradados da terra e, também, indivíduos provenientes da elite sertaneja. Tal fluxo, de natureza eminentemente demográfica, suscitou modificações de caráter quantitativo (crescimento da economia e da zona ocupada na cidade) e qualitativo (construção de quadro de vida urbano).

Representando o contingente mais importante da época, os emigrantes do sertão, especificamente aqueles que compunham a elite, participaram ativamente do planejamento da cidade, defendendo planos de urbanização baseados nos referenciais ocidentais (idealizados na Renascença e aplicados no Novo Mundo trezentos anos mais tarde: uma racionalidade geométrica na qual o traçado quadrangular predominava) e voltados ao reforço das relações com o interior. Nesta perspectiva há destaque da Carta de Fortaleza e do Esquema Topográfico da Cidade de Fortaleza.

No primeiro caso, demandada pelo governador Manuel Inácio de Sampaio (1812-1820) à Antônio José da Silva Paulet, em 1818, com vistas à implementação de um plano urbanístico a indicar normalização do crescimento de Fortaleza, rompendo com a prática precedente de acompanhamento das sinuosidades do riacho Pajeú.

No segundo caso, proposto por Adolfo Herbster, em 1875, inserida na mesma perspectiva do sistema quadrangular de Antônio José da Silva Paulet (Mapa 3) e nos

termos do modelo haussmaniano, estende o traçado da cidade com a construção de três boulevards (atualmente as avenidas do Imperador, Duque de Caxias e Dom Manuel). O referido fraciona a estrutura urbana em função das vias de circulação direcionadas ao sertão, induzindo uma orientação da expansão urbana que reforça o papel de Fortaleza na rede urbana cearense.

O apresentado de forma sintética acima dispõe ainda de outra similitude, com implicações no delineamento de política de urbanização a fazer tábua rasa da natureza, a denotar situação de confronto dos imigrantes originários do sertão (de natureza interiorana) com um ambiente desconhecido, o litorâneo. Diferentemente dos vilarejos de pescadores, plenamente adequados ao meio, a citada elite desconhece a dinâmica representativa dos terraços marinhos, da faixa de praia e das dunas sobre as quais esta cidade do passado foi construída, incorporando ações agressivas de intervenção. Institui, nestes termos, política de desmonte e impermeabilização de campos de dunas, aterros de lagoas e canalização de rios, acreditando piamente no poder da tecnologia, baseada nos recursos econômicos que abundavam. O citado movimento adentra no sentido sul, atuando também sobre área de menor vulnerabilidade ambiental, o tabuleiro pré-litorâneo e posteriormente sobre algumas planícies lacustres e pequenos canais de drenagem.

De certo a ocupação do território de Fortaleza seguiu modelo de incorporação dos espaços sem considerar as limitações impostas aos ambientes de maior fragilidade. Coaduna-se uma lógica inicial de embate com a base material concreta sobre a qual a cidade é construída, dado a não evidenciar, à época, grandes problemas de caráter ambiental. No primeiro momento a pressão sobre os sistemas ambientais do município limitava-se a uma pequena área da planície litorânea, especificamente terraços marinhos e dunas fixas, e trecho diminuto do tabuleiro pré-litorâneo.

Outros sistemas ambientais não são cotejados, mesmo com o aumento da pressão do contingente populacional na cidade. À época, a totalidade da faixa de praia ficou restrita basicamente a práticas tradicionais como a pesca artesanal e a portuária. A primeira na instituição dos portos de jangada associados a vilarejos de pescadores distribuídos nas cercanias da cidade, na Praia dos Peixes (atual Praia de Iracema) e no Mucuripe. A segunda, mais recente, explicada na construção dos primeiros depósitos de mercadoria na zona de praia e a animar constituição dos primeiros grupamentos humanos (nas cercanias da antiga Praia Formosa) especializados no lido com as atividades de transporte das mercadorias do continente para os navios atracados próximo à costa e vice-versa.

Neste primeiro momento de sua história, a cidade se desenvolve guardando seu caráter interiorano. Grosso modo, conserva ligações pontuais com sua zona de praia, através do porto e gestadas das necessidades de consumo das classes mais abastadas, a permitirem desenvolvimento de importante comércio local.

Na entrada do século XX, a tônica citada anteriormente se modifica. O reflexo direto do crescimento acentuado da população no período indica a constituição de quadro de ocupação diferenciado do anterior. As transformações por que passa Fortaleza para reforço de seu papel como capital, geram pressão demográfica delimitadora da necessidade de adoção de novas estratégias de planejamento urbano. Sem precedentes à época, implica crescimento demográfico elevado, notado nos anos de 1900, 1920 e 1940, momentos nos quais a população oscila, respectivamente, entre 48.369, 78.536 e 180.185 habitantes. Em suma, de 1900 a 1940, a cidade tem sua população aumentada em mais de três vezes (3,72).

Ligadas às mudanças na economia e no domínio de novas tecnologias, os gestores intervêm na cidade, imprimindo ritmo de urbanização com a instituição de novas áreas urbanas que passam, no tempo, a concorrer com a área central. Reflexo direto desta nova lógica percebe-se no plano cadastral de 1931-1932 (Figura 3), a indicar espalhamento da mancha urbana com indicação de novas áreas de expansão associadas à: i) Demanda por habitação de classes menos abastadas, inserindo-se em lógica de manutenção de sistema viário direcionando a expansão da cidade; ii) Demanda por habitação das classes mais abastadas, inicialmente a oeste e sul, respectivamente, com a indicação das áreas inscritas em Jacarecanga e Benfica, e, na sequência, a leste com Aldeota e Meireles; iii) Demanda por habitação de populações pobres a se estabelecerem nas faixas de praia, predominantemente a oeste, mas também a leste da cidade. Com este fluxo há denotação da emergência dos primeiros conglomerados humanos a originar as favelas; iv) Consolidação de práticas de lazer e recreação marítimas demandadas pela elite, especificamente na atual Praia de Iracema, que foi ocupada, de modo geral, por residências secundárias da elite. Constata-se, neste desdobramento, uma mudança de mentalidade da sociedade cearense em relação aos espaços litorâneos, a instituir embate entre uma prática tradicional, notadamente a da pesca, com uma prática moderna, a da vilegiatura.

Figura 3 - Mapa de Ocupação em Fortaleza – 1931/1932.



Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009).

A tônica de expansão apontada nos itens iii e iv, são fundantes no entendimento dos elementos delineadores da ocupação da área hoje intitulada como Poço das Dragas e em relação às quais dedicaremos atenção especial, reflexo de movimento de ocupação da periferia pelas classes mais abastadas e de entendimento da dinâmica de resistência à expulsão, empreendida pelas classes menos abastadas.

O processo de urbanização da periferia vai além da simples demanda por espaços de habitação, visto implicar o atendimento de demandas associadas aos lugares de lazer e de vilegiatura. Estas últimas demandas são as alavancadoras da dinâmica de valorização dos espaços litorâneos à leste e norte da cidade (faixa de praia), a partir da construção das primeiras chácaras na Aldeota e no Meireles, bem como de residências secundárias na praia de Iracema. Esse processo aprofundou a especulação imobiliária forçando a migração das classes menos abastadas para as áreas periféricas das cidades, em Fortaleza na parte sul.

Os fluxos da elite no sentido leste e norte representam as primeiras tentativas de ocupação de espaço situados além das zonas tidas como ideais para o estabelecimento. Fortaleza foi construída entre duas colinas (dunas fixas) e suas habitações dispostas, a leste, visando proteção dos ventos alísios a soprares paralelamente ao litoral. Afirmava-se que, a leste, o vento reinava em absoluto, sendo estas zonas qualificadas de areias, situadas distantes de tudo e ocupadas por casebres de palha. As exceções à regra são os estabelecimentos comerciais e públicos sítos na vizinhança do antigo porto.

Grosso modo, a praia de Iracema é requalificada a partir do momento em que a elite descobre a faixa de praia como lugar de lazer e vilegiatura, construindo suas primeiras residências secundárias. Conseqüentemente, a partir dos anos 1930, esta praia deixa de ser lugar exclusivo de habitação de pescadores, tendo sua natureza reforçada com a implantação de uma linha de bonde com ponto final na rua Tabajaras (CASTRO, 1977).

Ao movimento de estabelecimento da elite adiciona-se o da ocupação das zonas de praia pelas populações pobres. Diferentemente do da elite, correspondia essencialmente a uma demanda por habitação, evidenciada pelos retirantes que adentram na cidade. Remete-se à ideia de expulsão, fruto de ação do governo, respaldada em meios coercitivos e fundamentada nas teorias higienistas de ordenamento e controle social. As zonas de praia são estratégicas neste domínio, implicando a construção de bairros populares em espaços classicamente ocupados pelos pescadores. Aponta tal diretiva a um quadro de coabitação entre aqueles que residem e os que trabalham nestes espaços. É nestes termos que se dá a ocupação do Arraial Moura Brasil e do Pirambú.

Com a chegada das classes abastadas, tal quadro se modifica. Se a coabitação era possível entre populações menos abastadas, ela não acontece entre pobres e ricos, suscitando a expulsão. É neste sentido que surgem os primeiros conflitos nas zonas de praia. Inicialmente, na praia de Iracema e, posteriormente, na do Meireles. A especulação imobiliária conduz à efetivação de lógica de expulsão dos pescadores, restando na praia apenas suas jangadas. Eles são forçados, a partir de então, a residir longe da faixa de praia.

A valorização da parcela de faixa da praia entre a Praia Formosa e a Praia de Iracema, nos termos supramencionados, foi efêmera. A habitação em residências precárias próximo ao mar na primeira praia e os passeios na praia, os banhos de mar, as festas dos clubes e a possibilidade de lá residir ocasionalmente na segunda, tiveram uma

curta duração e devido construção do Porto do Mucuripe, no final dos anos 1940. Uma grande obra de engenharia a suscitar, após conclusão das obras e instalação do porto: i. requalificação dos usos no entorno da Ponte Metálica, com transferência de atividades e parcela substancial de seus antigos moradores para região do atual Morro de Santa Terezinha; ii. modificação drástica da dinâmica da deriva litorânea no litoral da cidade, responsável pela realimentação das praias com fluxo de sedimentos vindos do leste ao oeste. A construção do cais provocou redução da faixa de praia da zona costeira de Fortaleza, inviabilizando a apropriação da praia de Iracema pela elite local (FERNANDES, 1977) e destruindo também residências situadas na zona de praia do setor oeste, habitado por populações pobres.

Até os anos 1950, a ambiência supramencionada é mais do que representativa de processo de redimensionamento de área cujas formas se associavam à pesca artesanal (vilarejos de pescadores e portos de jangada) e ao porto (Trapiches e, por último, a Ponte Metálica) em área de habitação popular, justificando adensamento populacional representativo do antigo Arraial Moura Brasil, a tocar o mar, e, após a transferência do porto à região do Mucuripe (final dos anos 1950), com ocupação da parte onde ficavam os armazéns, trilhos de ferro e barris de combustíveis do porto antigo por populações menos abastadas e a rebater espacialmente na área atual da comunidade do Poço das Dragas.

Grosso modo, podemos falar que o desenvolvimento desta cidade moderna acontece associado a tônicas preponderantes na dinâmica de urbanização e indutora da criação da periferia, adentrando em parcela significativa dos sistemas ambientais da cidade. A Fortaleza antiga, sinônimo de Centro, deixa de existir, convergindo pressão para áreas ambientalmente frágeis: de um lado, os vales fluviais e lacustres e áreas de inundação e, de outro, o reforço de ocupação de suas faixas de praia.

A partir deste momento, a cidade não será a mesma e a elite toma conhecimento dos limites apresentados à intervenção humana nos sistemas ambientais. O custo da ocupação da praia de Iracema pela elite se fez sentir com força tanto em termos de perdas para os antigos proprietários dos imóveis (destruídos pelas ondas) como de custos assumidos pelo governo, notadamente com a construção de quebra-mar para evitar estrago maior na área.

Da transformação da zona de praia em locus de moradia da elite, anos 1970

O crescimento econômico, resultante do estabelecimento de organismos públicos (final dos anos 1950) e de indústrias com a política de industrialização da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (final dos anos 1960), reforça o papel de Fortaleza como grande centro urbano, com aumento sensível de sua população em relação ao Ceará. A população de Fortaleza passa de 8,61% da população total, em 1940, para 19,10%, em 1970. Tal crescimento resulta de forte saldo migratório a representar 62,24% do crescimento total entre 1940-1950, 64,84% entre 1950-1960 e 62,25% entre 1960-1970 (ALMEIDA; ROSEN, 1992). Amplia-se, nestes termos, a incorporação, na cidade, de migrantes do sertão pertencentes a grupos sociais diversos, mas também uma classe média em crescimento.

O crescimento demográfico denota início do processo de constituição da Fortaleza policêntrica e em detrimento da lógica mononuclear de concentração das atividades de comércio, serviços, administração e de lazer centralizadas no Bairro do Centro (SOUZA, 1978).

A constituição de novos centros, remete, metaforicamente a divisão da cidade em duas. A parte leste em oposição a oeste. A primeira, como zona de habitação nobre e na qual se estabelecem, cada vez mais, atividades de comércio e de serviços, além de administrativas. A segunda, como lugar de habitação das classes menos abastadas e dependente da zona central. No que concerne à parte leste, tem-se a fuga das classes abastadas do Centro, principalmente para a Aldeota, fluxo que suscita a diversificação de comércio e de serviços. Quanto a oeste, evidencia-se uma periferia dependente do Centro, acompanhando a via ferroviária e margeando as indústrias concentradas, principalmente, no eixo viário da Francisco Sá. Não podemos esquecer tanto movimento dirigido para sudoeste e sul, com a construção de conjuntos habitacionais e a ampliação de áreas precárias de habitação, como a ocupação da faixa de praia a oeste e leste; a expansão da ocupação da porção sul e sudoeste do município por população de baixa e instalação de grandes conjuntos habitacionais nas periferias da cidade (Figura 4).

Evidencia-se, portanto, o processo de valorização dos espaços litorâneos pelas classes abastadas a se concentrar nas praias do leste, inicialmente Meireles e, na sequência, praia do Futuro (DANTAS, 2011) Seu contraponto se dá no litoral oeste, com apresentação de usos e atores diversos: o Arraial Moura Brasil, próximo do Centro da cidade, o Poço das Dragas, antiga zona portuária, e a praia do Pirambú, no extremo oeste,

cuja dinâmica de ocupação testemunha lógicas diferenciadas, resultantes, respectivamente, de políticas de controle social e de transferência de atividades e do fluxo migratório do sertão para o litoral. Não por acaso nessas regiões à oeste os problemas se avolumam e devido aos movimentos de resistência culminam a criação de zonas especiais de interesse social.

Figura 4 – Mapa de Ocupação urbana em Fortaleza - 1978.



Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009).

Por serem as zonas a oeste da cidade, de um lado, delimitadas pelo porto antigo e pelas favelas localizadas na praia Formosa e, de outro lado, marcadas pela poluição e ocupação popular, que caracteriza a praia do Pirambu, as classes mais abastadas voltam-se para a zona leste de Fortaleza, denotando e reforçando a urbanização da praia do Meireles, a partir da implementação do Plano Diretor de Fortaleza de 1962. Este plano orienta o crescimento da cidade para o litoral com a construção da avenida Beira-Mar (1963), que impõe a integração das faixas de praia à cidade, ora como equipamento público de lazer, ora como lugar de habitação das classes abastadas.

A construção da avenida Beira-Mar explicita a tendência de valorização do litoral com o estabelecimento de clubes e de residências secundárias. De outro lado induz a expansão das áreas situadas ao sul e à sudoeste do município que passaram a serem ocupadas por população menos abastada. Movimento que foi acompanhado pelo aumento da ocupação das áreas frágeis das planícies fluviais e lacustres.

Nesse momento evidencia-se o avanço da urbanização e artificialização dos sistemas ambientais, muitas vezes motivadas pelo poder público. Aspecto marcante nesse processo foi canalização de cursos fluviais, supressão de vastas áreas de planícies fluviais, ocupação de dunas, aterros de lagoas, ampliação das áreas impermeabilizadas e o aumento da intensidade e velocidade do escoamento superficial. Todas essas alterações tiveram como efeito mais marcante a intensificação e magnificação das inundações em praticamente todas as áreas cidade.

Entretanto, a especialização funcional da Praia de Iracema em espaço de lazer não chega a inviabilizar todos os usos antigos. A ambiência de praia degradada não se apresenta como um impedimento ao reforço da habitação popular na faixa de praia, explicando, nestes termos o aumento do número de residências no Poço das Dragas, mesmo perdendo áreas anteriormente ocupadas nas proximidades do mar, após indenizações de habitações na área hoje correspondente à Indústria Naval do Ceará (INACE), em 1969. Após construção do estaleiro a comunidade reduz seu acesso ao mar para o desenvolvimento de atividades múltiplas, da pesca ao lazer. Desta data em diante o único acesso permitido é no trecho correspondente à Praia da Pedra Preta, em frente à construção do Aquário de Fortaleza (área do antigo prédio do DNOCS).

Nos anos 1970 se dá a ocupação da totalidade das praias da zona urbana de Fortaleza. Do farol do Mucuripe à praia da Barra do Ceará. Observa-se um território de habitação e de lazer das classes abastadas circundado por outros territórios complementares ou em coexistência: dos pobres, da indústria naval e do porto. Um conflito instala-se entre os usos antigos e os novos usos, dos lazeres à habitação, instituídos pelas classes abastadas.

O Poço das Dragas anima esta ambiência como espaço de resistência, variável marcante na instituição de sua história. De um lado, na permanência em área desativada (desvalorizada), com migração do porto, e consequente revalidação, da mesma, como lócus de habitação popular a contrastar com a morfologia circundante. De outro lado, na

expansão da área ocupada, embora enclausurada (configurando um cluster isolado fisicamente e visualmente por edificações adjacentes) e a representar movimento destoante do vivenciado em áreas vizinhas, a sofrer expulsão de populações para outros setores da cidade.

Da valorização da faixa de praia como destinação turística, final dos anos 1980

Após a urbanização das praias do Meireles (anos 1970) e de Iracema (anos 1980), a cidade volta-se para o mar. As políticas públicas que referendam as ações privadas - com a construção de hotéis, de pousadas, de restaurantes, de barracas e de estações aquáticas, bem como os loteamentos e arranha-céus que suscitam a verticalização da zona leste de Fortaleza (principalmente Aldeota e Meireles) - constroem uma cidade litorânea, capaz de responder à demanda crescente por espaços de lazer e turismo. Ao responder a essas demandas, a municipalidade investe na construção de calçadas, instalação de equipamentos públicos e privados voltados ao turismo que se contrapõe aos modos de vida e habitabilidade das populações menos abastadas.

A materialização das formas indicadas anteriormente provoca a consolidação de uma paisagem caracterizada por lugares em que predominam usos tradicionais e de lazer das classes menos abastadas; lugares privatizados onde se fixaram atividades portuárias, turísticas, religiosas e de serviços; lugares de turismo, de lazer e de habitação da classe média que exercem forte pressão sobre as antigas residências construídas nos anos 1930; lugares turísticos, de lazer e de habitação das classes mais abastadas; lugares privados de uso tradicional simbolizado pelo Porto do Mucuripe; lugares de uso misto representado pela praia do Futuro, coabitada por toda sorte de atividades e de atores diversos.

Tais transformações não se restringem à planície litorânea, estenderam-se de forma generalizada por todos os sistemas ambientais de Fortaleza, com destaque ao avanço sobre os tabuleiros pré-litorâneos que ocupam toda a porção central e quase totalidade do setor meridional de Fortaleza. Por seu turno as planícies fluviais e lacustres, com fragilidade ambiental emergente, intercalam e seccionam os ambientes estáveis dos tabuleiros pré-litorâneos. São nessas áreas que os problemas decorrentes da ocupação e expansão urbana são potencializados, desencadeando uma série de problemas, especialmente para as populações que residem nas áreas mais frágeis associadas aos sistemas fluviais, lacustres, fluvio-marinhos dos rios Cocó e Ceará-Maranguapinho. (Figura 5).

Figura 5 – Mapa de Ocupação urbana em Fortaleza – 2000.



Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009).

Considerações Finais

Como abordado nos itens precedentes a ocupação do sítio urbano de Fortaleza ocorreu de forma indiscriminada nos sistemas ambientais, tendo como efeito mais marcantes as transformações na paisagem e a consolidação e um padrão de urbanização a não considerar as fragilidades naturais impostas a esses sistemas.

A planície litorânea é tomada na quase totalidade, restando ainda um trecho significativo de dunas móveis na Sabiaguaba, área em que foi instituída unidade de conservação da natureza – UC do Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba. O trecho da foz do rio Ceará até o do rio Cocó tem sua paisagem drasticamente alterada com indicação clara de sinais de degradação: as transformações na desembocadura dos rios, resultantes da redução dos sedimentos carreados (causado tanto pela obra do Porto do Mucuripe como pela impermeabilização crescente da cidade); antigo campo de dunas, na foz do rio Ceará, recoberto por favelas; ocupações populares das faixas de praia por

favelas, principalmente no trecho oeste; construção de aterros em faixas de praia para o desenvolvimento de novos atrativos turísticos; especulação imobiliária indutora de verticalização acentuada; implantação de indústrias próximas ao Porto do Mucuripe, circundadas por favelas e caracterizando ambiente de risco elevado; intensificação das ocupações populares na praia do Futuro até a foz do rio Cocó, estabelecendo-se nas áreas destinadas às vias de circulação de antigo loteamento e deixando o centro dos lotes desocupados.

Sobre as áreas dos tabuleiros pré-litorâneos devido a sua menor fragilidade a ocupação, mesmo desordenada, não implicou em maiores problemas ambientais. Os problemas nessas áreas estão circunscritos à redução da infiltração das águas das chuvas e intensificação do escoamento superficial, ocasionado alagamentos nas áreas mais rebaixadas e intensificação das inundações urbanas nas áreas de planície. Os agravos mais pronunciados são de caráter social, principalmente nos aspectos relativos à moradia, cuja precariedade das habitações é marcante em vastas áreas da cidade.

Notadamente merece destaque a precariedade edfílica, construtiva e infraestrutural em grande parte das residências, quando muito essas são caracterizadas pela ilegalidade urbanística e ausência legal da posse pela terra, onde as condições de habitabilidade são variadas, cuja característica comum a é precariedade.

Já sobre as planícies fluviais, lacustres e fluvio-marinhas as tipologias de ocupação são diversas com empreendimentos comerciais, industriais e vias de circulação. Contudo, a situação se agrava com ocupação por moradias, pois, além de constituir a única estratégia implementada por grande parte das classes menos abastadas, em muitos casos configuram áreas de risco a expor os moradores a alagamentos e inundações. A expansão das camadas populares para as periferias não valorizadas pelo mercado imobiliário foi fundante na construção de assentamentos precários: Favelas, Loteamentos irregulares, Mutirões habitacionais, conjuntos habitacionais e Cortiços.

Na acepção de Lima e Santos (2018) os assentamentos precários podem ser definidos como territórios marcados pela irregularidade fundiária, ilegalidade urbanística e ambiental, precariedade habitacional, carência de infraestruturas e serviços básicos, adensamento demográfico e imobiliário excessivo, degradação ambiental e múltiplas vulnerabilidades concentradas no território. Representam, portanto, a espacialização da pobreza. Justamente por essas características essas ocupações se tornaram objeto de políticas e intervenções visando a regularização fundiária ambiental e urbanística.

Considerando a tendência posta na contemporaneidade, o comportamento evidenciado tende a continuar. Os habitantes da cidade continuarão a pressionar áreas impróprias, tendendo a incorporar, na totalidade, os sistemas ambientais da cidade. A consideração da distribuição da população no município permite vislumbrar a concentração de contingentes populacionais significativos no entorno dos poucos vazios existentes (áreas privadas e públicas).

A situação apresentar-se-á com maior gravidade no futuro e em função de transformações globais. Se nos anos 1970 o Brasil pôde ficar fora da discussão da problemática ambiental, na atualidade é induzido a participar ativamente (os encontros no Rio de Janeiro são representativos: Rio 92 e Rio + 20). À discussão de caráter meramente socioeconômico é acrescentada a ambiental. Modifica-se a mentalidade em escala internacional ao ponto de exigir, para obtenção de recursos junto aos organismos internacionais, tratamento cuidadoso da natureza mediante a necessidade de avaliação e o acompanhamento dos empreendimentos.

Lamentavelmente, esta mudança de mentalidade em escala global ainda não adquire as mesmas proporções no Brasil. Os empreendedores privados não vislumbram a adequação de uma postura ambientalmente correta como potencializadora de seus investimentos. As populações abastadas e pobres que, ao restringirem demanda por habitar a simples posse da terra, dificultam a incorporação de variáveis do morar com qualidade. Os governos locais, ávidos em atrair investimentos, geralmente, não vislumbram no tratamento da questão ambiental a possibilidade de resolução de grandes problemas da cidade.

Urge pensar na preservação das planícies fluviais, fluvio-marinhas e lacustres e dos campos de dunas e faixa de praia (indicada em lei específica que não é cumprida devidamente). O respeito a estas áreas reduziria significativamente os impactos socioambientais negativos em toda a cidade. Fortaleza enfrenta problemas sérios com a erosão resultante de progressão marinha, inundações urbanas e impactos hidrometeorológicos generalizados em seu sítio urbano, eventos a atingirem as populações, independentemente da condição social. Não significa menosprezar a capacidade maior das classes mais abastadas em amenizar tais efeitos, visto disporem de acesso fácil à tecnologia, seja por seu poder de compra, seja pela capacidade de barganha perante os governos, transferindo o ônus à sociedade. A ideia da amenização igualiza a todos em somente apontar a possibilidade de postergação para o futuro. A tecnologia não dispõe de instrumentos

capazes de controlar o inesperado e o conhecimento da dinâmica da natureza é relativo, não absoluto.

Portanto, o lido da sociedade com a problemática ambiental evidencia quadro complexo; de um lado, grupo cujo enfrentamento das intempéries naturais colocam em risco a própria existência e, de outro, grupo que ameniza os efeitos a um custo econômico elevado, próprio e, na maioria das vezes, assumido pelos governos. No primeiro caso, ficam entregues à própria sorte ou dependentes da ação da defesa civil. No segundo, conseguem, com a construção de grandes obras de engenharia, permanecer nas zonas de alta vulnerabilidade. Uma permanência com custos sociais extremamente elevados, visto os governos terem que direcionar, cada vez mais, volumes de recursos maiores e às expensas de outras demandas da sociedade. Embora menos frequente na história da cidade, isto não significa dizer que ação dessa natureza não aconteça em áreas de fragilidade ambiental alta e ocupadas por populações socialmente vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, André Araújo. **Segregação urbana na contemporaneidade**: o caso da comunidade Poço da Draga na cidade de Fortaleza. 2014. 259 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/389>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

ALMEIDA, André Araújo; GONDIM, Linda Maria de Pontes. Espaços segregados como componentes da paisagem urbana: o caso da comunidade Poço da Draga em Fortaleza, Brasil. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo. 2014.

BARBOSA, Renata Horn. **Fortaleza**: arquitetura e cidade no final do século XX. 2006. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.16.2007.tde-28092007-154422. Acesso em: 2019-07-18.

BARROSO, A.M.C; ALDIGUERI, C. Ferramentas participativas e o processo de intervenção de assentamentos informais de interesse social. **II Seminário Brasileiro sobre Urbanização de Favelas**. Rio de Janeiro. 2006.

BRASIL, Amíria Bezerra; et all, Conhecendo o Poço da Draga: uma proposta conjunta de levantamento de informações sobre a comunidade. **Anais do Seminário URBFavelas**, Rio de Janeiro, 2016.

CAVALCANTE, Francisca Bruna Santiago Viana. Avaliação da ZEIS como instrumento de regulação do uso do solo através da parametrização urbana. In: **encontro da associação nacional de pesquisa e pós-graduação em arquitetura e urbanismo**, 4., 2016, Porto Alegre. Anais... . Porto Alegre: Propar/ufrgs, 2016. p. 1 - 19. Disponível em: <<https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s14-03-cavalcante-f-b.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CEPAL. **Panorama Social de América latina 1999-2000**. Santiago-Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2002.

CEPAL. **Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas**. Brasília, CEPAL/ECLAC, 2002

COSTA, M. Clélia Lustosa. Desigualdade sócio-espacial e vulnerabilidade na região metropolitana de Fortaleza. **Anais do XI Encontro de Geógrafos da América Latina**. Bogotá: Universidade da Colômbia, 2007. CD-ROM.

CRUZ, Anna Cristina de Moura. **Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social**. 2012. 282 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil, Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

DE PONTES GONDIM, Linda Maria. **GT6-34 Favelas, Regularização Fundiária e Requalificação Urbana: o Caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE)**. Anais ENANPUR, v. 12, n. 1, 2007.

DESCHAMPS, M.V. **Vulnerabilidade Socioambiental na Região metropolitana de Curitiba**. Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. UFPR, 2004, 155p.

FIRMINO, Raniery Fontenele. **VERSÕES DO PATRIMÔNIO: Usos e narrativas dos moradores do Poço da Draga**. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Antropologia (ppga), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7542/5/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

FRANÇA, Cristiane Ferreira de Souza. **Acessibilidade e direito à cidade: um estudo sobre a mobilidade espacial urbana dos moradores do bairro Bom Jardim**. 2011. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Centro de Ciências e Tecnologias, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Lara Silva. Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária: o caso da ZEIS do planalto PICI em Fortaleza, Ceará. In: **IV simpósio brasileiro de ciências geodésicas e tecnologias da geoinformação**, 4., 2016, Recife. Anais... . Recife: Ufpe, 2016. p. 1 - 9. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12308>>. Acesso em: 10 jul. 2019

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ENANPUR**, 17., 2017, São Paulo. Artigo. São Paulo: Edufrn, 2019. p. 1 - 15.

GASPAR, Luciano Mota. **Integração Econômica e Social de uma Favela: estudo sobre o Poço da Draga**. Fortaleza, 1970.

GASPAR, Luciano Mota. Integração econômica e social de uma favela. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, CE, v.2, n.1, p.37-77, jan./jun.1971.

GENOVEZ, P.C.; MONTEIRO, A.M.; CÂMERA, G.; FREITAS, V. Indicadores territoriais de Exclusão/Inclusão Social. In: **Geoinformação em urbanismo: cidade real x cidade virtual**. São Paulo: Oficina de Textos, 2007

GOMES, Marília Passos Apoliano. Fronteiras do passado e do presente: territorialidade e memória no Poço da Draga. In: **Anais do V REA e XIV ABANNE**, UFAL-Alagoas, 2015.

GONDIM, Linda M. P.. A FAVELA DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE: Novos e Velhos Dilemas à Luz do Caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, Recife, Brasil, v. 10, n. 2, p.97-114, 2 nov. 2008.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951694006>>. Acesso em: 13 jul. 2019. ISSN 1517-4115

IBGE. **Censo Demográfico 2000**, agregado por setores censitários dos resultados do universo. Rio de Janeiro, 2a edição, 2003

IBGE. **Censo Demográfico 2010**, agregado por setores censitários dos resultados do universo. Rio de Janeiro, 2a edição, 2013

IPECE. **Textos para discussão**, 2014.

IPLANFOR (Instituto de Planejamento de Fortaleza), **Relatório das ZEIS**, 2015

KAZTMAN, Ruben. **EL VECINDARIO TAMBIÉN IMPORTA**. Capítulo IV. Oficina de la CEPAL em Montevideo/PNUD,1997. Proyecto URU/97-017.

KAZTMAN, Ruben. FILGUEIRA, Carlos. **Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades**. Montevideo, CEPAL/ PNUD, 1999

MARANDOLA, Eduardo. HOGAN, Daniel Joseph. Vulnerabilidades e riscos: entre geografia e demografia. **R. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-53, jan./jun. 2005

MARTINELLI, Marcelo. **Cartografia Temática**. São Paulo, 2003

MEDEIROS, Cleyber Nascimento; ALBUQUERQUE, Emanuel Lindemberg Silva. Mapeamento da Vulnerabilidade Social em Nível de Setores Censitários: estudo de caso para o município de Caucaia (CE). In: **IPECE – Textos Para Discussão**, nº 107, 2014

METRODATA. OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. **Índice de Carência Habitacional**. Nota metodologia a respeito da construção do ICH. In: <http://www.observatoriodasmetrodata.ufrj.br/metrodata/ich/index.html> . Acesso, 2008

MORORÓ, M. S. M. **Habitação progressiva autoconstruída: caracterização morfológica com uso da gramática da forma**. 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil)–Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

OLIVEIRA, Heloísa Maria Alves de. **O Poço da Draga e a Praia de Iracema: convivência, conflitos e socialidades**. 2006. 108 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Departamento de Ciências Sociais, Fortaleza-CE, 2006. Disponível em <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp065444.pdf>> Acesso em 14.07.2019

SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Espaços e Dimensões da pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo. In: www.seade.gov.br/produtos/ipus/pdf/oipvs/pdf .. Acesso, 2008.