

REVISTA

CADERNOS DO
OBSERVATÓRIO

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

Autores

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

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

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

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

30 de setembro de 2021

RESUMO

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

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

ABSTRACT

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

Keywords: Zeis, Fortaleza, land regularization, PIRF.

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

2-Arquiteta e Urbanista; leticiaquandoarq@gmail.com

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

1 - INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - METODOLOGIA

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

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

3 - LITORAL LESTE - ZONAS ESPECIAIS EM QUESTÃO

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

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

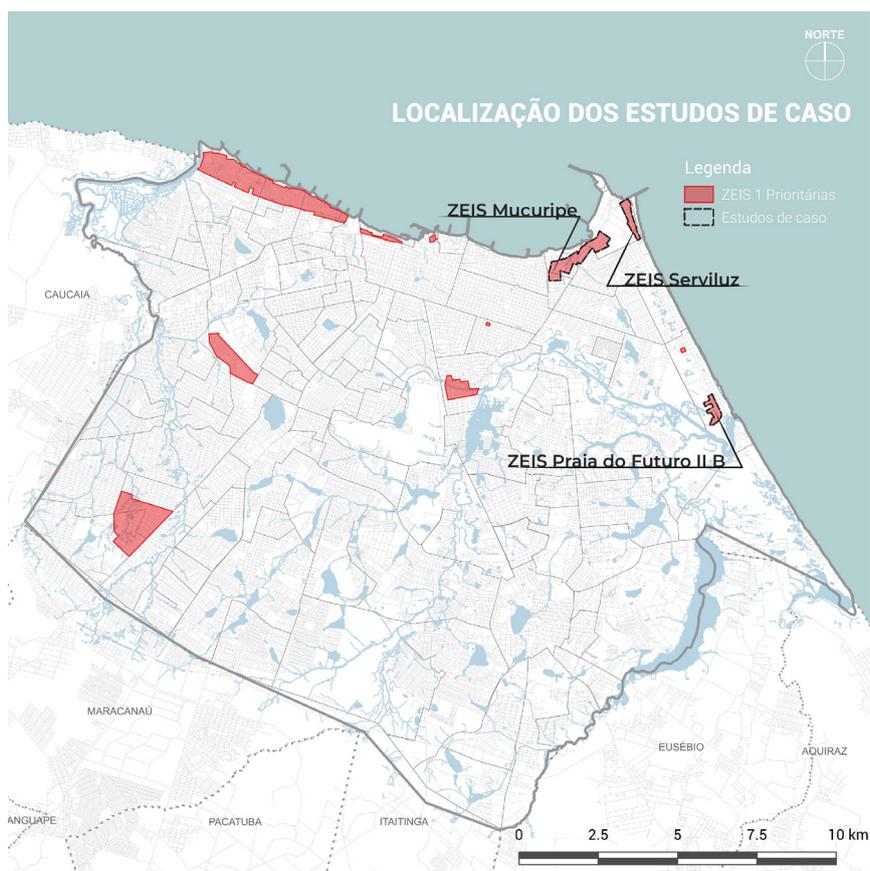
Observando-se o histórico de ocupação, tem-se que a Zeis Mucuripe integra a área

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

Nome da Zeis	Área (m ²)	População (unid.)	Nº de famílias (unid.)	Nº de domicílios (unid.)	Nº de domicílios (unid.)
Zeis Mucuripe	840.500,03	19.506	5.954	4.354	232,07
Zeis Serviluz	260.875,38	12.327	3.086	2.755	472,66
Zeis Praia do Futuro II B	237.840,44	6.139	1.471	1.313	259,03

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

Mapa 1: Localização das Zeis estudos de caso.



Fonte: autoria própria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Considerações acerca da construção metodológica

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

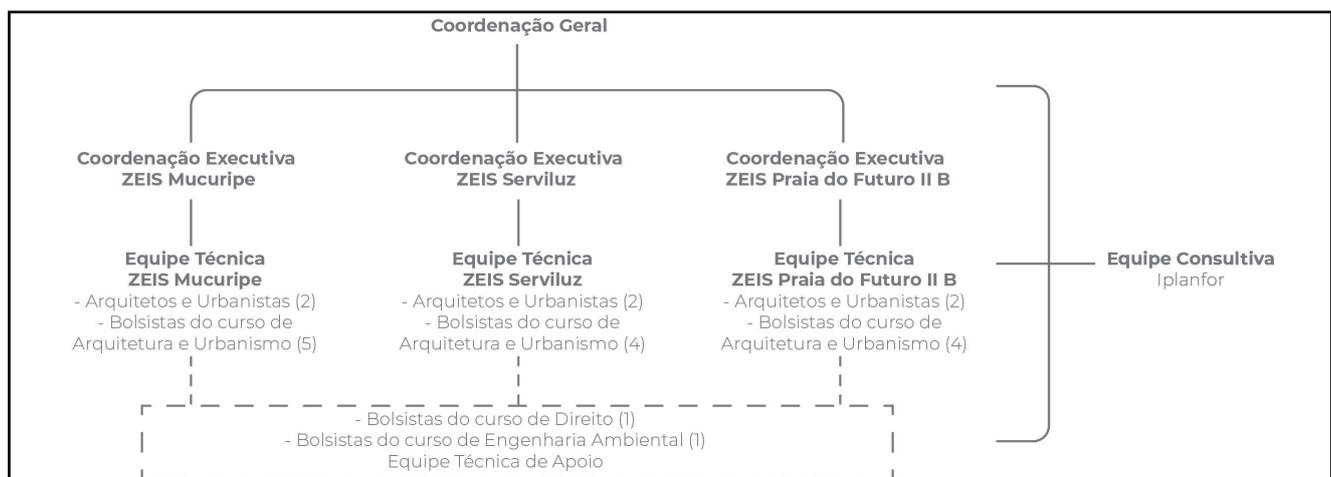
5 - A seguir, alguns exemplos desses conflitos: a construção de um Estaleiro, em 2009-2010, que não se concretizou por pressão popular; o projeto Aldeia da Praia, em 2011, que também não se concretizou na época e desde então passa por modificações e tentativas de execução. Para maiores detalhes sobre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

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

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

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

Figura 1: Organograma da equipe de trabalho.



Fonte: autoria própria.

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

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

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

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

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

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

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

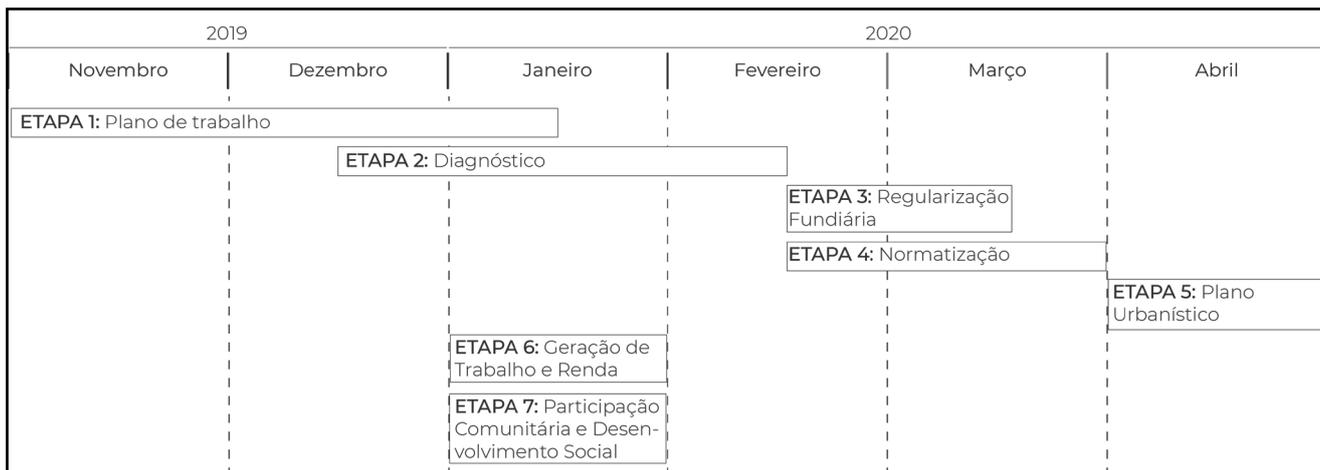
Ainda que essa transversalidade existisse na prática, a equipe optou no início dos trabalhos por se articular metodologicamente na forma de “pessoas âncoras”, tanto no aspecto territorial quanto no aspecto temático. Essa articulação funcionou da seguinte forma: no que tange ao aspecto territorial, para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

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

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

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

Figura 2: Cronograma inicial de trabalho.



Fonte: autoria própria.

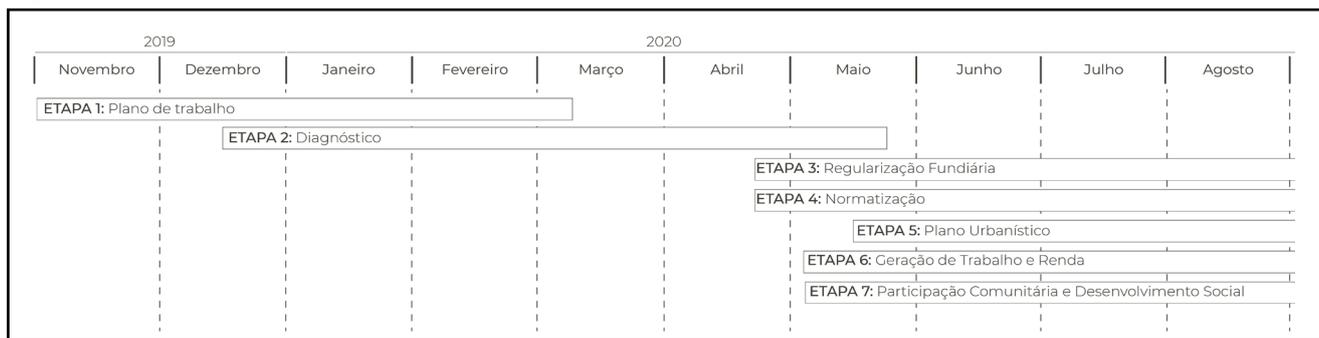
Alguns entraves, entretanto, foram encontrados ainda no processo de elaboração e consecutiva aprovação da Etapa 1, o que implicou na necessidade de atualização do calendário. Estes não foram os únicos, de forma que a todo momento ajustes de cronograma, de metodologia e de produtos foram necessários,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

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

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

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

Figura 3: Cronograma final de trabalho.



Fonte: autoria própria.

3.2 O processo de elaboração dos planos em perspectiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Fase 2: Da elaboração à entrega do Diagnóstico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

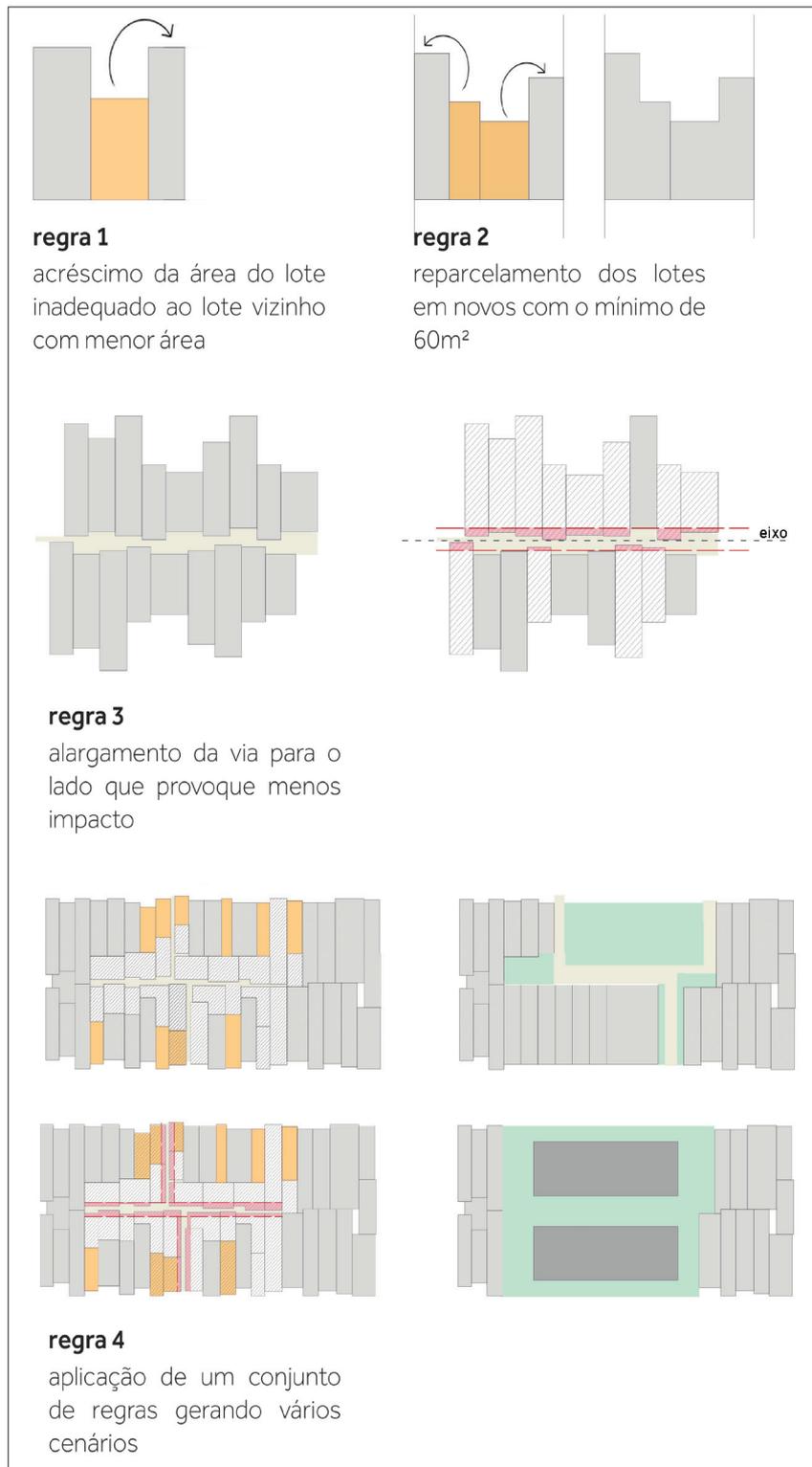
Com a atualização da base de lotes existentes em cada Zeis e com os parâmetros urbanos mínimos pactuados para a etapa de Normatização Especial, entendeu-se que aqueles lotes em desacordo com as novas regras que passariam a incidir sobre os territórios precisariam passar por algum tipo de intervenção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

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

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

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

Figura 4: Ilustração das regras projetuais utilizadas.



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

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

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

Tabela 1: Descrição das tipologias de intervenção.

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

Tipo B

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

Tipo C

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

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

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

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

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

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

4 - CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

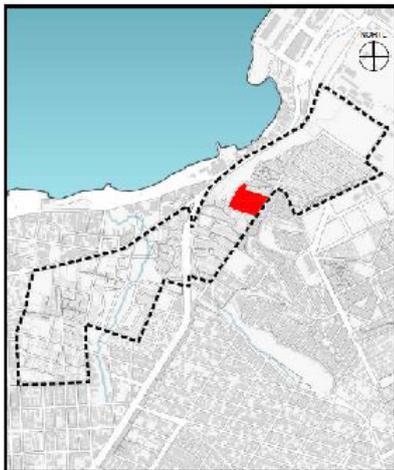
SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram:** uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Ed., 1992.

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

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

ZEIS MUCURIPE - CENÁRIO 05 - FICHA DE INTERVENÇÃO TIPO B

MAPA DE LOCALIZAÇÃO



MAPA DA SITUAÇÃO ATUAL



LEGENDA

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

RESUMO DA INTERVENÇÃO

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

Quant. reformas: 20
Quant. remoções: 61

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

LEGENDA

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

MAPA DA SITUAÇÃO PROPOSTA



AGRADECIMENTOS

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