

Vista da janela do Seu Ribamar, Titanzinho, 2014



## **A INEFICÁCIA DAS ZEIS**

Um problema de legislação ou  
uma questão politico-social?  
O caso de Fortaleza

Amíria Bezerra Brasil

FAUUSP\_São Paulo\_2016

AMÍRIA BEZERRA BRASIL

A ineficácia das ZEIS:  
um problema de legislação ou uma questão político-social?

O caso de Fortaleza

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: *Habitat*.

Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira.

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,  
SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.

O original se encontra disponível na sede do Programa.

São Paulo, 12 de maio de 2016.

São Paulo

2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: amiriabrasil@gmail.com

B823i Brasil, Amíria Bezerra  
A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza / Amíria Bezerra Brasil. -- São Paulo, 2016.  
260 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat) - FAUUSP.  
Orientador: João Sette Whitaker Ferreira  
Exemplar revisado e alterado em relação à versão original

1.Planejamento territorial urbano 2.Produção do espaço  
3.Plano diretor 4.Zonas Especiais de Interesse Social 5.Localização  
I.Título

CDU 711.4

Aos meus sobrinhos, Lara e Lucca  
Que o futuro lhes reserve cidades melhores e mais justas

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, pais, irmãos, cunhado e cunhada pelo apoio incondicional.

Ao Emanuel por tudo.

Ao orientador, João, à quem admiro, pela oportunidade de conviver, de compartilhar o conhecimento e as vivências da tese. Também pelas experiências do estágio de docência e do doutorado sanduíche.

À CAPES pelo apoio financeiro da bolsa de doutorado que viabilizou o desenvolvimento da tese, e pela bolsa de doutorado sanduíche que me permitiu uma experiência única.

À banca de qualificação, profa. Dra. Cibele Risek e profa. Dra. Yvonne Mautner pelas contribuições.

À Vèronique Biau que abriu as portas do CRH/LAVUE, em Paris, e à Agnès que me recebeu, me orientou e me proporcionou o ambiente necessário ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos amigos cearenses de São Paulo por terem aberto suas casas e suas vidas para me receber: Marcos Paulo, Tiago, Renan, Cacá, Vitor, Lívia, Lila, Larissa Viana, Rafinha e a paulistana Mari.

Aos tios Gerônimo e Amíria, e à Conceição pelo abrigo e pelo carinho.

À Bia Rufino pelas indicações, pelas dicas, pela companhia, pelos cafés, pelas cervejas, pelas conversas, pela força, pelas dúvidas tiradas e por tudo mais.

A todos amigos e companheiros de trabalho, e em especial, pelo apoio e pelas conversas: Ana Cecília, Camila Girão e Marcelo Capasso.

Aos amigos de Fortaleza pela companhia nesse percurso tão longo: Larissa, Jayme, Rodrigo, Isabel, Bruno, Marília, Claudinha, Geraldo e Karine.

Ao amigo Clewton, pelas conversas e por acreditar nessa tese.

Ao amigo André, por me receber em sua casa, por me ajudar a construir minhas reflexões e pela apoio na produção das imagens. E à Manu Texeira por topar ajudar a fechar as imagens.

Aos amigos de Paris que me fizeram sentir em casa: Luciano, Igor e Laurène. À amiga pernambucana que me fez companhia do lado de lá do oceano, Bali. E aos amigos da Suíça que me acompanharam de “perto”: Laurentina e Alex.

À Isabel Lima, por revisar meu texto, transformando-o no que ele é.

À Clarissa Sampaio por todo o apoio com conversas, dados e compartilhamento de informações, e à equipe do PET-UFC, de ontem e de hoje, em especial: Nággila e Lucas.

Ao Renato Pequeno por compartilhar comigo o conhecimento e por me fazer sonhar com cidades mais justas, e à equipe do LEHAB, em especial Sara Rosa.

À equipe do LAVUE que tão acolhedoramente me recebeu, em especial: Khedidja, Leila, Maryam, Mounia, Janeira e Alexandre, que com todo esforço entenderam meu francês. Aos colegas que me acompanharam nas visitas às áreas de estudo: Romain e Sylvan. E à Adriana e ao Guilherme pela

aproximação com as ZAC.

À Cecile e ao Bruno que me abrigaram em sua casa. E à Grazi, que me apresentou a eles.

Aos funcionários da FAU-USP, graduação e pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, pela atenção, pelo atendimento, pelas ajudas, pelas dúvidas tiradas e pelos problemas resolvidos, em especial à Isa e ao André.

Aos moradores das comunidades que me receberam e me apresentaram suas vidas: Isabel, Sergio, Germana, Jaqueline, Adriana e Sr. Ribamar.

À todos os entrevistados que contribuíram para a construção dessa história, e ao Cearah Periferia, em especial à Hilda, pela disponibilização de dados e informações.

À Prefeitura Municipal de Fortaleza pelos dados disponibilizados: SEFIN, SEUMA e IPLANFOR, em especial à Luiza Perdigão e à Thais.

E à todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento desse trabalho.

## RESUMO

A tese busca analisar a eficácia das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a partir do caso de Fortaleza, avaliando os motivos do não cumprimento de seus objetivos principais, se há problemas de legislação, ou falta de legislação, ou se há outras questões que impedem a efetivação do que estabelece a lei. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram regulamentadas no Brasil em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, para assegurar o Direito à Cidade e o cumprimento da função social da propriedade. Elas deveriam garantir a permanência dos assentamentos precários no lugar de origem, promovendo regularização fundiária e urbanização, e reservar espaços na cidade, bem localizados, para a construção de novas habitações de interesse social. Os assentamentos precários se consolidaram no Brasil, pois a produção do espaço urbano desse país ocorreu de modo desigual durante todo o século XX, gerando localizações heterogêneas e valorizando-as mais em determinadas áreas da cidade do que em outras. Esse processo acentuou a exclusão de grande parcela da população de partes do espaço urbano, favorecendo a irregularidade urbana. Os principais motivos desse processo são a propriedade privada da terra e seu alto preço, não acessível à maior parte da população brasileira, bem como a legislação urbana, que ao longo de todo o século XX não considerou a realidade que se formava e, conseqüentemente, contribuiu para que a maior parte das cidades permanecesse na ilegalidade. Esse contexto só sofreu alterações a partir do final daquele século e principalmente após 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que possibilitou ao Estado intervir nessas relações. As ZEIS são um importante instrumento urbanístico, pois além de promoverem a regularização fundiária permitem o desenvolvimento de parâmetros e índices específicos para cada assentamento, considerando suas realidades e proporcionando urbanização a partir de suas reais condições. Contudo, devido à natureza patrimonialista do Estado brasileiro as ZEIS têm sido ineficazes, não cumprindo os objetivos a que se propõem. O confronto entre esse instrumento e os interesses neoliberais de uma parte da população tem feito com que ele não seja implementado. Dessa forma, a tese da ineficácia das ZEIS é defendida neste trabalho a partir da hipótese que a produção do espaço urbano no Brasil, após o Estatuto da Cidade, têm permanecido com lógica semelhante àquela desenvolvida no século XX, produzindo localizações desiguais e com valorizações desequilibradas, conseqüentemente as ZEIS têm servido mais como instrumento ideológico do que como efetivação do Direito à Cidade, conforme podemos observar em Fortaleza.

**Palavras-chave:** Planejamento territorial urbano. Produção do espaço. Plano diretor. Zonas Especiais de Interesse Social. Localização.

## ABSTRACT

This thesis intends to analyze the effectiveness of "Special Zones of Social Interest" (ZEIS), from the case study of Fortaleza, evaluating the reasons why these legal instruments do not meet the desired objectives. We try to answer if there are problems in the legislation, or the lack of it, or if there are any other questions that may prevent the enforcement of the law. The ZEIS were regulated in Brazil in 2001, with the promulgation of the "Estatuto da Cidade" (the City Statute), to guarantee the "Right to the City" and the enforcement of the social function of the private property. They should guarantee the permanence of precarious settlements on their original sites, therefore promoting the legality of land tenure and urbanization. Moreover, it should also serve to reserve well-localized urban space for the construction of new social housing. The precarious settlements were consolidated in Brazil since the production of its urban space happened during the 20<sup>th</sup> century in a very unbalanced way. It generated heterogeneous locations, rising the value of certain land while decreasing others. This valuation process stressed the exclusion of a great portion of the population from certain locations, therefore, promoting illegal urban development. The main reasons for this process are, the private property of the land and its high price, inaccessible to the majority of the Brazilian population, as well as the urban legislation, which during the 20<sup>th</sup> century, did not take into consideration the pressing reality, and consequently, contributed for most of the Brazilian cities to remain in illegality. This context only suffered any changes from the end of the last century, especially after 2001, with the announcement of the City Statute, which allowed the public sector to intervene in these relations. The ZEIS are an important legal instrument, which, besides the promotion of legal land tenure, also promotes the development of urban parameters that are applicable specifically to each settlement, taking into consideration its reality, and allowing the urbanization of such areas incorporation its positive present conditions. However, due to the patrimonial nature of Brazilian state, the ZEIS turned out to be ineffective, unable to comply with its primary objectives. The conflict between the ZEIS and the neo-liberal interests of a certain portion of the population prevent the implementation of such legal instrument. This way, we defend the theory that ZEIS are ineffective from the hypothesis that the production of Brazilian urban space, after the City Statute, maintained the prevailing logic of the 20<sup>th</sup> century, promoting unequal locations and unbalanced land values. For this reason, the ZEIS has served more as an ideological instrument, rather than as the effectuation of the "Right to the City", as we may observe in Fortaleza.

**Key-words:** Urban planning. Space production. Master Plan. Special Zones of Social Interest. Location.

## RÉSUMÉ

Cette théorie cherche à analyser l'efficacité des Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS), commençant par le cas de Fortaleza, en évaluant les raisons de la non exécution de leurs objectifs principaux, des problèmes de législation, ou du manque de législation, ou s'il y a d'autres sujets qui empêchent l'effectuation de ce qu'établit la loi. Les Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS) ont été réglementées au Brésil en 2001, avec l'approbation de la Loi de la Ville, afin d'assurer le Droit de la Ville et l'exécution du droit de la fonction sociale de la propriété. Ils devraient garantir la permanence des établissements précaires à leur place d'origine, en promouvant la réglementation foncière et urbaniste et réserver des espaces dans la ville, bien localisés, pour la construction des nouvelles maisons d'intérêt social. Les établissements précaires se sont consolidés au Brésil parce que la production de l'espace urbain de ce pays s'est produit d'une façon inégale pendant tout le long du XX siècle, en produisant des emplacements hétérogènes et les estimant plus dans certaines zones de la ville que dans d'autres. Ce processus a accentué l'exclusion d'une grande partie de la population de certaines zones de l'espace urbain, favorisant l'irrégularité urbaine. Les principales raisons de ce processus sont la propriété privée de la terre et son prix élevé, inaccessible à la grande majorité de la population brésilienne, ainsi que la législation urbaine, qui tout le long du XX siècle n'a pas considéré la réalité qui se formait et, par conséquent, il a contribué pour que la plupart des villes soient restées dans l'illégalité. Ce contexte a seulement subi des changements à partir de la fin de ce siècle (XX) et principalement après 2001 avec l'approbation de la Loi de la Ville, qui a rendu possible à l'État d'intervenir dans ces relations. ZEIS est un instrument d'urbanisme important, car en plus de proportionner la réglementation foncière, elle permet le développement de paramètres et des indices spécifiques pour chaque établissement, considérant leurs réalités et fournissant l'urbanisation à partir de leurs conditions réelles. Cependant, en raison de la nature patrimoniale de l'État brésilien, les ZEIS ont été inefficaces, n'accomplissant pas les objectifs qu'elles ont comme intention. La confrontation entre cet instrument et les intérêts des néolibéraux d'une partie de la population ont fait en sorte qu'elles n'ont pas été mis en œuvre. De cette façon, la théorie de l'inefficacité de ZEIS est défendue dans ce travail à partir de l'hypothèse que la production de l'espace urbain au Brésil, après la Loi de la Ville, soit resté avec la même logique qui s'est développée au XX siècle, en produisant des emplacements inégaux et avec des valeurs non équilibrées, par conséquent ZEIS a servi plus comme un instrument idéologique que comme un instrument d'effectuation au Droit de la Ville, comme nous pouvons observer à Fortaleza.

**Mots-clés:** Planification territoriale urbaine, Production de l'espace, Plan directeur, Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS), Localisation

## **LISTAS.**

### LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 01.</b> Etapas participativas do PDPFor	167
---	-----

### LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 01.</b> Participantes do Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza	173
--	-----

<b>TABELA 02.</b> Índices de aproveitamento aprovados do PDPFor	177
---	-----

<b>TABELA 03.</b> Valor do m <sup>2</sup> nos bairros que tiveram alteração de ZEIS de vazio quando da aprovação do PDPFor	188
--	-----

### LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 01.</b> Planta de Silva Paulet	49
--	----

<b>FIGURA 02.</b> Planta de Fortaleza desenvolvida pelo engenheiro-arquiteto Adolfo Herbster, em 1959	50
---	----

<b>FIGURA 03.</b> Exercício de Reconstituição Cartográfica. Planta Exacta da Capital do Ceará. Autora: Margarida Andrade	52
--	----

<b>FIGURA 04.</b> Planta de Adolfo Herbster, 1963	53
---	----

<b>FIGURA 05.</b> Exercício de reconstituição cartográfica do plano de Herbster na planta de Fortaleza 1859. Autora: Margarida Andrade	54
--	----

<b>FIGURA 06.</b> Planta de Adolfo Herbster, 1875	55
---	----

<b>FIGURA 07.</b> Planta de Adolfo Herbster, 1888	56
---	----

<b>FIGURA 08.</b> Investimentos Públicos e Privados durante as décadas de 1980 e 1990	73
---	----

<b>FIGURA 09.</b> Ocupação da <i>Place de la Republique</i>	96
<b>FIGURA 10.</b> Ocupação de refugiados na <i>ZAC Pujol</i>	96
<b>FIGURA 11.</b> Propriedade das habitações sociais por tipo	97
<b>FIGURA 12.</b> Porcentagem de habitação social em relação às habitações principais	98
<b>FIGURA 13.</b> Rendimentos anuais médios por <i>arrondissement</i>	99
<b>FIGURA 14.</b> Zona de déficit de habitação social em Paris em 2010	100
<b>FIGURA 15.</b> Operações de urbanização em curso em Paris	101
<b>FIGURA 16.</b> Vista aérea da área da ZAC em 1991	106
<b>FIGURA 17.</b> Bibliothèque Nationale de France	106
<b>FIGURA 18.</b> Delimitação da <i>ZAC Rive Gauche</i> e nome dos setores internos	107
<b>FIGURA 19.</b> Paris VII	109
<b>FIGURA 20.</b> Edifício misto: Habitação Social e de Mercado acima e comércio no térreo	109
<b>FIGURA 21.</b> Edifício misto: Habitação social e Habitação de Mercado acima e comércio no térreo	109
<b>FIGURA 22.</b> Revista <i>Treize Urbain</i>	110
<b>FIGURA 23.</b> Centro de informações <i>Paris Rive Gauche</i>	110
<b>FIGURA 24.</b> <i>Grand Moulin</i> (grande moinho) à esquerda	111
<b>FIGURA 25.</b> École Supérieur d'Architecture Val-de-Seine	111
<b>FIGURA 26.</b> Vista aérea atual da ZAC, em implantação	111
<b>FIGURA 27.</b> Mapa dos usos da <i>ZAC Rive Gauche</i>	113
<b>FIGURA 28.</b> Mapas dos equipamentos internos à ZAC	114

<b>FIGURA 29.</b> Divisão das habitações por tipo	115
<b>FIGURA 30.</b> Redesenho das vias ferroviárias e liberação de terrenos	116
<b>FIGURA 31.</b> Visão geral da ZAC <i>Clichy-Batignolles</i>	116
<b>FIGURA 32.</b> Parque Martin Luther King	117
<b>FIGURA 33.</b> Escritório do <i>aménageur</i> da ZAC	119
<b>FIGURA 34.</b> Maquete física e apresentação da operação para um grupo interessado	119
<b>FIGURA 35.</b> Informações sobre a ZAC em muros na área da operação	119
<b>FIGURA 36.</b> Intenções do PNRU	122
<b>FIGURA 37.</b> Perímetros PNRU na Île-de-France	124
<b>FIGURA 38.</b> Localização da Cité Balzac na cidade de Vitry-sur-Seine	125
<b>FIGURA 39.</b> Transformações na Cité Balzac em uma década	125
<b>FIGURA 40.</b> Cité Balzac antes das demolições e proposta final	126
<b>FIGURA 41.</b> Planta da Intervenção	127
<b>FIGURA 42.</b> Redesenho do sistema viário	127
<b>FIGURA 43.</b> Requalificação de edifício antigo: residencialização e pintura da fachada	127
<b>FIGURA 44.</b> Edifício novo: Creche	127
<b>FIGURA 45.</b> Novos edifícios de habitação	127
<b>FIGURA 46.</b> Novos edifícios de uso misto, com comércio no térreo	127
<b>FIGURA 47.</b> Demolição da última torre em Cité Balzac – antes	129
<b>FIGURA 48.</b> Demolição da última torre em Cité Balzac – depois	129
<b>FIGURA 49.</b> Áreas de Participação do orçamento participativo de Fortaleza	169

<b>FIGURA 50.</b> Ficha de Propostas do Congresso do PDPFor	171
<b>FIGURA 51.</b> Localização da ZEIS 3 – Vazio, que deixou de ser ZEIS por Lei Complementar ao PDPFor	190
<b>FIGURA 52.</b> Construção na antiga área de ZEIS 3	191
<b>FIGURA 53.</b> ZEIS 1 e ZEIS 3 e investimentos do plano estratégico turístico de Fortaleza	198
<b>FIGURA 54.</b> Localização da ZEIS Lagamar e barreiras	201
<b>FIGURA 55.</b> Lagamar e canal do Tauape	201
<b>FIGURA 56.</b> Lagamar – espaço público	202
<b>FIGURA 57.</b> Lagamar – habitações	202
<b>FIGURA 58.</b> Lagamar – trilho do trem	206
<b>FIGURA 59.</b> Localização da ZEIS Lagamar, do conjunto habitacional Cidade Jardim e a distância ao centro da cidade	208
<b>Figura 60.</b> Conjunto Cidade Jardim	209
<b>FIGURA 61.</b> Propostas Viadutos: Lado esquerdo – primeira proposta, atingia mais casas / Lado direito – proposta atual, atinge menos casas, mas os impactos ambientais são muito maiores	210
<b>Figura 62.</b> Conjunto de casas, fora da ZEIS do Lagamar, atingidas pelas obras dos viadutos e rotatória	211
<b>FIGURA 63.</b> Obras de construção do Centro de Educação Infantil Alto da Balança	211
<b>FIGURA 64.</b> Localização ZEIS Poço da Draga e barreiras	213
<b>FIGURA 65.</b> Poço da draga – habitações	215
<b>FIGURA 66.</b> Poço da draga – falta de sistema de drenagem	215
<b>FIGURA 67.</b> ZEIS Poço da Draga e os equipamentos do plano estratégico turístico de Fortaleza	217

<b>FIGURA 68.</b> Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura	217
<b>FIGURA 69.</b> INACE e embarcações abandonadas	219
<b>FIGURA 70.</b> Poço da Draga – pescadores	219
<b>FIGURA 71.</b> Poço da Draga – píer de onde os jovens saltam para o mar	219
<b>FIGURA 72.</b> Tapume da obra do Acquário	221
<b>FIGURA 73.</b> Obra do Acquário na faixa de praia	221
<b>FIGURA 74.</b> Acquário do Ceará e sua inserção na área	222
<b>FIGURA 75.</b> ZEIS Serviluz e barreiras	225
<b>FIGURA 76.</b> Serviluz e Titanzinho – habitações na praia	226
<b>FIGURA 77.</b> Titanzinho – área de surf	226
<b>FIGURA 78.</b> Área de implantação do projeto Aldeia da Praia	232
<b>FIGURA 79.</b> Projeto Aldeia da Praia, área Titanzinho	232
<b>FIGURA 80.</b> Impactos espaciais projeto Aldeia da Praia	234
<b>Figura 81.</b> Desocupação violenta da ocupação Raízes da Praia – expulsão moradores	234
<b>Figura 82.</b> Desocupação violenta da ocupação Raízes da Praia – prisão moradores	234
 <b>LISTA DE MAPAS</b>	
<b>MAPA 01.</b> Loteamentos aprovados por década	64
<b>MAPA 02.</b> Loteamentos aprovados até a década de 1950 e a mancha urbana de 1945	65
<b>Mapa 03.</b> Loteamentos aprovados até a década de 1970, as favelas identificadas nessa década, e o grandes conjuntos habitacionais BNH	68

<b>Mapa 04.</b> Setores Censitários com responsáveis por domicílio com renda acima de 20 s.m. e área de expansão do mercado imobiliário (década de 2000)	71
<b>Mapa 05.</b> Mancha urbana, localização das favelas e loteamentos na década de 1990	74
<b>Mapa 06.</b> Zoneamento do PDPFor	178
<b>MAPA 07.</b> ZEIS do PDPFor 2009	182
<b>MAPA 08.</b> ZEIS e assentamentos precários	182
<b>MAPA 09.</b> Proposta inicial das ZEIS 3 para o Congresso do PDPFor e modificação após aprovação	187
<b>MAPA 10.</b> Vazios urbanos identificados pelo PLHIS e ZEIS 3	194
<b>MAPA 11.</b> ZEIS selecionadas para estudo	200
<b>MAPA 12.</b> ZEIS selecionadas para projeto piloto de regulamentação	238

## SIGLAS E ABREVIATURAS

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

ANRU – Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

APP – Área de Preservação Permanente

APUR – Atelier parisien d'urbanisme

ASTEUF – Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

BRICS – Potências Emergentes da Economia Global

CA – Coeficiente de aproveitamento

CDI – Centro de Desenvolvimento Infantil

CDMAC – Centro Cultural Dragão do Mar de Arte e Cultura

CDRU – Concessão do Direito Real de Uso

CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviços

CPPD – Comissão de Avaliação Permanente do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

COHAB-CE – Companhia Estadual de Habitação do Ceará

COS – Coefficient d'Occupation du Sol

COURB – Coordenadoria de Urbanismo

CMF – Câmara Municipal de Fortaleza

CMP – Central dos Movimentos Populares

CP – CEARAH Periferia

DALO – Droit au Logement Opposable

DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra a seca

DSQ – Actions pour le Développement Social des Quartiers

EHIS – Empreendimentos habitacionais de interesse social

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FCP – Fundação da Casa Popular

FBFF – Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza

FERU – Fóruns Estaduais de Reforma Urbana

FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FSSF – Fundação do Serviço Social de Fortaleza

HBB – Habitar Brasil BID

HIS – Habitação de Interesse Social

IA – Índices de aproveitamento

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPASE – Instituto de Aposentadorias e Pensão dos Servidores do Estado

IPLANFOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza

INACE – Indústria Naval do Ceará

INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização

JCPM – João Carlos Paes Mendonça

LABOCART – Laboratório de Geoprocessamento

LDU – Lei de Desenvolvimento Urbano

LEC – Laboratório de Estudos da Cidade

LEHAB – Laboratório de Estudos da Habitação

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOF – Loi d’Orientation Foncière

LUOS – Lei de Uso e Ocupação

MC – Ministério das Cidades

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

NUR – Numéro Unique Régional

ONG – Organização não Governamental

OUC – Operação Urbana Consorciada

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Programa de Ação Imediata para a Habitação

PAS – Prêt d'accession sociale

PDDU-FOR – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PDPFor – Plano Diretor Participativo de Fortaleza

PE – Projetos Especiais

PET – Programa de Educação Tutorial

PGM – Procuradoria Geral do Município

PHRACF – Plano Habitacional para Reabilitação de Área Central de Fortaleza

PLAI – Prêt locatif aidé d'intégration

PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

PLD – Plafond Légal de Densité

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PLS – Prêt locatif social

PLUS – Prêt locatif à usage social

PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNRQAD – Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

PNRU – Programme National pour la Rénovation Urbaine

PPA – Plano Plurianual

PREZEIS – Plano de Regularização das ZEIS

POS – Plan d’Occupation des Sols

PT – Partido dos Trabalhadores

PTZ – Prêt à taux zéro

RIVP – Régie immobilière de la ville de Paris

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

SAHLM – SA régionale d’HLM

SDAU – Schéma Directeur d’Aménagement e Urbanism

SEFIN – Secretaria de Finanças

SEINF – Secretaria Municipal de Infraestrutura

SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará

SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente

SER – Secretarias Executivas Regionais

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SEUMA – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente

SEPLA – Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

SINDUSCON-CE – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará

SRU – Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

UFC – Universidade Federal do Ceará

UNIFOR – Universidade de Fortaleza

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZAC – Zonas d'Aménagement Concerté

ZFU – Zonas de Franches Urbaines

ZOM – Zona de Ocupação Moderada

ZOR – Zona de Ocupação Restrita

ZPA – Zona de Proteção Ambiental

ZRU – Zonas de Redynamisation Urbaine

ZUP – Zone à Urbanizer en Priorité

ZUS – Zonas Urbaines Sensibles

## SUMÁRIO.

INTRODUÇÃO	22
PARTE 1 – A FORMAÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL EM FORTALEZA	
Capítulo 1. A localização como forma de dominação e poder e a consolidação da sociedade patriarcal no Brasil	33
1.1 A produção do espaço urbano e das localizações nas cidades brasileiras	33
1.2 A sociedade patriarcal e a mercantilização da terra no Brasil	35
1.3 A sociedade patriarcal e a formação da desigualdade urbana brasileira	42
Capítulo 2. A formação das localizações em Fortaleza e o planejamento urbano excludente	46
2.1 O espaço urbano desigual em Fortaleza: a produção das localizações frente a (não) consolidação do planejamento urbano	47
2.1.1 Primeiro período: planos de melhoramento e embelezamento	48
2.1.2 Segundo período: a ideologia dos planos diretores	60
2.1.3 Terceiro período: planejamento participativo	74
2.2 O lugar dos pobres na cidade de Fortaleza: a política habitacional e a falta de diálogo com o planejamento urbano	77
2.3 O que realmente se planejou durante o século XX?	79
PARTE 2 – AS IDEIAS FORA DO LUGAR	
Capítulo 3. Outras formas de regulação da disputa por localizações em cidades sob o modo capitalista de produção: o exemplo francês	82
3.1 Das bases da legislação urbana francesa à <i>Politique de la Ville</i>	84
3.2 <i>Logement social</i> na França	92
3.2.1 <i>Logement social</i> em Paris	97
3.3 <i>Mixité sociale</i> e o direito à cidade nas ZAC e no <i>Programme National pour la Rénovation Urbaine</i>	102
3.3.1 ZAC	102
3.3.1.1 ZAC <i>Rive Gauche</i>	105
3.3.1.2 ZAC <i>Clichy-Batignolles</i>	116

3.3.2 <i>Programme National pour la Rénovation Urbaine</i>	120
3.3.2.1 <i>Rénovation Urbaine</i> em Balzac – Vitry-sur-Seine	124
3.4 Avanços nas políticas urbana e habitacional francesas, frente à brasileira	129
CAPÍTULO 4. Reforma Urbana ou Revolução?	131
4.1 Reforma ou revolução?	132
4.2 Primeiro Ciclo: o início do debate	134
4.3 Segundo Ciclo: o Movimento Nacional de Reforma Urbana	137
4.3.1 A Constituição Brasileira de 1988	149
4.3.2 O Estatuto da Cidade e as ZEIS	142
4.3.3 As ZEIS	143
4.4 Terceiro Ciclo: o governo Lula e o fortalecimento dos movimentos sociais(?!	145
4.5 Outras regulamentações importantes	148
4.6 Afinal, Reforma Urbana ou Revolução?	150
PARTE 3 – FORTALEZA E AS ZEIS LAGAMAR, POÇO DA DRAGA E SERVILUZ	
Capítulo 5. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza: o que tem de novo?	153
5.1 Ré-Democratização: O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)	153
5.2 A primeira revisão do PDDU: uma visão tecnocrática	158
5.2.1 A relevância da participação da rede NUHAB	161
5.2.2 O conteúdo do PDDUA	163
5.3 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza: mudanças para quem?	166
5.3.1 PDPFor: o processo	166
5.3.2 PDPFor: a (des)construção dos instrumentos urbanísticos	174
5.3.3 Redistribuição dos ganhos na construção das localizações	176
5.4 Instrumentos urbanísticos para quê?	178
Capítulo 6. A (Des)Construção das ZEIS em Fortaleza	180
6.1 As ZEIS no PDPFor 2009	181
6.2 O desenho das ZEIS	183

6.3 As ZEIS do tipo 3: vazios	185
6.4 As ZEIS do tipo 1: assentamentos precários	194
6.4.1 Lagamar	200
6.4.2 Poço da Draga	213
6.4.3 Serviluz	224
6.5 Para quê e para quem as ZEIS?	235
CONSIDERAÇÕES FINAIS	242
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	250
ANEXO	258

## INTRODUÇÃO.

As inquietações que originaram esta tese partiram dos debates realizados no XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), que aconteceu no Rio de Janeiro e teve como tema “Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias”. O evento teve como um dos focos principais de discussão os dez anos de aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2010) que estavam se completando em 2011.

Os debates questionavam a efetivação e implementação dos instrumentos urbanísticos de justiça social e democratização das cidades brasileiras. Desde a Constituição Federal de 1988, mas principalmente após o Estatuto da Cidade, o planejamento do território, no Brasil, deveria assegurar o direito à cidade, e para tanto deveriam ser utilizados os instrumentos urbanísticos previstos por essas leis.

Em Fortaleza, esses avanços adquiridos só foram incorporados na legislação municipal com o Plano Diretor Participativo (PDPFor) de 2009, que previa todos os instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade, apesar de alguns estarem previstos já no anterior, de 1992. Entre eles foram criadas as ZEIS, que, conforme defende-se nesta tese, é o principal instrumento para efetivação do direito à cidade. Assim, nos objetivos daquele plano estavam garantidas a função social da propriedade, a justiça social, a democratização do espaço e da gestão, e tudo o que estabelecem as leis federais.

Entretanto, o que se observa e o que se passou a analisar melhor após as discussões suscitadas por aquele evento, é que em Fortaleza os instrumentos não eram tão eficazes como deveriam, e em especial as ZEIS, objeto escolhido para estudo, essas não cumpriam os objetivos a que se propunham. A eficácia começou, portanto, a ser entendida neste trabalho como aquilo que atinge o objetivo a que se propõe, ou aquilo que produz o resultado esperado, de acordo com as definições oficiais. Observou-se, então, que as ZEIS se propunham a garantir o direito à cidade, mas não garantiam.

As ZEIS funcionam, em Fortaleza, como um instrumento ideológico. Quando da aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), os movimentos sociais acreditaram, discurso defendido pelos grupos que coordenavam a elaboração do plano, que a delimitação dessas zonas seria suficiente para assegurar a sua permanência no local e garantir os direitos postos nas leis federais. As ZEIS provocaram, portanto, uma ilusão nos moradores daquelas áreas, semelhante ao que defende Villaça acerca dos planos diretores, em *As Ilusões do Plano Diretor* (2005).

A legislação urbanística e os instrumentos do Estatuto da Cidade, em Fortaleza, foram, entretanto, incapazes de reverter a lógica do planejamento urbano excludente e segregacionista, que pode ser

percebido na produção do espaço urbano dessa cidade. Parte daí a tese da ineficácia das ZEIS. E para entendê-la, estabeleceu-se a questão principal que a norteou, se essa ineficácia é um problema de legislação ou se é uma questão político-social, levantando-se a partir daí a possibilidade de que questões acerca da formação da sociedade brasileira e de como esta se estrutura politicamente poderia interferir para que a lei não se efetivasse.

Com o intuito de responder à questão principal, alguns conceitos e teorias contribuíram para a construção da argumentação.

Inicialmente, compreende-se que a natureza da sociedade brasileira, patrimonialista, interferiu na formação do Estado brasileiro, em todas as suas instâncias (federal, estadual e municipal), e, portanto, este representa o interesse de uma pequena parte da população, confundindo o público com o privado (FAORO, 2012; HOLANDA, 1995; PRADO JR., 2001; MARTINS, 2010; FERNANDES, 2009). Dessa forma, o Estado representa mais efetivamente aqueles que detêm maior poder político, que são aqueles que também detêm maior poder econômico. No Brasil, o poder econômico relaciona-se com a propriedade privada, seja ela dos meios de produção, seja dos meios de comunicação etc., mas principalmente da terra, urbana ou rural. Assim, a manutenção do poder se dá através da manutenção da propriedade privada, o que inviabiliza a utilização da maioria dos instrumentos urbanísticos, provocando uma urbanização às avessas (FERREIRA, 2013). A terra se constitui, portanto, como um “nó” (MARICATO, 2014), a partir de suas relações de propriedade que impedem o acesso à cidade e à moradia digna por grande parcela da população brasileira.

A utilização dos instrumentos urbanísticos no Brasil não tem se efetivado como propostos, pois estes foram criados inspirados em experiências de outros países, como a França, conforme apresenta-se ao longo da tese, e são simplesmente implementados num contexto completamente diferente, o que representa “as ideias fora do lugar” (SCHWARZ, 2000).

Esse contexto se complica quando analisadas as cidades, e compreendido que elas são por essência um lugar de disputa. Os diferentes grupos e classes sociais disputam localização nas cidades, que é o produto da produção do espaço, segundo Villaça (1985) e Déak (2001). A localização não é simplesmente um lugar geográfico, mas um espaço transformado pela ação dos agentes que interferem na cidade, principalmente o Estado. Entretanto, essa disputa não é justa, pois o poder político, que no Brasil é representado pelo poder econômico, é desigual entre as classes, e o Estado patrimonialista não representa igualmente todos os interesses.

Dessa forma, o direito à cidade, no Brasil, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade não tem sido alcançado como demandaram os movimentos que lutam pela Reforma Urbana. A bandeira dessa luta defendia aquele direito como estabelece Lefebvre (2004), ou seja, seria necessário uma revolução para se concretizar, um rompimento com o *status quo*, com os privilégios das classes hegemônicas, o

que não se efetivou.

O conceito de direito à cidade, utilizado nesta tese, refere-se àquele desenvolvido por Lefebvre (2004), que defende o direito de acessar a cidade e tudo o que ela oferece. Direito à cidade, “não à cidade arcaica [,] mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.” (LEFEBVRE, p. 143). Segundo o autor, esse direito complementaria os demais: “direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida”. Dessa forma, o direito à cidade seria entendido como o meio para acessar todos os outros.

O alcance desse direito, de acordo com o autor, concretiza-se a partir da Reforma Urbana, que teria um alcance revolucionário, pois “ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante” (LEFEBVRE, 2004, p. 144).

Dessa forma, relaciona-se esse direito também à construção coletiva da cidade e à transformação da condição vigente, construída e imposta pelo Estado ou pelas classes dominantes. O direito à cidade está, portanto, associado à democratização do espaço urbano, ao direito à boa localização, ao direito à moradia digna e à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, de acordo com os seus desejos. Segundo Harvey (2013, p. 28), “a liberdade da cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso àquilo que já existe: é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações”. Assim, “o direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo na formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais” (HARVEY, 2013, p. 32). Entretanto, tem-se substituído os direitos coletivos por individuais, de pequenos grupos, devido às disputas desiguais de interesses internas à cidade.

De acordo com Gottdiener (1997, p. 164, grifos nossos), o espaço urbano é permeado por esses conflitos de interesses, que são “organizados em torno do **espaço social**, enquanto local dos valores sociais de uso e o desdobramento de relações comunais no espaço, e interesses em torno do **espaço abstrato**, enquanto espaço de desenvolvimento imobiliário e administração governamental”. Ainda segundo ele, esses conflitos ocorrem por causa da articulação combinada entre modo político e modo econômico de dominação. Dessa forma, os direitos, entre eles o direito à cidade, esbarram diretamente em interesses políticos e econômicos.

O conceito de direito à cidade, utilizado nesta tese, ainda considera aquele estabelecido pela Carta Mundial de Direito à Cidade, de 2006:

O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre

autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos<sup>1</sup>.

Dessa forma, é um direito difícil de ser conquistado, pois ele incorpora diversos outros e confronta-se diretamente com interesses de diversos grupos sociais. A Reforma Urbana é um importante meio de conquista desse direito, mas o protagonismo social é fundamental para alcançá-lo.

O direito inalienável à cidade repousa sobre a capacidade de forçar a abertura de modo que o caldeirão da vida urbana possa se tornar o lugar catalítico de onde novas concepções e configurações da vida urbana podem ser pensadas e da qual novas e menos danosas concepções de direitos possam ser construídas. O direito à cidade não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político. (HARVEY, 2013, p. 34).

O objeto desta tese é, então, o instrumento do Estatuto da Cidade que mais representa a tentativa de democratização do espaço urbano, promovendo o direito à cidade, que é a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS, e principalmente por causa disso, representam atualmente um dos principais conflitos com os interesses dos proprietários fundiários e dos setores imobiliários nas cidades brasileiras, visto que a localização da maioria delas é estratégica. E para analisar esse instrumento escolheu-se como recorte espacial, a cidade de Fortaleza, que o previu pela primeira vez no PDPFor de 2009.

Defende-se, portanto, a hipótese que a produção do espaço urbano no Brasil, após o Estatuto da Cidade, tem permanecido com lógica semelhante àquela desenvolvida no século XX, gerando localizações desiguais e com valorizações desequilibradas. Conseqüentemente, as ZEIS têm servido mais como instrumento ideológico do que como efetivação do direito à cidade, conforme se observa em Fortaleza.

O **objetivo geral desta tese**, por conseguinte, é avaliar se as ZEIS têm atendido ao seu objetivo principal de garantia do direito à cidade e à localização, ou se, ao contrário, têm servido como instrumento ideológico, favorecendo os interesses dos setores dominantes, sobretudo o imobiliário, representados pelo Estado. A avaliação desse objetivo, conforme dito anteriormente, ocorre na cidade de Fortaleza.

Ao identificar-se que as ZEIS não atendem àquele objetivo principal, o que foi acontecendo ao longo da pesquisa, intenta-se verificar como se dão as articulações políticas, econômicas e sociais que impedem sua viabilização, visto que está garantido em lei, tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor).

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Estabelecido esse objetivo geral, os **objetivos específicos** configuram-se conforme destacados a seguir:

- Compreender como se dá a produção do espaço urbano no contexto capitalista – em especial na sociedade capitalista brasileira – e como se conformam, conseqüentemente, as localizações;
- Analisar como a conformação da sociedade e do Estado patrimonialista brasileiro e a consolidação da propriedade da terra influenciaram a produção do espaço urbano excludente no Brasil;
- Analisar o exemplo da produção do espaço urbano no contexto francês atual, que apesar de se configurar como um Estado capitalista coloca-se de forma particular em relação às questões urbanas, e inspira, por vezes, a legislação e o planejamento urbano no Brasil;
- Investigar os impactos da luta pela Reforma Urbana, em especial do Movimento Nacional de Reforma Urbana, nos avanços da legislação urbana brasileira, além dos reais impactos deles na produção do espaço urbano;
- Analisar o processo de aprovação do PDPFor, que apresenta todos os instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade, inclusive as ZEIS, com o intuito de verificar a real construção coletiva da sua elaboração e a quem representam os seus resultados; e
- Avaliar o instrumento ZEIS em Fortaleza, considerando as de vazio e as de assentamento, buscando identificar por que elas não foram efetivadas, quais conflitos as envolvem, por que ficaram tanto tempo estagnadas e qual a sua situação atual.

A argumentação da tese foi então dividida em três partes, para que esta cumpra seu propósito. A **Parte 1 – A formação da desigualdade socioespacial em Fortaleza** busca compreender como a produção do espaço urbano nessa cidade se conformou, originando um espaço socialmente desigual. Para tanto, o **Capítulo 1 – A localização como forma de dominação e poder e a consolidação da sociedade patriarcal no Brasil** discute o processo de mercantilização da terra em geral e o conceito de localização a partir da disputa de diversos grupos sociais pelo espaço urbano nas cidades no contexto capitalista, onde a terra é uma mercadoria de alto valor, inacessível a grande parte das pessoas. Esse capítulo busca, ainda, identificar como se consolidou aquele processo no Brasil, observando como a terra passou a ser mercadoria. Aborda, ainda, a formação da sociedade brasileira – desigual, patriarcal e cordial (conceitos utilizados pelos autores que deram suporte conceitual à tese), caracterizada pelo privilégio de determinadas classes, o que se rebate na apropriação do espaço urbano. Esse processo produziu, nesse país, um espaço urbano desigual e segregador, característico das cidades brasileiras

do século XX.

O capítulo foi desenvolvido, principalmente, a partir de revisão bibliográfica, complementada pelas discussões suscitadas durante disciplina cursada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)<sup>2</sup>.

O **capítulo 2 – A formação das localizações em Fortaleza e o planejamento urbano excludente** rebate a análise teórica do capítulo 1 na cidade de Fortaleza, buscando compreender como se produziu o seu espaço, as contribuições e influências dos investimentos privados, e como o planejamento urbano interferiu nesse processo. Nesse capítulo, analisa-se a produção das localizações naquela cidade e como as classes sociais excluídas produziram suas próprias áreas de moradia. Ao final, buscou-se desenhar a estrutura da desigualdade espacial da cidade, resultado do século XX.

Nesse capítulo, foi feita uma revisão bibliográfica de trabalhos recentes acerca da produção do espaço urbano em Fortaleza, complementada por coleta de dados e informações oficiais nos órgãos da prefeitura.

A partir da compreensão da produção do espaço urbano no Brasil, em especial em Fortaleza, e dos fatores que a condicionaram resultando em espaços tão desiguais, observam-se experiências e lutas que culminam em resultados diferentes dos postos nos capítulos 1 e 2. Dessa forma, a parte 2 se conforma como análise de possibilidades de como tratar de forma diferente a produção do espaço em cidades capitalistas, apesar de todos os fatores que fazem parte desse contexto.

Assim, na **Parte 2 – As ideias fora do lugar** dois exemplos foram estudados. O primeiro, o da França: de enfrentamento da disputa por localizações, diferente do brasileiro, com um Estado mais forte e que interfere de forma mais incisiva nas relações de produção do espaço. O segundo é um exemplo de luta por mudanças no Brasil, que culminou em alterações na legislação, que se mostraram insuficientes para transformar a realidade das cidades nesse país: o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

A inspiração para as lutas e propostas brasileiras provém de exemplos de outros países, como a França; entretanto, coloca-se aqui a aplicação como “ideias fora do lugar”, visto que a realidade, a sociedade e o Estado são completamente diferentes, e é isto que se busca mostrar nessa parte da tese: tanto “as ideias”, do exemplo francês, como a aplicação “fora do lugar”, dos resultados da luta pela Reforma Urbana.

O **Capítulo 3 – Outras formas de regular a disputa por localizações em cidades capitalistas: o exemplo francês** analisa o exemplo da França, em especial o de Paris, com base na legislação

---

<sup>2</sup> A disciplina AUP 5703 – Desenho do ambiente urbano teve como responsável o professor doutor João Sette Whitaker Ferreira e como convidado e colaborador o professor doutor Flávio Villaça.

urbana e na prática atual de produção do espaço, que têm como intuito democratizar o espaço urbano e possibilitar melhores localizações para os diversos grupos sociais, por meio da diversidade social e de usos. Para tanto, a pesquisa partiu do estudo da *Politique de la ville*, principal política de desenvolvimento urbano do país que se operacionaliza a partir dos governos locais, finalizando com a análise de alguns instrumentos urbanísticos e programas que viabilizam os objetivos daquela política. Esse capítulo resultou da pesquisa produzida durante o doutorado sanduíche desenvolvido na cidade de Paris. A escolha dessa cidade deveu-se, inicialmente, ao fato de que parte da legislação brasileira e dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade é inspirada em experiências de outros países, em especial as francesas, desde os planos de melhoramento urbano até as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que se inspiram nas *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC). Já a escolha de Paris, especificamente, justificou-se por ser possível observar atualmente, nessa cidade e em seus arredores, grandes operações urbanas em andamento, além de entrar em contato direto com planejadores e executores. E, por fim, pela possibilidade de acolhimento em importante centro de pesquisa, o *Centre de Recherche sur l'Habitat / Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement* (CRH / LAVUE), sob a orientação da professora doutora Agnès Deboulet, que desenvolve pesquisas em temáticas semelhantes e já desenvolve trabalhos em parceria com o LABHAB da Universidade de São Paulo (USP) e, em especial, com o professor doutor João Whitaker, orientador desta tese.

O objetivo desse capítulo, entretanto, não é fazer uma comparação entre as duas experiências, a brasileira e a francesa, pois são contextos muito diferentes, conforme já comentado, mas sim vivenciar e aprofundar o conhecimento acerca de uma forma diferente de lidar com as desigualdades socioespaciais nas cidades no contexto capitalista. A intenção era abrir novas possibilidades de pensar o planejamento urbano nessas cidades.

Toda a bibliografia utilizada no capítulo encontra-se em língua francesa, bem como as entrevistas e orientações desenvolvidas. Assim sendo, as citações foram traduzidas para o português, permanecendo algumas palavras, expressões ou termos na língua francesa quando não caberia uma tradução, pela inexistência, em português, de palavras que signifiquem literalmente a mesma coisa. As imagens utilizadas, na maioria das vezes, são de autoria própria, estando algumas disponíveis nos *sites* das operações urbanas em andamento.

Avaliando a grande diferença de contexto dos países, compreende-se que, no Brasil, “as ideias” estavam colocadas “fora do lugar”, motivo, talvez, por que algumas experiências bem sucedidas em outros países, ou na França, especificamente, não o foram aqui.

No capítulo seguinte, **Reforma urbana ou revolução?**, analisa-se como se deu a construção das propostas de Reforma Urbana feitas no Brasil, para compreender como se formou o arcabouço

legislativo atual e por que ele não se tornou prática, como em outros países. As propostas iniciais buscavam mudanças radicais na estrutura da produção do espaço no Brasil, que deveriam alcançar resultados mais semelhantes àsquelas “ideias”, mas não resultaram nos ganhos esperados.

Assim, o capítulo parte da questão acerca de Reforma ou Revolução com o intuito de compreender os reais alcances das propostas desenvolvidas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e pelos demais movimentos apoiadores da luta por cidades mais justas. Muitos avanços foram alcançados na legislação urbana, que se desenrolaram desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 e também durante o início do século XXI. Entretanto, a análise contida nesse capítulo reflete uma dissonância entre o arcabouço legislativo e a prática no Brasil, visto que esta é liderada pelo Estado, em geral pouco comprometido com as demandas sociais dos grupos de menores rendas, e por grupos dominantes com interesses conflitantes em relação às necessidades dos demais. Dessa forma, o que se constituiu no Brasil foi a implementação de “ideias fora do lugar”.

A **Parte 3 – O caso de Fortaleza** rebate as discussões teóricas feitas anteriormente na área de estudo, a cidade de Fortaleza, a partir da análise do instrumento objeto de investigação desta tese, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS foram incorporadas à legislação de Fortaleza com a aprovação do Plano Diretor Participativo (PDP), em 2009, e representam uma conquista na luta pela permanência no lugar dos grupos sociais de menores rendas. Todavia, essa conquista conflita diretamente com interesses diversos, tanto de outros grupos sociais como do Estado. A análise do processo desde a construção do instrumento até o momento de finalização desta tese é fundamental para compreensão das reais mudanças ocorridas na produção do espaço urbano da capital cearense, após a conquista dos direitos representados pela ZEIS.

Dessa forma, o **Capítulo 5 – O Plano Diretor Participativo de Fortaleza: o que tem de novo?** aborda o processo de elaboração e aprovação do PDPFor, que insere as ZEIS na legislação urbana daquela cidade. O processo, não linear, foi repleto de conflitos de interesses. A análise do processo participativo se dá, portanto, como importante regulador de que interesses e quais grupos a lei aprovada representa.

Para tanto, inicialmente foi feita uma revisão bibliográfica acerca de trabalhos que já analisaram alguns aspectos do processo de elaboração e aprovação do PDPFor, o que foi complementado por entrevistas com atores que vivenciaram o processo, bem como pela análise da lei e de documentos oficiais. Em relação à lei, foram analisadas suas diversas etapas, desde a primeira proposta do Plano Diretor enviada para o Congresso até aquela aprovada pela Câmara Municipal, considerando-se também as leis complementares que modificaram o PDPFor.

As entrevistas, realizadas entre os primeiros meses de 2013 e o último mês da tese, janeiro de 2016 tiveram fundamental importância para a compreensão de fatos não abordados pelos documentos

oficiais. Procurou-se abranger uma diversidade de representações que tivessem participado ou acompanhado o processo do PDPFor ou a luta de implementação das ZEIS, como: gestão municipal que desenvolveu o plano, academia, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, moradores das áreas transformadas em ZEIS etc. Elas não tiveram uma estrutura fechada; partiram de perguntas iniciais, mas o seu desenrolar era livre. Os entrevistados falaram de acordo com suas lembranças e destacaram aquilo que achavam mais relevante. As falas foram gravadas e transcritas, e os entrevistados foram então identificados no texto por um número, seguindo a ordem de sucessão das entrevistas<sup>3</sup>. As perguntas iniciais eram:

- 1) Que papel você desempenhou durante o processo do PDPFor?
- 2) Como foi o processo participativo do PDPFor?
- 3) A proposta dos instrumentos urbanísticos, que foram incorporados pelo PDPFor, partiram da prefeitura ou dos movimentos sociais?
- 4) E em relação às ZEIS, os tipos e suas delimitações, foi proposta da prefeitura ou dos movimentos sociais?
- 5) Por que foram escolhidas aquelas ZEIS que estão delimitadas na lei? Quais critérios foram utilizados?
- 6) Todas as ZEIS propostas foram aprovadas? Se não, quais foram as mudanças? E por que ocorreram?
- 7) Por que o Lagamar não foi delimitado ZEIS no primeiro momento de aprovação do Plano?
- 8) Por que o Plano direciona para legislações complementares, como as das ZEIS? Não foi possível garantir já nessa lei algumas questões?
- 9) Como está a situação das ZEIS hoje?
- 10) Até hoje elas não foram implementadas, o(a) sr.(a) teria alguma opinião sobre o porquê?
- 11) Como está a relação da comunidade (no caso das ONGs, das 3 comunidades, ou daquela que ela mais se relaciona) com a prefeitura?

Por fim, o **Capítulo 6 – A (des)construção das ZEIS em Fortaleza** analisa a situação das ZEIS, de uma forma geral, desde a proposta feita pelo PDPFor até a finalização deste trabalho. Foram

---

<sup>3</sup> A lista dos entrevistado está disposta no anexo A.

apresentados nesse capítulo , além dos três tipos de ZEIS especificados naquela lei<sup>4</sup>, com destaque para as do tipo 3 (ZEIS de vazio) e as do tipo 1 (ZEIS de assentamentos precários), os conflitos enfrentados por elas ante o projeto de transformação da cidade de Fortaleza por meio de um plano estratégico.

As ZEIS do tipo 3 foram analisadas de maneira geral, considerando todas elas, e identificando como e quais foram propostas, como e quais foram aprovadas, o contexto onde estão inseridas e o que já foi modificado desde a aprovação do PDPFor, em 2009, até hoje. Busca-se compreender quais os principais interesses que nortearam tais mudanças.

Entre as ZEIS do tipo 1 serão recortadas para aprofundamento três delas: as que tiveram o processo de regulamentação iniciado (ZEIS Lagamar, ZEIS Poço da Draga e ZEIS Serviluz, esta última representando o conjunto de duas ZEIS: Serviluz e Titanzinho). Dessas ZEIS, somente a do Lagamar possui Conselho Gestor constituído e regimento do Conselho aprovado, no entanto não possui Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária (ou algo semelhante). As outras duas iniciaram o processo, mas não chegaram a homologar o Conselho Gestor. O outro tipo de ZEIS, a do tipo 2, de loteamentos irregulares e de conjunto habitacional degradado, não será avaliado, pois sua localização periférica e a precariedade de informações não contribuiriam para a discussão da temática apresentada neste documento.

Esse capítulo foi desenvolvido principalmente por meio do estudo de campo. Inicialmente, fez-se uma revisão bibliográfica de trabalhos acerca das ZEIS. As pesquisas desenvolvidas na Universidade Federal do Ceará (UFC), mais especificamente no curso de Arquitetura e Urbanismo, promovidas pelo Laboratório do Programa de Educação Tutorial (PET) e pelo Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB), foram as principais fontes iniciais. Desde o segundo semestre de 2012, acompanha-se de modo presencial a luta pela implementação das ZEIS nas comunidades. Foram feitas entrevistas com moradores e lideranças comunitárias, visitas de campo e pesquisas nos registros das comunidades, e participamos dos eventos oficiais da Prefeitura em relação aos encaminhamentos sobre as ZEIS.

---

<sup>4</sup> De acordo com Plano Diretor Participativo de Fortaleza (FORTALEZA, 2009), as ZEIS 1, 2 3 estão assim definidas: “Art. 126 – As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.”; “Art. 129 – As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.”; “Art. 133 – 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, 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.”

Vista do Lagamar\_foto da autora



## **PARTE\_1**

**A formação da desigualdade  
socioespacial em Fortaleza**

# **CAPITULO 1.**

## **\_A localização como forma de dominação e poder e a consolidação da sociedade patriarcal no Brasil**

Este capítulo trata da produção do espaço urbano no Brasil e do conceito de localização como seu principal produto. Também aborda a formação patrimonialista da sociedade brasileira e as consequências que esse fato traz para o espaço urbano neste país.

No Brasil, a produção do espaço urbano e, conseqüentemente, das localizações, dá-se de forma bastante heterogênea, com a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras, favorecendo pequenos grupos e não a maioria da população. Isso ocorre porque a sociedade brasileira patrimonialista construiu um Estado que reflete as suas relações de poder, visto que esse Estado representa as classes dominantes, nesse caso, detentoras fundiárias.

No Brasil colonial, o poder político e econômico era representado pela posse de escravos e pela ocupação e produção da terra agrícola, entretanto não havia propriedade dessa terra. No Brasil urbano, esse mesmo poder passa a ser representado por outras posses, como a propriedade da terra, possibilitando às classes dominantes o controle da produção do espaço urbano. A confusão entre interesses privados e públicos do Brasil colonial e o Estado representando os interesses hegemônicos permanece no Brasil urbano. É nesse contexto que as cidades brasileiras são construídas.

Dessa forma, até hoje o Estado privilegia as classes dominantes, favorecendo seus interesses em detrimento daquele da maioria da população. O planejamento urbano, que deveria reverter essa situação e redistribuir os ganhos, é utilizado às avessas (FERREIRA, 2010), beneficiando determinados grupos, visto que é um Estado patrimonialista que o controla. Os instrumentos urbanísticos existem, e estão previstos pelos planos diretores, mas a partir do momento que eles se propõem a romper, ou mesmo regular, as relações de privilégio, eles são deixados de lado.

### **1.1 A produção do espaço urbano e das localizações nas cidades brasileiras**

Durante o século XX, a produção do espaço urbano no Brasil foi marcada pela desigualdade do acesso à terra e pela valorização desigual de porções de seu território. Dois fatores são importantes para condicionar esses acontecimentos: a) a terra enquanto mercadoria de alto preço e propriedade privada e b) o planejamento urbano que não atendeu às cidades de forma integrada, considerando todo o território e todos aqueles que o ocupam. O principal resultado disso foi a exclusão de grande parte da população do acesso à moradia digna e aos serviços oferecidos pelas cidades, gerando uma grande precariedade nelas.

A terra transforma-se em mercadoria a partir do momento em que só se pode acessá-la por meio da compra e venda; conseqüentemente, ela passa a ter um preço, cada vez mais elevado nas cidades contemporâneas. Esse preço, entretanto, não está relacionado simplesmente à existência, ou aos atributos naturais da terra, mas principalmente ao processo social de transformação, que acontece a partir da produção do espaço, que tem como produto a localização.

Localização é a diferenciação do espaço, a partir da ação da sociedade, tornando a terra urbana única. Esse caráter é consequência do que acontece ao seu redor, ou seja: infraestrutura existente, proximidade com outras atividades ou equipamentos urbanos e permissividade de construção imobiliária em seu espaço. Por causa desse conjunto de elementos, não é possível a existência de duas localizações iguais. Também não é possível reproduzi-la, o que a torna exclusiva. Essa característica singular é tratada por Déak (2001) como “localização” e por Villaça (1985) como “terra-localização”. Como a localização resulta de um conjunto de elementos e características do que existe ao seu redor, cada interferência no espaço urbano faz com que ela seja alterada, de modo que são produzidas novas localizações. Dessa forma, o produto da produção do espaço são localizações, e não localização, visto que uma interfere diretamente nas outras (VILLAÇA, 1985).

Déak (2001, p. 77) define, portanto, que o preço da terra é resultado do que é pago por sua localização: “[...] o preço da terra, [...] [é] a forma predominante em que o pagamento por localização se materializa no capitalismo contemporâneo”.

Esse preço não é determinado somente pela localização, mas também pelo mercado de terras ditado pelos proprietários fundiários. O controle da oferta, em relação à demanda, que também interfere nesse preço, é controlado pelos proprietários, que disponibilizam, ou especulam, de acordo com seus interesses. No Brasil, como não há regulação desse mercado, bem como do mercado imobiliário, pelo Estado, o preço das terras é definido pelos proprietários.

Entretanto, o Estado é o agente mais importante na produção de localizações, tanto como produtor direto quanto como regulador, interferindo diretamente no preço daquelas. Como produtor, a sua interferência ocorre uma vez que a provisão de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos é fator condicionante do preço de uma localização. Enquanto regulador, é o Estado quem define o que pode ser construído em determinada área e o quanto pode ser construído, fatores que estabelecem o potencial de transformação de um terreno em produto imobiliário, o que também aumenta o seu preço. Dessa forma, a produção do espaço urbano, a partir do conjunto de investimentos do Estado, e dos setores privados, tem como resultado localizações diferenciadas, com preços diversos, mais ou menos altos, o que dita onde estarão situadas as atividades e as classes sociais. Esse processo provoca uma competição pelas localizações, vencendo aqueles que podem pagar mais caro, o que condiciona quem e o que vai ocupá-las.

O planejamento urbano é o principal instrumento do Estado para interferir nesse processo, antevendo as valorizações da cidade, determinando a distribuição espacial de atividades e equipamentos públicos e, principalmente, garantindo às classes sociais o compartilhamento do território.

No planejamento urbano, os instrumentos urbanísticos têm o importante papel de redistribuir e compensar os ganhos privados a partir da produção das localizações. Eles possibilitam ao Estado regular a produção do espaço, permitindo que todos tenham acesso a localizações adequadas e evitando valorizações discrepantes do espaço urbano. Essa regulação deve ter como objetivo final a democratização do espaço urbano e das localizações.

A capacidade de regulação irá diferenciar-se dependendo da natureza do Estado. No caso dos Estados-Providência, esses instrumentos têm sido mais eficazes na redistribuição dos ganhos na cidade do que nos Estados Liberais, compensando investimentos públicos e privados, conforme exposto no capítulo 3, com o exemplo da França.

No âmbito urbano, é para “reequilibrar” a eventual heterogeneidade dos investimentos em infraestrutura (que são, por sua natureza, caros e de difícil implementação), que buscou-se no contexto dos Estados-Providência e das políticas keynesianas, dar ao Estado “instrumentos” capazes de fazer essa regulação urbanística. São os instrumentos urbanísticos, cuja função é redistribuir, por meio de taxas e compensações, esses desequilíbrios de infraestrutura (FERREIRA, 2013, p. 68, grifos do autor).

No Brasil, ao longo de todo o século XX, o Estado tem priorizado os interesses das classes dominantes em detrimento dos interesses coletivos, devido ao caráter patrimonialista dessa sociedade. O planejamento urbano não tem cumprido seu papel de redistribuir os ganhos ou equilibrar os investimentos; pelo contrário, a maior parte dos grandes investimentos públicos tem reforçado a desigualdade do espaço urbano. Não há regulação das localizações, o que, conseqüentemente, tem ampliado a desigualdade de acesso aos serviços da cidade.

Os instrumentos urbanísticos, propostos no final do século XX no Brasil, têm o intuito de reverter essa lógica. Entretanto, eles são utilizados por aquele mesmo Estado que representa interesses patrimonialistas e, portanto, não têm tido os resultados a que se propõem.

## **1.2 A sociedade patriarcal e a mercantilização da terra no Brasil**

Os privilégios e o atendimento dos interesses particulares, e de pequenos grupos, em detrimento do coletivo e das classes menos privilegiadas, pelo Estado, no Brasil, não acontecem à toa, mas são consequência da sociedade patrimonialista que se formou neste país desde a colonização.

A formação da sociedade brasileira, após a colonização portuguesa, ocorreu fundamentada na exploração do Brasil por Portugal. Para possibilitar essa exploração, as relações de poder existentes à época em Portugal foram reproduzidas na colônia, uma estrutura de poder baseada em um estamento

patrimonialista, que confundia o público com o privado (FAORO, 2012).

O resultado [do patrimonialismo] era predominarem, em toda vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995, p. 83).

Ainda nesse período, começou a se formar no Brasil uma hierarquia de poder representada, também, por relações patrimonialistas, baseadas na apropriação da terra e na posse de escravos. A terra pertencia à Coroa, não era propriedade privada de quem a utilizava, porém a permissão para usá-la poderia acontecer a partir de concessões, as sesmarias, desde que fossem produtivas.

Formou-se, ainda no Brasil colônia, o que Martins (2010) chamou de burguesia agrária – ou aristocracia rural, de acordo com Faoro (2012) –, composta pelos arrendatários da terra, a elite da época. Essa burguesia era dona dos escravos que trabalhavam nas terras arrendadas. O valor concentrava-se nos escravos; a terra em si não tinha valor, pois não era mercadoria, nem propriedade privada. A sociedade do período colonial era formada por essa burguesia composta por poucos senhores (fazendeiros, senhores de engenho ou plantadores que dominavam as terras) e por muitos trabalhadores subordinados (os escravos), que não possuíam nenhuma propriedade. Havia também, em pequena quantidade, trabalhadores livres que faziam trabalhos específicos. Era uma sociedade pouco diversificada.

A estrutura da sociedade brasileira, durante o período colonial, foi marcada pelas raízes culturais agrárias, com sua “base fora dos meios urbanos” (HOLANDA, 1995, p. 73). As cidades, durante todo esse período, tinham pouca importância e representavam dependência da zona rural.

Até o final do século XIX, esse período foi caracterizado pela escravidão, cujas consequências encontram-se arraigadas na sociedade brasileira até hoje. A propriedade dos escravos era absoluta e ilimitada, podendo ser utilizada, inclusive, como garantia de dívidas. O poder político, econômico e social era, portanto, representado pela posse de escravos.

O período escravocrata foi marcado também pela existência do latifúndio, as sesmarias. A concentração de escravos coincidia com a concentração de terras. Entretanto, além das sesmarias, muitas terras foram ocupadas durante a colonização do Brasil sem autorização da Coroa, e desde que produzissem, a ocupação era aceita.

Após a independência do Brasil, ou seja, no período entre 1822 e 1850, a partir da Constituição outorgada em 1824, as sesmarias deixaram de existir, aumentando o número de terras ocupadas sem autorização. Esse tipo de ocupação definiu o processo de ocupação das terras no Brasil (ROLNIK, 1997).

A mudança dessa situação teve início em meados do século XIX, com a aprovação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), da Lei Eusébio de Queiroz, também em 1850, e,

posteriormente, da Lei Áurea (Lei nº 3.353), em 1888. Essas leis modificaram a condição dos trabalhadores no Brasil – que passaram de escravos para trabalhadores livres –, bem como a relação da burguesia agrária com a terra – de arrendatários para proprietários.

A relação entre a Lei de Terras e as leis supracitadas é direta. O trabalho livre tornou-se ameaça aos senhores de escravos, e a propriedade da terra passou a ser uma possível solução para manter a subordinação do trabalhador e o *status quo*. “A sujeição da pessoa foi substituída pela sujeição do trabalho ao capital” (MARTINS, 2010). Os impactos da Lei de Terras sobre o espaço urbano, porém, foram mais diretos e visíveis do que os impactos das outras duas leis.

A Lei de Terras, portanto, mercantilizou a terra. Após essa lei, esta só poderia ser adquirida através da compra, como define o seu artigo primeiro: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” (BRASIL, 1850). A partir dela as terras ocupadas configuraram-se como propriedade dos senhores que as ocupavam e somente as terras devolutas passaram a pertencer ao Estado.

Para Rolnik (1997, p. 23), a mercantilização da terra no Brasil tem dois impactos importantes:

- 1) a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação;
- 2) sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

A terra passou, portanto, a ser comercializada, tornando-se mercadoria e possuindo um preço. Esse processo possibilitou que ela pudesse ser adquirida, daquele momento em diante, por qualquer pessoa com condições de comprá-la. Isso representou a principal ameaça aos ex-senhores de escravos, e atuais senhores de terras, pela possibilidade de os trabalhadores libertos adquirirem terras e passarem a trabalhar para si mesmos.

Para evitar que isso ocorresse [o trabalhador trabalhasse para si mesmo], já em 1850, quando cessa quase completamente o tráfico negreiro (dificultando o abastecimento das fazendas com mão de obra escrava), a mesma elite fundiária obtém a aprovação da já mencionada Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras, que impedia o acesso às terras devolutas por outro meio que não fosse a compra (MARTINS, 2010, p. 278).

Assim, nesse momento de transição – das concessões de terra para a sua propriedade privada, e dos escravos para os trabalhadores “livres”<sup>5</sup> –, houve a necessidade de perpetuar a sujeição do trabalhador, não mais através da força, pelos seus “donos”, o que foi impedido pela abolição da escravatura, mas de forma ideológica, do trabalhador pelo capital. “O caminho da implantação do

---

<sup>5</sup> A transformação dos escravos em trabalhadores livres não os tornou realmente livres. Não existiam ainda leis trabalhistas no país, os empregadores contratavam os empregados a partir das relações de trabalho mais apropriadas aos seus interesses. As relações de trabalho não se davam de igual com os trabalhadores brancos. Alguns negros nasciam já libertos, entretanto, dificilmente se incorporavam no mercado de trabalho.

trabalho livre passou, pois, pela ideia de que era preciso trabalhar para enriquecer” (MARTINS, 2010, p. 279). Dessa forma, somente o trabalho – e, por conseguinte, o enriquecimento –, poderia possibilitar ao trabalhador adquirir um pedaço de terra de modo a tornar-se efetivamente livre.

Entretanto, ficou definido que o preço da terra precisaria ser muito alto, para que o trabalhador ficasse impossibilitado de adquiri-la e, conseqüentemente, não conseguisse trabalhar para si mesmo. Isso ficou claro no texto da Consulta de 8 de agosto de 1842, durante o processo de desenvolvimento do texto da Lei de Terras:

Um dos benefícios da providência que a Seção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras... Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras cousas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d’ora em diante sejam terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário (SMITH, 2008, p. 302).

Fica claro, segundo Smith (2008, p. 322), que a “regularização de terras não se inscrevia como um projeto de povoamento, e, sim, visando à transformação das relações de trabalho”. A Lei de Terras fazia parte, nesse contexto, de um projeto capitalista para o país. Esse projeto de modernização, o qual Fernandes (2009) chama de modernização burguesa, foi elitista, não democrático; não houve distribuição de terras, nem de riquezas.

A propriedade da terra passou a ser, então, no lugar da posse de escravos, a representação do poder na época. Assim, tornou-se a principal forma de almejar a riqueza, e só poderia ser conseguida pelo trabalho.

Se, até então, “o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada”, durante a transição para o trabalho livre o papel de lastro passou para a terra. [...] concedendo um estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada (ROLNIK, 1997, p. 24, grifos do autor).

A aprovação da Lei de Terras foi, portanto, um projeto burguês, dos senhores de escravos, não representando, naquele momento, uma ruptura com a estrutura social existente; pelo contrário, consolidou-se como um mecanismo de manutenção do *status quo*. Segundo Guimarães (*apud* SMITH, 2008, p. 305), “Foi então submetido (1843-1850) à Câmara e ao Senado um Projeto que atendia aos objetivos da classe dominante, sobretudo do Centro-Sul cafeeiro”. Uma vez aprovada, a Lei de Terras contribuiu para formar de vez as bases do capitalismo no Brasil, a partir da mercantilização da terra e sua transformação em propriedade privada, com impactos diretos sobre o espaço brasileiro.

A Lei de Terras oficializou então a propriedade fundiária no Brasil, fazendo com que a terra tivesse de ser adquirida, em moldes muito favoráveis à consolidação dos grandes latifúndios, dificultando a pequena propriedade rural e mais ainda o acesso à terra aos ex-escravos e imigrantes, que continuavam assim a constituir uma importante massa de mão de obra barata, essencial para inserção competitiva das

agroexportações brasileiras no comércio capitalista mundial. No âmbito urbano, a Lei de Terras teve impacto na ordenação do solo, já que ela diferenciou, pela primeira vez, o que era solo público e solo privado (FERREIRA, 2013, p. 57).

Esse processo representou o que Fernandes (2009) chama de “revolução dentro da ordem”, ou seja, mudanças que não significam transformações profundas na estrutura social e garantem a manutenção da ordem e do *status quo* estabelecidos. Segundo o autor, “a revolução dentro da ordem é travada pela classe dominante, temerosa de que as ‘massas despossuídas’ possam tornar viável a revolução contra a ordem” (FERNANDES, 2009, p. 15, grifos do autor).

Nesse contexto, fica clara a importância da dominação ideológica e da disseminação da ideologia de que a riqueza, e, conseqüentemente, a aquisição de terras, poderia ser alcançada com o trabalho, o que fez com que os trabalhadores “livres” passassem a vender sua mão de obra para os novos donos de terra.

A ideologia, nesse caso, teve papel fundamental para garantir a manutenção do *status quo*. Esse mecanismo é bastante utilizado pelas classes hegemônicas para garantir a dominação.

A ideologia sofre contínuas transformações e metamorfoses, que são adaptações para enfrentar novas situações ou, mais frequentemente, o agravamento de tendências; com isso ela assegura a sobrevivência da hegemonia da classe dominante. [...] a tendência de declínio da hegemonia da classe dominante é constante e exige, para sua manutenção, contínuas reformulações da ideologia (VILLAÇA, 2004, p. 185).

A ideologia é tratada aqui a partir do conceito de Chauí (1981), que a define como

aquela versão da realidade social dada pela classe dominante com vistas a facilitar a dominação. Essa versão tende a esconder dos homens o modo real de produção de suas relações sociais. Por intermédio da ideologia a classe dominante legitima as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas. A ideologia surge [...] através do descolamento das ideias da realidade social [...] na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes [...] (apud VILLAÇA, 2009, p. 343).

Aqueles que eram donos de escravos e detinham o poder passaram, portanto, a donos da terra (o novo poder). Os escravos, então trabalhadores “livres”, não se submeteram mais aos proprietários como donos, mas submeteram seu trabalho ao capital, já que a maioria não conseguia trabalhar para si mesmo<sup>6</sup>. Essa manutenção da estrutura social é percebida desde o período da independência e se reproduz nesse primeiro momento, a partir daquelas leis posteriores.

Como esperar transformações profundas em um país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar?

Enquanto perdurassem intatos e, apesar de tudo, poderosos os padrões econômicos e sociais herdados da era colonial e expressos principalmente na

---

<sup>6</sup> Existia no início do século XX, nas cidades, por exemplo, certa quantidade de ex-escravos no comércio, oferecendo pequenos serviços.

grande lavoura servida pelo braço escravo, as transformações mais ousadas teriam de ser superficiais (HOLANDA, 1995, p. 78).

Na sociedade colonial, predominavam os domínios rurais, sendo o poder principal exercido pelo senhor de terras e escravos. Os engenhos eram organismos independentes e nenhuma determinação que viesse de fora era aceita. A vontade do senhor estava acima de tudo, era a lei. Segundo Holanda (1995, p. 81), “dos vários setores de nossa sociedade colonial, foi sem dúvida a esfera da vida doméstica aquela onde o princípio de autoridade menos acessível se mostrou às forças corrosivas que de todos os lados o atacavam”. Ainda segundo ele, “nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania” (HOLANDA, 1995, p. 82).

Dessa forma, a família patriarcal serviu de modelo para a vida pública. “A família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos” (HOLANDA, 1995, p. 85). Há, portanto, na sociedade patriarcal brasileira, uma confusão entre o que é público e o que é privado.

As mudanças ocorridas não foram estruturais, mas simplesmente a acomodação de uma estrutura social e de poder existentes. Segundo Faoro (2012, p. 823), “o domínio tradicional se configura no patrimonialismo”.

Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: **patrimonialismo**, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi. (FAORO, 2012, p. 819, grifo nosso).

Para garantir a perpetuação da estrutura social e das condições de poder e dominação, o Estado Republicano passou a ter um papel importante, tanto na regulamentação das leis que favorecem essa permanência do poder quanto na garantia das condições necessárias para essa permanência. De acordo com Faoro (2012, p. 824), “Marx e Engels, num escrito de juventude, advertem para a realidade, vinculando-a à concepção do Estado como forma de domínio da classe dominante e acentuando seu papel transitório”.

Assim, a consolidação da sociedade brasileira, patrimonialista, dá-se por meio da apropriação do Estado pelas classes dominantes, fazendo com que esse represente seus interesses, e estes passem a ser os interesses da nação.

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estatal as amacia, domestica, embotolhando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio (FAORO, 2012, p. 834).

O Estado brasileiro passou a representar as relações patrimonialistas de poder, favorecendo as classes dominantes. Segundo Holanda,

“Quanto mais o governo civil se aproxima a este caráter paternal”, diz ainda, “e forceja por realizar essa ficção generosa e filantrópica, tanto ele é mais justo e poderoso, sendo então a obediência a mais voluntária e cordial, e a satisfação dos povos a mais sincera e indefinida” (Princípios da Economia Política *apud* HOLANDA, 1997, p. 85, grifos do autor).

Esse processo de permanência da estrutura social e de poder ocorreu no Brasil de modo diferente do que aconteceu na Europa no período de transição do feudalismo para o capitalismo, quando, segundo Fernandes (2009), houve uma transição da classe dos senhores feudais para a classe burguesa. Segundo ele, no Brasil, a transformação dos senhores de escravos em burgueses, senhores de terras, é somente uma mudança de condição de uma mesma classe social, e não o rompimento de uma estrutura e ascensão de uma nova classe. Houve a manutenção da dominação e do poder da mesma classe.

Realizar a Independência com um mínimo de alterações possíveis na economia e na sociedade era o objetivo de seus componentes, representantes da melhor sociedade da época (DÉAK, 1999, p. 25).

É importante salientar que a sociedade da época – ou melhor, os cidadãos – era somente os senhores de terras. Assim, o projeto de independência do país foi feito de acordo com os interesses dessa classe.

A Lei de Terras consolida, então, o poder da burguesia agrária – antes escravocrata, agora dona de terras – e mantém a elite social. Segundo Smith (2008), essa lei intenta inserir o Brasil em um contexto capitalista, e, portanto, neste país a ideologia liberal fica associada à manutenção do *status quo* (DÉAK, 1999, p. 39). Assim, essa sociedade dominada por uma elite transforma-se, desde o período colonial até os dias de hoje, sem grandes rupturas, mas com muitas mudanças. A sociedade urbana é outra – mais complexa e diversificada, diferente daquela agrária do período colonial –; entretanto, a característica patrimonialista continua. A sociedade é baseada na propriedade privada, inicialmente da terra, mas hoje dos meios de produção, dos meios de comunicação etc., e assim as elites dominam a produção do espaço, da indústria, da informação. Além disso, a propriedade da terra também é baseada em grandes porções de terra, não exatamente como os latifúndios rurais, mas por grandes quantidades de áreas espalhadas pela cidade, sob especulação, e o Estado não tem controle sobre a propriedade privada. Por fim, o Estado brasileiro conformou-se representando essas elites, agora urbanas, que ainda confundem seus interesses particulares com os interesses coletivos e se utilizam da ideologia, principalmente no que diz respeito ao planejamento urbano, para produzir o espaço nas cidades brasileiras.

A manutenção da estrutura de poder provocou também a permanência da dependência do país em relação a outras economias, apesar da independência oficial do Brasil (FERNANDES, 2009). Segundo esse autor, isso aconteceu pois o projeto nacional construído durante o período da independência

brasileira não era autônomo, nem democrático. Esse período representou a consolidação de uma dependência externa e a manutenção de uma estrutura social de classes bastante desiguais. O projeto nacional de independência do Brasil foi construído a partir da “exclusão de uma ampla parcela da população nacional da ordem econômica, social e política existente, como um requisito estrutural e dinâmico da estabilidade e do crescimento de todo o sistema” (FERNANDES, 2009, p. 29).

Essa desigualdade da população e a estrutura de classes bastante desiguais no Brasil se reflete no espaço urbano. A propriedade da terra por poucos promove, portanto, a dominação desse espaço e o controle das localizações pelas classes dominantes, assim como é característica geral do sistema capitalista. Entretanto, a natureza patrimonialista do Estado brasileiro faz com que este tenha pouca capacidade de intervenção na propriedade privada da terra, o que faz com que o planejamento urbano e a legislação brasileira sejam mais discurso ideológico, conforme comentado, do que realmente prática em exercício, o que se dá desde a aprovação da Lei de Terras, em 1850.

A partir de então, inicia-se um longo processo de práticas que, na lógica do **patrimonialismo**, permitiram às elites o controle absoluto da propriedade da terra e a apropriação particular de terras públicas. Durante mais de 150 anos, um incrível número de iniciativas, decretos, comissões, portarias, cadastros e leis complementares se sucederam e se repetiram sem jamais serem aplicados (FERREIRA, 2013, p. 57, grifos nossos).

O legado desse período foi a consolidação de uma sociedade marcada pela concentração de riqueza, do prestígio e do poder, o que não teve ruptura em nenhum momento da história brasileira. As mudanças que aconteceram não foram estruturais, mas somente adaptações. Segundo Fernandes (2009), o processo de formação da sociedade brasileira foi marcado pela “socialização dos custos sociais e privilégio dos interesses privados”, o que o autor chama de “modernização do arcaico”.

As cidades brasileiras só começaram a crescer em termos de importância no final do século XIX, pois até então eram muito dependes das atividades e do domínio rural. Entretanto, esse crescimento se deu a partir de uma mentalidade da casa-grande (HOLANDA, 1995). A apropriação da terra urbana ocorreu de forma semelhante à analisada anteriormente, com concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, especulação, manejo sem interferência do Estado e transformação de acordo com seus interesses.

Esse processo culmina em uma urbanização que segrega e exclui as classes sociais de menor renda, provocando ilegalidade e situações de risco nas grandes cidades brasileiras, conforme se apresenta a seguir.

### **1.3 A sociedade patriarcal e a formação da desigualdade urbana brasileira**

A expansão das cidades brasileiras, que envolve tanto o crescimento populacional quanto o territorial e,

consequentemente, sua consolidação como importante núcleo residencial da população brasileira e das principais atividades econômicas, ocorreu essencialmente durante o século XX, e as cidades reproduzem a história social do campo.

Por um lado, as relações sociais se replicaram nas cidades, pois como houve continuidade das relações patriarcais dos séculos anteriores, e isso se rebateu na formação do Estado brasileiro, replica-se também nas relações de produção do espaço urbano e no planejamento urbano. Por outro lado, a mercantilização da terra promoveu a valorização da terra em geral, aumentando o seu preço e excluindo grande parte da população das condições de acesso a ela.

A propriedade privada da terra urbana, no Brasil, foi pouco (ou nada) regulada pelo Estado durante todo o século XX. A mercantilização da terra possibilitou transações comerciais sem interferência do Estado. Assim, os altos preços selecionaram quem poderia fazer parte do mercado de terras, promovendo, desde o início, forte segregação espacial. A apropriação das terras vazias, conforme comentado anteriormente, ocorreu com pouco controle do Estado; além disso, as delimitações não eram precisas, permitindo que maiores porções de terra fossem tomadas. Dessa forma, proprietários privados foram progressivamente, apossando-se de terras irregulares. E assim, após a apropriação das terras, a garantia dos direitos de propriedade permaneceram intocáveis durante todo aquele século. Os principais meios para o Estado intervir no direito de propriedade vieram com a aprovação do Estatuto da Cidade, no século XXI. Ademais, não havia interesse, visto que na sociedade patrimonialista brasileira o Estado representa os interesses de grupos privilegiados.

A legislação urbana também contribuiu para que a produção do espaço urbano, durante grande parte do século XX, fosse protagonizada pela iniciativa privada. Até 1979, quando da aprovação da Lei nº 6.766, não havia legislação no Brasil que tratasse da transformação de grandes glebas em lotes nos quais se poderia construir. O controle desse processo deveria ser de responsabilidade dos municípios, através dos planos diretores ou dos códigos de obras e posturas, mas não acontecia efetivamente, e a iniciativa privada transformava esses espaços conforme seus interesses.

A transformação de terra rural em urbana também não era regulamentada nacionalmente; ainda hoje ocorre de acordo com o perímetro urbano estabelecido pelos municípios. Dessa forma, os municípios cresceram de território segundo o interesse dos proprietários de terra, que decidiam transformar suas terras agrícolas em terras na cidade, cujo preço é mais elevado e o poder de construção, maior.

Todo esse processo de transformação da terra nas cidades, junto ao lados dos investimentos públicos, foram conformando as localizações, valorizando determinadas áreas e expulsando para longe delas a população de baixa renda, promovendo a segregação socioespacial.

Os investimentos públicos seguiam as áreas de valorização das cidades; quando não, os investimentos privados os previam, através de informações privilegiadas, e terminavam seguindo o mesmo

direcionamento. Havia, portanto, um casamento entre investimentos públicos e privados. Dessa forma, as cidades foram se expandindo, independente dos planos diretores. Como bem afirmam Villaça (2004) e Maricato (2014), os planos muitas vezes serviam mais de discurso ideológico para satisfazer às demandas do povo do que de reais orientadores do crescimento urbano.

Aparentemente a política urbana é resultado da soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento. Os planos cumpriram o papel do discurso mas não orientaram os investimentos (MARICATO, 2014).

Além disso, o planejamento urbano, durante grande parte do século XX, não levou em conta a cidade como um todo. As áreas de moradia da população de baixa renda, por exemplo, não eram consideradas, ou não havia propostas concretas para elas. A temática central era, na maioria das vezes, a infraestrutura – principalmente a rodoviária –, e representava os interesses de pequena parcela da sociedade concentrada em poucas áreas.

Dessa forma, as cidades foram se construindo à revelia da lei, e até independente dela, o que conformou a enorme irregularidade e ilegalidade observadas nas cidades brasileiras até hoje. Essa irregularidade, entretanto, não é responsabilidade somente das classes de baixa renda, mas também das mais altas, que se utilizam dos seus privilégios adequando as decisões públicas às suas necessidades. Assim, segundo Maricato (2014), “a ilegalidade da propriedade da terra urbana não diz respeito só aos pobres”.

Dessa forma, grande parte das cidades brasileiras foi sendo construída de acordo com os interesses de pequenos grupos, apoiados pelo Estado por meio dos investimentos públicos e do planejamento urbano. O problema não foi a falta de leis, ou de planos, mas sim a falta de comprometimento desses instrumentos com a realidade urbana, o caráter patrimonialista da sociedade brasileira e, conseqüentemente, o privilégio de determinados grupos em detrimento da maioria da população pelo Estado brasileiro.

[...] dentro das contradições que caracterizam o “ornitorrinco” brasileiro, dentro da lógica que permite um avanço nas aparências para garantir a continuidade do atraso, não é por falta de leis que uma ocupação mais democrática da terra não ocorre (MARICATO, 2014, grifos da autora).

Todo esse processo provocou um tipo de ocupação característico do Brasil: uma ocupação desigual da terra urbana nas grandes cidades brasileiras, excludente, não contínua e espaçada, o que tornou a terra escassa e a localização uma mercadoria de alto preço. A segregação urbana tornou-se presente em todas essas cidades, e os pobres pagam atualmente um alto custo por não conseguirem morar oficialmente em boas localizações. O preço caro do deslocamento casa-trabalho, quando moram nas periferias, ou a insegurança de permanência no local de origem, quando moram em áreas mais centrais, são parte do dia a dia das classes de renda mais baixa, consequência da não regularização

dos assentamentos ilegais.

A irregularidade desses assentamentos permanece ao longo do tempo devido a duas questões principais, discutidas ao longo dos próximos capítulos: a terra que ocupam não pertence a eles, e este é um dos mais importantes conflitos existentes nas cidades brasileiras; as construções desses assentamentos não conseguem adequar-se à legislação urbanística existente, padrão para todas as cidades brasileiras, pensada somente para a porção produzida pelo mercado imobiliário. A legislação brasileira não considera a diversidade de construções existentes nas cidades das diferentes regiões do país.

O próximo capítulo examina como esse processo aconteceu na cidade de Fortaleza.

## **CAPITULO 2.**

### **A formação das localizações em Fortaleza e o planejamento urbano excludente**

Este capítulo trata da produção do espaço urbano de Fortaleza ao longo do século XX, com o intuito de analisar a relação entre o espaço produzido, os investimentos públicos, o planejamento urbano e as áreas de expansão e valorização da cidade.

De acordo com o capítulo anterior, o espaço urbano brasileiro produziu localizações que segregaram a população de baixa renda e valorizaram determinadas áreas em relação a outras, o que beneficiou poucos grupos em detrimento da maior parte da população. Na maioria das grandes cidades brasileiras, não foi o planejamento urbano quem ditou o crescimento da cidade, mas sim os investimentos privados e públicos, que aconteceram casados e objetivaram favorecer alguns grupos da sociedade. A mercantilização da terra no Brasil provocou a especulação imobiliária, o que contribuiu para um crescimento urbano espraiado, não contínuo, e para a ocupação de áreas irregulares, não só pela população de baixa renda, mas também por empreendimentos do mercado imobiliário.

A conformação do espaço urbano de Fortaleza teve início no século XIX, bastante influenciado pela transformação da terra urbana em mercadoria e da sua efetivação enquanto propriedade privada. Essa característica tornou a terra inacessível a grande parte da população, que não podia pagar por ela. Isso culminou na apropriação desigual e na produção ilegal do espaço urbano. Desde o início da formação da cidade é possível perceber a propriedade da terra concentrada em poucas famílias e uma crescente ocupação irregular e precária.

Entende-se que a propriedade privada da terra é um dos fundamentos da valorização fundiária desigual, que assegura a reprodução do processo de segregação socioespacial ao garantir o seletivo e restrito acesso à terra apenas pelos mecanismos de mercado (SANTOS, 2012, p. 62).

Colabora para isso o planejamento urbano excludente e que considera somente parte da cidade, permitindo a construção ilegal e irregular do espaço. Além disso, identifica-se que não há uma associação total entre os investimentos públicos e o planejamento urbano, mas um privilégio da associação entre os investimentos públicos e os privados, promovendo a valorização imobiliária.

Dessa forma, analisa-se a produção do espaço urbano de Fortaleza a partir do parcelamento da terra, que ficou, desde o início, centrada na propriedade de poucas famílias, e da produção de localizações. Esse processo se deu conformando a desigualdade socioespacial existente hoje e que foi base para a delimitação das atuais Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), objeto principal desta tese.

## **2.1 O espaço urbano desigual em Fortaleza: a produção das localizações frente a (não) consolidação do planejamento urbano**

O processo de produção do espaço, no contexto da propriedade privada da terra, promove um processo segregatório nas cidades brasileiras, especialmente uma segregação de classes. Segundo Villaça (2001), “a segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço”; ela é, portanto, o resultado da luta por localizações na cidade. Dessa forma, a propriedade privada da terra é essencial para esse processo de dominação.

A segregação no Brasil, além de ter sido tolerada pelo Estado, através do planejamento urbano excludente, da falta de fiscalização e da falta de políticas públicas adequadas para tratar do tema, foi reforçada pela produção de infraestrutura de forma diferencial na extensão do espaço urbano. Essa diferenciação da ação do Estado favorece os grupos dominantes que são, muitas vezes, parte do aparelho do Estado, e estão representando seus próprios interesses.

No Brasil, o planejamento urbano<sup>7</sup> é representado, até hoje, por planos, que ao longo da história receberam nomes diferentes: planos de melhoramento/embelezamento, plano diretor, plano de desenvolvimento integrado, plano diretor participativo etc. (VILLAÇA, 2004). Esses planos serão analisados neste capítulo como representação da programação das ações do Estado e serão equiparados ao que realmente foi efetivado. A isso será somada, para análise, a apropriação da terra, as políticas públicas para habitação social ou intervenções em áreas precárias e os grandes projetos urbanos.

Segundo Villaça (2004), o planejamento urbano se divide em três períodos, e a abordagem deste capítulo será feita a partir deles. Cada um desses períodos tem temporalidades, características e consequências próprias.

O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma medieval (e colonial, no caso do Brasil). [...] O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Finalmente o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo. (VILLAÇA, 2004, p. 182).

Para análise dos planos nesses períodos, são utilizados os textos e os mapas existentes, um importante registro da forma como as classes dominantes viam a cidade e a sociedade da época. Além disso, eles espacializam também as áreas da cidade que eram de seu interesse.

---

<sup>7</sup> O planejamento urbano é tratado aqui como o planejamento das ações do Estado para organização do espaço urbano (VILLAÇA, 2004). Há uma grande diferença entre o planejamento das ações e as ações em si, como destaca Villaça (2004); entretanto, objetiva-se analisar os planos e os discursos, rebatendo-os no que realmente foi a ação concreta do Estado.

Os mapas nunca são imagens isentas de juízo de valor e, salvo no sentido euclidiano mais estrito, eles não são por eles mesmos nem verdadeiros nem falsos. Pela seletividade de seu conteúdo e por seus símbolos e estilos de representação, os mapas são um meio de imaginar, articular e estruturar o mundo dos homens. Aceitando-se tais premissas, torna-se mais fácil compreender a que ponto eles se prestam à manipulações por parte dos poderosos na sociedade (HARLEY, 1995 *apud* ANDRADE, 2015).

### **2.1.1 Primeiro período: planos de melhoramento e embelezamento**

Durante o primeiro período, os planos representavam realmente as ações do Estado e seguiam os desejos das classes dominantes, visto que o planejamento urbano era fortemente controlado, impondo novos valores estéticos mais condizentes com a modernização das cidades (VILLAÇA, 2004). Inspirada no que estava acontecendo na Europa, a modernização proposta consistia em intervenções higienistas e de embelezamento urbano centradas na infraestrutura. Essas intervenções, no entanto, consideravam somente parte da cidade, a que interessava àquelas classes.

As ações previstas por esses planos, além de intervenções pontuais e estéticas, representaram também concessões ao setor privado para sua execução (LEME, 2005). As ações resultantes dos planos eram concentradas em obras, não previam nem a discussão acerca da propriedade da terra nem intervenções em relação às habitações precárias dos migrantes e trabalhadores. Os códigos de obras e posturas por vezes tratavam da questão da habitação precária, entretanto, mais como ação reguladora e punitiva do que propositiva para solucionar a problemática.

Apesar da consonância entre plano e prática, alguns planos possuíam discursos ideológicos não condizentes com os reais interesses das classes dominantes e, conseqüentemente, com as ações do Estado. Em discurso, essas ações buscavam atender às necessidades das cidades; na prática, atendiam aos interesses das classes dominantes (VILLAÇA, 2004).

Foi a partir desses primeiros planos que nasceu o planejamento urbano no Brasil, sendo o ano de 1875<sup>8</sup> o marco inicial, segundo Villaça (2004). Entretanto, em Fortaleza, durante o século XIX, foram elaboradas algumas plantas e alguns planos, que se configuraram como as primeiras tentativas de ordenação e planejamento da expansão urbana.

A primeira planta da cidade foi desenvolvida por Silva Paulet, em 1813 (Figura 01). Caracteriza-se muito mais como uma tentativa de representar a cidade e ordenar as primeiras construções e atividades da época do que como um planejamento de expansão, ou crescimento. De acordo com a

---

<sup>8</sup> Segundo Villaça (2004, p. 193-194), define-se o ano de 1875 como marco inicial porque foi nesse “ano que foi produzido o primeiro documento de importância, no qual são utilizados os dois conceitos-chave anteriormente indicados: o de ‘plano’ e o de ‘conjunto’, ‘geral’ ou ‘global’, associados ao espaço urbano; essas ideias aparecem na expressão *plano geral*. [...] O documento mencionado é o primeiro relatório, apresentado a 12 de janeiro daquele ano, pela Comissão de Melhoramento da Cidade do Rio de Janeiro” (grifos do autor).

divisão temporal de Villaça (2004), essa planta é anterior ao período de início dos planos.

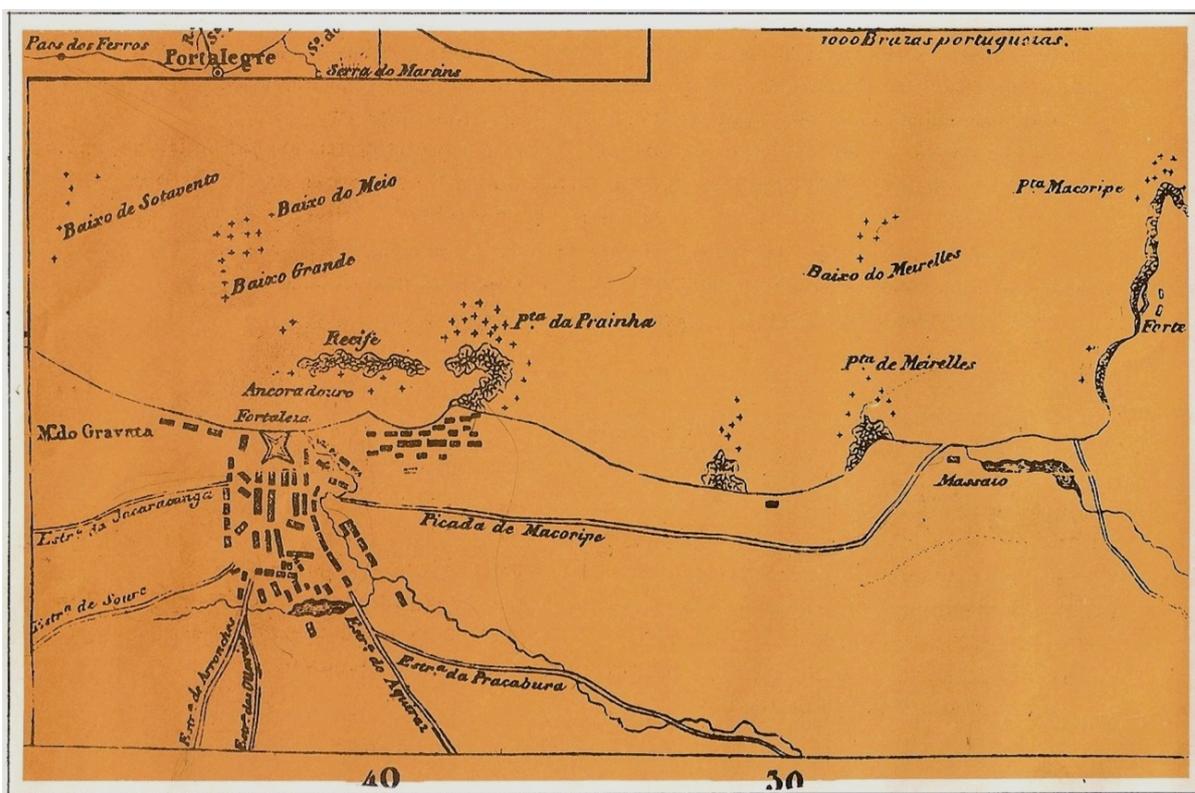


FIGURA 01. Planta de Silva Paulet  
Fonte: CASTRO (1982)

A planta, apesar de muito imprecisa devido às limitações tecnológicas da época, já destacava os principais elementos existentes: a Fortaleza Nossa Senhora de Assunção (edificação em formato de estrela, no centro da planta), os recursos hídricos (limitantes do crescimento da cidade) e os principais caminhos que davam acesso às cidades vizinhas e ao interior do estado. A planta marcava também o assentamento formal existente, ou seja, o núcleo urbano oficial, abaixo da fortaleza, de onde partiam as estradas. É importante destacar que a planta registra um assentamento a leste do aglomerado urbano consolidado, próximo ao mar. Ela não faz referências a esse assentamento, mas em uma planta posterior, a de Adolfo Herbster, considera-se já ser um registro da existência do assentamento do Outeiro da Prainha, cujas casas eram de palha e a ocupação, irregular e espaçada.

Em 1823, Fortaleza foi elevada à categoria de cidade. Nessa mesma década, consolidou-se como principal núcleo político-administrativo do Ceará, tornando-se capital do estado e marcando sua importância em relação às demais cidades.

Nesse novo contexto, foi desenvolvida a segunda planta, em 1856, pelo padre Antônio Manoel Rêgo. Propunha-se a ser um levantamento fiel da situação existente, mas não o foi, devido à precariedade das técnicas utilizadas. O seu resultado, portanto, não representa a realidade.

Em 1859, uma nova planta foi feita, dessa vez pelo engenheiro-arquiteto Adolfo Herbster. Desenvolvida a partir de um levantamento rigoroso, foi a primeira planta considerada como uma representação fiel da realidade, sendo portanto chamada *Planta Exacta da Capital do Ceará* (Figura 02).



**FIGURA 02.** Planta de Fortaleza desenvolvida pelo engenheiro-arquiteto Adolfo Herbster, em 1859  
Fonte: CASTRO (1982)

A planta de Adolfo Herbster reforça algumas referências já contidas na planta de Silva Paulet: a Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, os caminhos de ligação com outras cidades e os recursos hídricos existentes (com destaque para o rio Pajeú, mancha escura a leste do núcleo urbano e que representava um dos principais limitantes de crescimento da cidade para esse sentido); além disso, destaca o assentamento principal no centro da planta, que representa o centro urbano, e também o assentamento do Outeiro da Prainha, observando a existência de uma ocupação irregular naquela área, com casas de palha espaçadas (ANDRADE, 2012, p. 76). Essa demarcação remete ao desenho de Silva Paulet, que identifica em formato de desenho uma ocupação nessa área. A planta destaca que essa ocupação não é a única com casas de palha irregulares. Há também uma grande concentração

fora da área consolidada da cidade, representada pelos pontos escuros desenhados na planta.

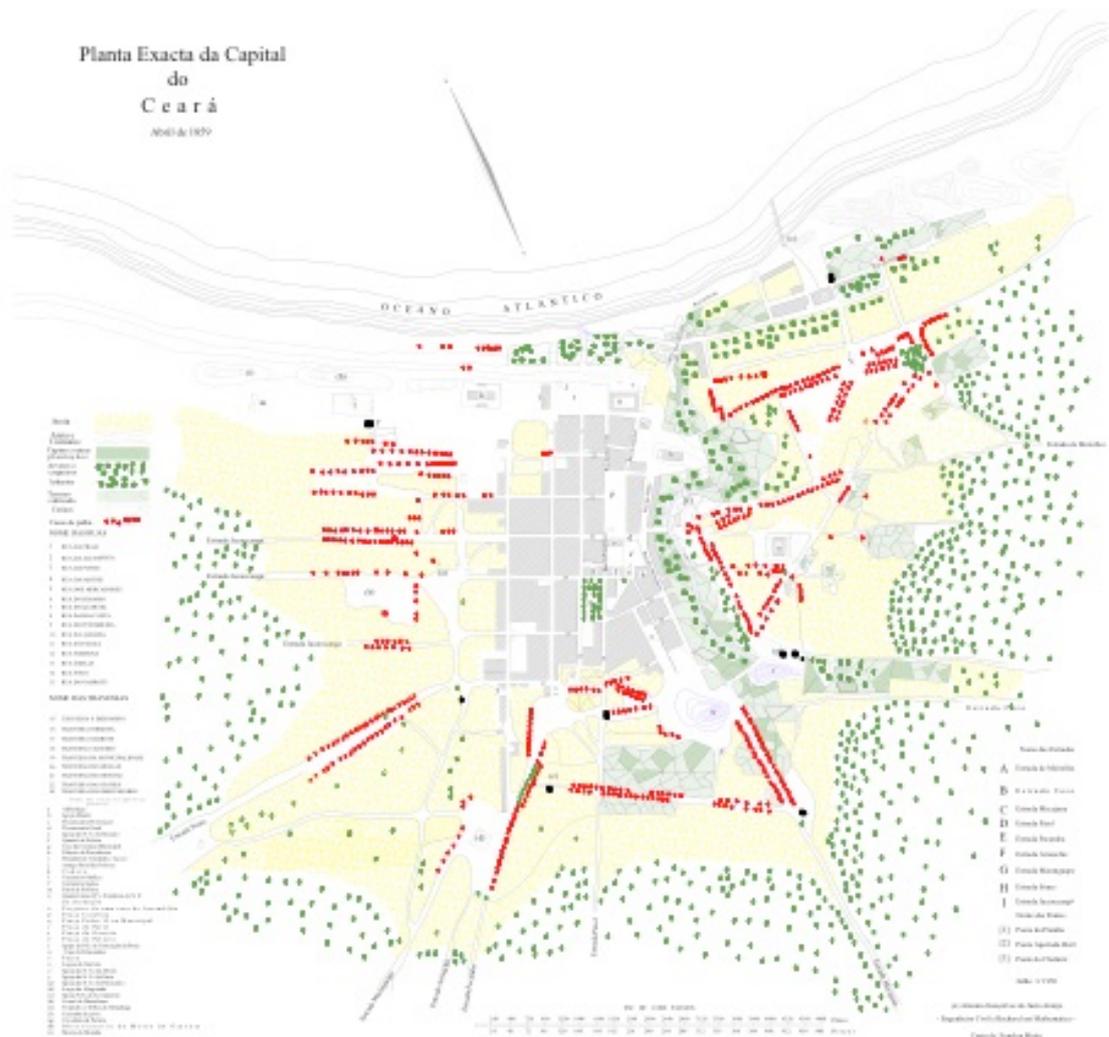
Segundo Castro (1979),

a cidade era totalmente circundada por `casas de palha´, em número realmente impressionante. Ressalte-se, curiosamente, que entre o circuito das palhoças e a parte construída da cidade se desenvolvia uma cinta aparentemente despovoada, talvez constituída por sítios ou zonas por arruar, funcionando como uma espécie de cordão de isolamento social. Havia, porém, casebres na zona urbana, aliás assinalados em planta, ocupando geralmente o trecho final de algumas ruas norte-sul. Assim, a denominação `rua do Fogo´ imposta a uma parte da atual Major Facundo (entre a praça do Ferreira e a rua Pedro Pereira) faz transparecer a presença de edificações incendiáveis, isto é, de palhoças (*apud* ANDRADE, 2012, p. 72, grifos do autor).

Na planta de *Exercício de Reconstituição Cartográfica* feita por Andrade (2012, p. 74) é possível perceber que as casas de palha eram numerosas (destacadas em vermelho) e localizavam-se, prioritariamente, na periferia do núcleo urbano (Figura 03). A autora comenta sobre o impacto quantitativo dessas casas em relação ao total da cidade na época:

Thomaz Pompeu, em seu ensaio, descreve a cidade com 16.000 habitantes, “contando com os subúrbios ocupados por casas de palha”, possuindo “960 casas de tijolo alinhadas e entre estas uns oitenta sobrados, e fora do alinhamento, 7.200 casas cobertas de palha”, o que corresponde a 88% de choupanas (1997:22). Aqui merecem algumas perguntas: como as palhoças seriam incorporadas ao plano de Herbster? Houve uma política de reassentamento e inclusão da população excluída pelo plano? Ao que indica, o plano e as posturas municipais induziram à eliminação das palhoças nas novas áreas arruadas cabendo à iniciativa privada comprá-las e reedificar novas edificações com materiais construtivos mais duráveis (*apud* ANDRADE, 2012, p. 79, grifos do autor).

Dessa forma, verifica-se a existência e identificação em planta de moradias precárias, representadas pelas casas de palha, e percebe-se que elas estão marcadas na planta de Adolfo Herbster, já em 1859, mas na representação não fazem parte do núcleo urbano original.



**FIGURA 03. Exercício de Reconstituição Cartográfica. Planta Exacta da Capital do Ceará. Autora: Margarida Andrade**  
 Fonte: ANDRADE (2012, p. 74)

Em 1863, Adolfo Herbster desenvolveu uma nova planta para a cidade, configurando-se como uma proposta de expansão do núcleo urbano (Figura 04) e se antecipando ao período estabelecido por Villaça (2004). Segundo Andrade (2012, p. 79), essa proposta não considerava o existente fora do núcleo urbano consolidado, passando por cima das casas de palha e desconsiderando também caminhos de ligação com as cidades vizinhas.



**FIGURA 04. Planta de Adolfo Herbster, 1963**  
FONTE: CASTRO (1982)

A proposta de Herbster consolidou o núcleo urbano existente e propôs sua expansão principalmente para leste e oeste, incluindo a área da cidade além do rio Pajeú, mas também um pouco para o sul. Nessa planta, entretanto, não foram marcadas as casas de palha, nem feitas propostas de reassentamento. O assentamento no Outeiro da Prinha não foi mais identificado, sendo feita uma proposta de ordenamento para aquela área.

Conforme estudo feito pela planta de *Exercício de Reconstituição Cartográfica* do plano de Herbster na planta de Fortaleza de 1859 desenvolvida por Andrade (2012, p. 82), a extensão da cidade se dá de forma a reproduzir a forma urbana existente, desconsiderando aquela constituída espontaneamente pela ocupação (Figura 05).



**FIGURA 05.** Exercício de reconstituição cartográfica do plano de Herbster na planta de Fortaleza 1859. Autora: Margarida Andrade

Fonte: ANDRADE (2012, p. 82)

A proposta não se constituiu como um planejamento de expansão da cidade, pois não chegou a ser desenvolvida e, conseqüentemente, aplicada. Em 1875, Adolfo Herbster elaborou uma nova planta, a *Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios*, uma outra proposta de expansão da cidade, que trouxe elementos diferente dos apresentados anteriormente. Ela se consolidou como o primeiro verdadeiro planejamento para a expansão da cidade no século XIX, o que coincide com o período que Villaça (2004) define como aquele em que são desenvolvidos os primeiros planos para as cidades brasileiras, mas que não possui esse nome. A proposta sugeriu a ultrapassagem do rio Pajeú, o que só aconteceria no início do século XX, ratificou o núcleo urbano existente, transformou os caminhos para as outras cidades em estradas, estabelecendo as primeiras radiais de acesso ao centro urbano, e consolidou e ordenou a ocupação do Outeiro da Prainha (Figura 06).

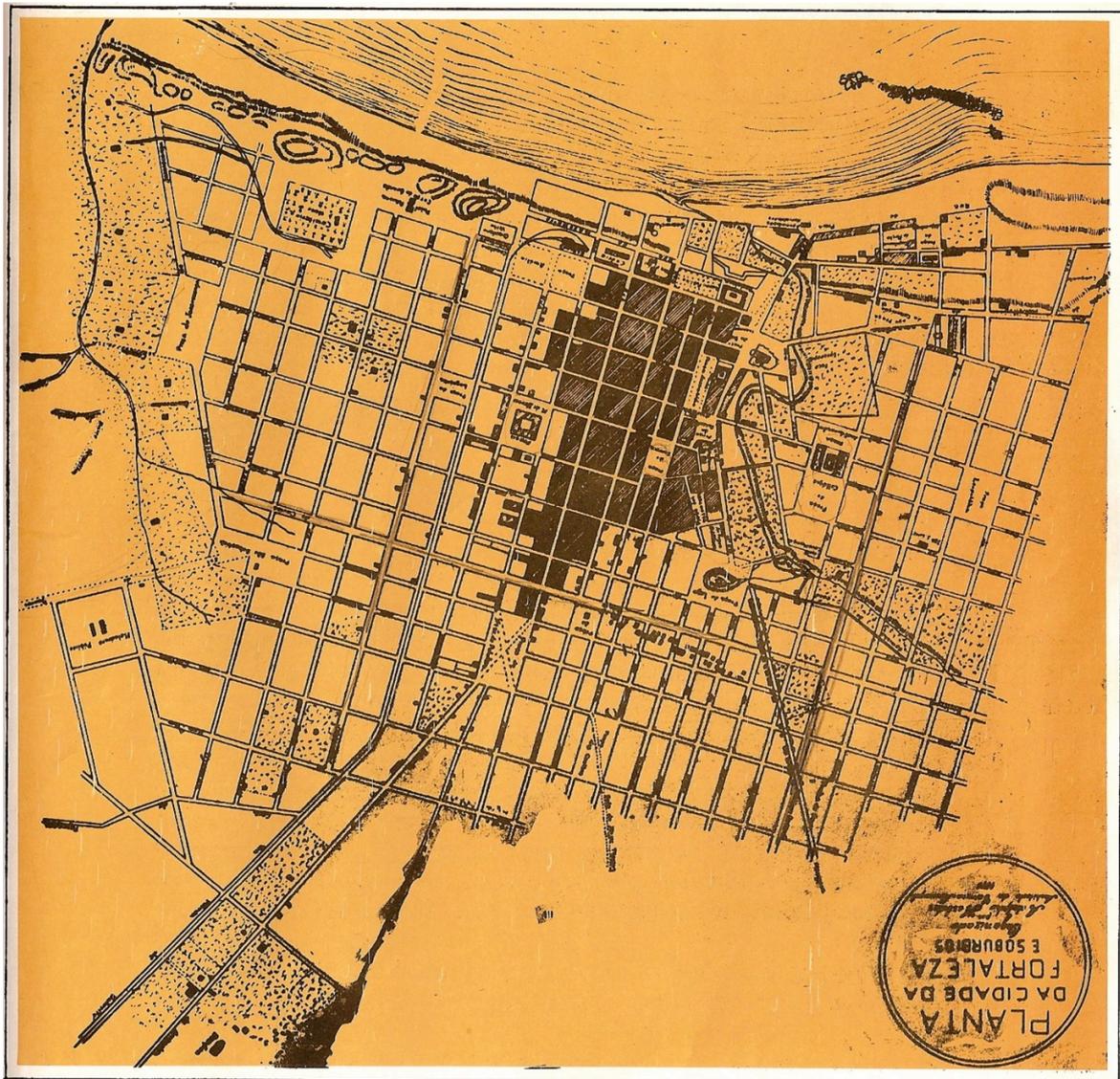


FIGURA 06. Planta de Adolfo Herbster, 1875  
FONTE: CASTRO, 1982

A expansão ocorreu reproduzindo a malha ortogonal existente, eliminando várias radiais, mas mantendo as principais, formando, assim, uma malha radioconcêntrica. Destacam-se principalmente os *boulevards* periféricos ao núcleo urbano existente, que hoje representam importantes vias de delimitação da área central da cidade.

A planta apresentou também a existência de alguns equipamentos públicos já consolidados na cidade, como a Estação Ferroviária, em conjunto com a nova linha de trem que fazia a ligação entre Fortaleza e as cidades a sul, e o Passeio Público, tal como é conhecido hoje, ainda que a inauguração oficial das obras ocorresse apenas em 5 de junho de 1888 (BRASIL *et al.*, 2012).

Ainda no século XIX, Adolfo Herbster desenvolveu uma última planta da cidade, em 1888, que consolidou a forma urbana da cidade naquela época, a mesma que persiste no centro de Fortaleza até o momento. A planta representou somente uma atualização daquela de 1875, propondo uma pequena

expansão física em relação a anterior (Figura 07). Boa parte das quadras presentes nela, entretanto, não estavam construídas (ANDRADE, 2012).



**FIGURA 07. Planta de Adolfo Herbster, 1888**  
Fonte: CASTRO (1982)

Segundo o censo de 1887, já foi identificada “a mais antiga forma de pré-favelamento que a cidade conheceu” (CASTRO, 1982 *apud* ANDRADE, 2012, p. 164) e que dará origem à favela Moura Brasil. Também é possível identificá-la na planta do Adolfo Herbster, ao centro, próximo ao litoral. Mas esse plano de expansão não apresentava propostas para essa temática. Apesar da existência daquele núcleo, é possível perceber que não são mais apresentadas as ocupações irregulares, nem as casas precárias de palha.

Ainda no século XIX, o Ceará havia se fixado como importante produtor e exportador de algodão, e

Fortaleza se destacou nesse cenário em consequência da presença do porto, sendo a cidade de onde partiam as exportações, além de capital do estado. Devido à existência do porto, nesse período, Fortaleza firmou-se a partir do comércio e algumas famílias começaram a se sobressair a partir dessa atividade.

Essas famílias foram as principais responsáveis pelas primeiras grandes interferências no espaço urbano, através da aquisição e transformação da terra, ou seja, da produção de localizações. As ações de transformação do espaço estavam ainda muito relacionadas com as atividades do porto e as comerciais, principais atividades econômicas da cidade. Além disso, havia o comércio local, para funcionamento da própria cidade.

Nessa época, era possível observar a existência das principais atividades em Fortaleza: residência, comércio, uso misto, serviços, edifícios públicos, religiosos e militares, que ocupavam pequenos e estreitos lotes, localizados naquele núcleo urbano delimitado no mapa. Era possível também observar que nesse período já existiam casas para aluguel, e que boa parte dos imóveis pertenciam a negociantes e capitalistas. O litoral era ocupado pelas atividades portuárias – o porto em si e alguns galpões que lhe davam suporte – e pelas moradias dos pescadores, cujas casas eram precárias e a ocupação irregular, situavam-se na área do Outeiro da Prainha, conforme destacado desde o plano de Adolfo Herbster de 1856 (ANDRADE, 2012, p. 83).

Os grupos dominantes naquele período, ainda segundo Andrade (2012, p. 103), eram os comerciantes, visto que essa era a principal atividade econômica de Fortaleza, e estes eram também os donos dos imóveis para alugar, o que caracterizava a existência de um embrião de mercado imobiliário rentista. Em 1880, segundo Andrade (2012, p. 161), 70% da população morava em casas alugadas, visto que a concentração fundiária e imobiliária era grande. Dessa forma, os setores médios da população – trabalhadores e artesãos livres – alugavam os imóveis onde viviam dos seus proprietários, de classes mais altas (ANDRADE, 2012, p. 106).

Durante esse período, a riqueza adquirida a partir da atividade comercial foi sendo direcionada para outros setores da economia, como por exemplo a terra urbana (SILVA, 1999). Foram encontradas escrituras de compra e venda de terras desde 1861 em Fortaleza (SILVA, 1999, p. 88). Os comerciantes, que também eram proprietários de escravos, sítios e chácaras, passaram a comprar muitos terrenos e o dinheiro das atividades rurais e do comércio sendo aos poucos transformado em investimentos urbanos, na terra urbana. Esse processo começou a se conformar a partir do investimento de algumas famílias, com destaque para a família Gentil, principal concentradora de terras durante o fim do século XIX e início do século XX, e que permanece dona de muitas terras até hoje.

A formação do mercado de terras pela família [Gentil] na cidade, concomitante ao comércio, contribui para que não se pense a constituição e transferência de riqueza

como momentos separados, ou seja, primeiro deu-se o comércio, em seguida os investimentos na cidade, a partir do sistema de crédito da casa bancária. O lucro subtraído no comércio num processo concomitante foi imobilizado na terra, esta foi ganhando atribuições de *reserva de valor*. *“Ou seja, a terra é apropriada apenas com fins especulativos e não para produzir. Ou seja, os capitalistas, em decorrência da inflação quase permanente em nossa economia, vêem na terra um ‘investimento seguro’, que não se ‘desvaloriza.’ É assim que se retém terrenos urbanos vazios e latifúndios inaproveitáveis”*. O desenvolvimento do sistema de crédito e a sua aplicação como uma forma de investimento dessa riqueza no imobiliário nos ajuda na interpretação da cidade quando esta passa a ser redefinida e organizada a partir de desapropriações, arrendamentos, transferências de créditos, expropriações, confissões de dívidas, compra de espólios, fianças, etc. Isto permite identificar que a cidade econômica têm como substrato essencial **a terra como uma mercadoria, definida a partir de um grupo econômico familiar, com apoio do Estado**. Assim a terra entra na racionalidade do mercado e é comprada e vendida de várias maneiras: em grandes extensões, em pequenos lotes e em m<sup>2</sup>. (SILVA, 1999, p. 81-82, grifos nossos).

A família Gentil, a partir da atividade comercial, constituiu uma casa de crédito, a Casa Gentil, posteriormente transformada no Banco Frota Gentil e, no início do século XX, mais precisamente em 1934, na Imobiliária Frota Gentil, que terá papel fundamental na consolidação do processo de mercantilização da terra nessa cidade. O patrimônio da família, por exemplo, foi, então, constituindo-se a partir das terras urbanas. Ela as foi adquirindo por meio de hipotecas não pagas, compras de terras disponíveis de outros proprietários ou, até mesmo, pela compra de terras públicas em leilões, como terrenos da Marinha etc. (SILVA, 1999, p. 98). As terras foram, assim, concentrando-se nas mãos de poucos proprietários.

O início do processo de mercantilização – e, por conseguinte, comercialização – da terra em Fortaleza se dá no litoral, área onde se concentravam as principais atividades comerciais, ligadas ao porto. Entretanto, as terras nessa área pertenciam à Marinha, com muitos pescadores lá residindo.

A Marinha foi então repassando o domínio de suas terras a algumas famílias de comerciantes através de leilões, sendo a Casa Gentil a principal beneficiária (SILVA, 1999). A terra começou, então, a adquirir valor de troca. Os terrenos passaram a ser parcelados, pelas famílias, e revendidos, pois precisavam dar um retorno financeiro àqueles que os adquiriram. Teve-se, durante esse período, uma grande apropriação privada de terras públicas (SILVA, 1999).

Os pescadores começaram a ser expulsos do litoral, uma vez que sua atividade não importava às negociações que agora aconteciam naquele espaço. Os grandes comerciantes tornam-se os “donos da praia” e a terra passa a ser reserva de valor (SILVA, 1999). Estava se formando o mercado de terras na cidade. Durante esse período, a família Gentil era a grande proprietária das terras e um importante grupo de comerciantes, além de dona da casa comercial. Entretanto, Silva (1999) destaca que algumas outras poucas famílias também eram donas de terras, o que foi identificado ao serem analisados os limites dos terrenos dos Gentil contíguos a terrenos de propriedade de outras famílias, como a

Gradvhol.

Esse mercado se fixou até a década de 1930, quando era possível identificar que o centro da cidade dividia-se em hipotecas. Assim, até aquela década, a cidade ficou dividida entre algumas famílias, essencialmente comerciantes (SILVA, 1999, p. 143).

A cidade, por meio da terra urbana, passou a ser um negócio, e foi crescente, a partir de então, o processo de valorização do seu espaço. A urbanização fez parte, portanto, do processo de potencialização do preço da terra urbana, ao transformá-la em localização. E conforme comentado anteriormente, o plano de Adolfo Herbster não interferiu nesse processo, nem tratou desse assunto.

Assim, já no início do século XX, os grupos dominantes passaram a investir na urbanização, através de acordos com o Estado, visando lucro próprio. A partir da década de 1930, a cidade de Fortaleza começou a viver um intenso processo de expansão urbana, resultado desses investimentos.

A expansão urbana foi acompanhada por um acentuado aumento populacional<sup>9</sup>. Esse crescimento foi resultante principalmente de migrações vindas do campo, em consequência das secas, problema que não foi suficientemente equacionado pelo Estado. A expansão da cidade também não foi acompanhada pelo planejamento urbano, e o próximo plano só foi desenvolvido em 1933, fazendo parte do segundo período do planejamento urbano no Brasil, conforme a categorização adotada nesta tese.

No início do século XX, foram realizadas grandes obras de infraestrutura, que não estavam previstas em planos e que foram de responsabilidade da iniciativa privada, dos grupos dominantes: ampliação do porto, ferrovia, água, luz, bonde e ônibus. A construção se dava em troca de privilégios para os grupos investidores (ANDRADE, 2012, p. 131).

Além desses investimentos, o começo do século XX foi marcado pelo início do processo oficial de parcelamento do solo, fora da zona litorânea, conforme destaca Andrade (2012, p. 143-144):

Ressalta-se, também, alguns sítios e fazendas em processo de parcelamento por seus proprietários, principalmente às margens das estradas empedradas do Arronches, Messejana e Soure, futuras áreas de expansão urbana da cidade, fora do traçado proposto por Herbster.

Conclui-se que também existia no subúrbio, principalmente junto das antigas estradas, um “mercado de terras” incipiente realizado pelos próprios proprietários de fazendas, sítios e chácaras, que tomavam a iniciativa de parcelar e transformar o uso de suas terras.

Entretanto, a cidade e sua legislação ainda não estavam preparadas para esse excessivo parcelamento do solo, intensificado a partir de 1930 e fazendo com que a cidade sofresse diversas

---

<sup>9</sup> Até 1930, Fortaleza já possuía uma população de mais de 100 mil habitantes, configurando-se como uma das cidades mais populosas do país.

consequências, fortalecendo a segregação social e produzindo valorizações desiguais no espaço urbano.

A segregação social resultante da produção privada do espaço urbano foi reforçada pelo Código de Obras de 1932, a primeira legislação de Fortaleza que trata dos assentamentos precários. Esse documento passou a disciplinar as casas populares, destinando um capítulo para elas. Não havia uma proposta de reconstruí-las, ou construir outras em melhores condições para aquela população; entretanto, ficou destacado no Código que essas casas deveriam localizar-se fora do núcleo urbano, marcando desde então a segregação daquela população.

O Código de Posturas do Município, de 1932, dedica capítulo específico às casas populares, permitindo a sua construção no perímetro suburbano “*a uma distancia nunca inferior a cem metros da zona urbana*” (ANDRADE, 2012, p. 129, grifos da autora).

### **2.1.2 Segundo período: a ideologia dos planos diretores**

O crescimento populacional acelerado, o início da apropriação privada da terra urbana e as mudanças ocasionadas por esses processos, tudo isso aliado ao planejamento urbano ainda muito centrado no melhoramento e embelezamento, contribuíram para a formação de muitos problemas nas cidades brasileiras até o início do século XX. Novas intervenções tornaram-se, então, necessárias, visto que as obras previstas pelos planos do período anterior já não eram suficientes.

Entretanto, o objetivo principal desse período não era solucionar aqueles problemas, ao contrário, era possibilitar a reprodução do capital e dar as bases para a consolidação do mercado imobiliário em formação, o que iria demandar obras viárias e de saneamento básico, por exemplo, em detrimento de obras de habitação, essenciais, mas que não dão retorno necessário aos investidores urbanos.

O segundo período caracteriza-se, então, pela ideologia<sup>10</sup> dos problemas urbanos, ou seja, a sua naturalização, segundo Villaça (2004). De acordo com a ideologia desse período, o crescimento das cidades causa espontaneamente esse tipo de problema, ou seja, ele é natural da transformação urbana, e para solucioná-lo são necessários técnicas e métodos bem definidos. Para o desenvolvimento de técnicas e métodos há a necessidade de profissionais especializados. Os planos passaram, portanto, a ser tecnicistas, o que facilitou a dominação.

[os planos] foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação (VILLAÇA, 2004, p. 182).

---

<sup>10</sup> Acrescenta-se ao conceito de ideologia, já tratado no capítulo 1, a seguinte reflexão de Villaça (2004): “conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a. E é assim que as classes dominantes e o Estado desenvolvem os planos para efetivar seus interesses”.

Foi durante esse período que se difundiu no Brasil o Plano Diretor, disseminando-se com esse nome a partir de 1940, mas também utilizando diversos outros semelhantes até a década de 1980. Os nomes modificavam-se de acordo com os interesses do Estado (VILLAÇA, 2004). Em Fortaleza, o primeiro Plano Diretor foi o desenvolvido por Hélio Modesto em 1963, e é o que aborda uma maior diversidade de temáticas, nesse período.

Não há, nesses planos, a exatidão entre planejamento e ação do Estado, como no período anterior. Algumas de suas propostas até foram cumpridas, como por exemplo as de intervenção viária, mas não se comparam à implementação dos planos de melhoramento e embelezamento, que eram praticamente planos de ação.

Durante o período dos governos militares, principalmente durante a década de 1970, os planos serviram para legitimar a ação do Estado; entretanto, devido ao desprestígio do termo Plano Diretor, em consequência da não realização de suas propostas, começou-se a utilizar o nome Plano de Desenvolvimento Integrado. Esse nome também fazia referência à integração entre as instâncias de poder, visto que eram governos centralizadores, a integração vinha de cima para baixo, até chegar aos governos municipais. A tecnocracia do período, defendendo a importância do caráter técnico dos planos, representou a ausência da legitimação popular, marca dos governos militares.

Durante esse período, houve também um aumento das temáticas abordadas pelos planos, incluindo-se, entre outros assuntos, os estudos econômicos. Eles se tornaram interdisciplinares, passando a ser tratados por diversos profissionais de diferentes áreas.

A consciência social cresceu, com a formação dos movimentos sociais no Brasil. Surgiram as primeiras sementes do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e as exigências tornaram-se mais diversas e consistentes. A ação do Estado começou a ser questionada em relação às obras de infraestrutura, principalmente aquelas que favoreciam somente o setor imobiliário. Tornou-se complicado para o Estado não representar essas exigências nos planos, o que fez com que eles não pudessem ser cumpridos, pois iam de encontro aos interesses hegemônicos. Os planos começaram a se configurar mais como discurso ideológico do que como plano de ação. Portanto, o Estado não assumia esses planos e muitos deles, ou a maior parte de seus textos, ficaram “engavetados”. Muitas e grandes obras de infraestrutura, principalmente, foram feitas nesse período, mas elas independeram dos planos, atendendo aos interesses das classes dominantes.

Os planos desse período foram desenvolvidos fora das prefeituras, por escritórios privados, representando a tecnocracia e a ideologia da técnica e da ciência. Houve, portanto, um grande distanciamento entre os planejadores – que tomavam as decisões –, os técnicos da prefeitura, o executivo municipal e a população (VILLAÇA, 2004).

Houve no período, portanto, grande conflito entre planejamento e obra. Segundo Villaça (2004, p. 204),

“não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular”. De acordo com o autor, esse período consolidou-se como o do “plano-discurso”, sendo este o plano que se “satisfaz com sua própria ‘verdade’ e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua ‘verdade’ bastaria” (VILLAÇA, 2004, p. 204). Esse momento é, então, marcado pelos planos desvinculados das políticas públicas e da ação do Estado. O autor faz, desse modo, uma grande diferenciação entre a prática do planejamento e o discurso do planejamento.

Além dos planos, uma lei de grande importância para a organização do espaço urbano foi aprovada nesse período, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766, de 1979). Essa lei não é um plano urbano, pois não regula a ocupação do espaço, mas tem caráter estritamente espacial e interfere tanto na formação do espaço urbano quanto na legalização desse espaço. Ela deve orientar os planos diretores em relação ao parcelamento do solo urbano. Entretanto, é importante destacar que grande parte das áreas dos municípios brasileiros já passava por um intenso processo de parcelamento do solo, como era o caso de Fortaleza, regulado somente pelos Códigos de Obras, ou mesmo sem regulamentação.

A lei, por ter uma abrangência nacional, não atentou para as especificidades dos municípios, não considerando a realidade existente quando de sua aprovação; ela padronizou a regulamentação do parcelamento do solo, desconsiderando, portanto, grande parte do que estava sendo produzido nas cidades. A lei estabeleceu um tamanho mínimo para os lotes urbanos<sup>11</sup>, que é muito maior do que o que já existia nas favelas e loteamentos irregulares no país. Dessa forma, a lei fortaleceu a ilegalidade urbana de grande parte dos lotes das cidades brasileiras.

Em Fortaleza, entre fins do século XIX e a década de 1930 não foi desenvolvido nenhum plano, fato atribuído à descontinuidade política decorrente das sucessivas trocas de governantes. Esses trinta anos são tratados como um período de ausência de planejamento urbano. Mas apesar da falta de planos, essas décadas foram de grandes mudanças na cidade, resultantes, dos avanços tecnológicos e da implantação de infraestrutura. A chegada do automóvel, por exemplo, possibilitou a saída da população de alta renda da área central e a expansão urbana da cidade, que tem início principalmente a partir de 1930, com os novos loteamentos (BRASIL *et al.*, 2012, p. 232). O automóvel demandou, entretanto, sistema viário, que começou a ser ampliado.

Somente em 1933 um novo plano foi proposto para a cidade, mas ele não foi aprovado pela Câmara Municipal. Em 1947, Sabóia Ribeiro desenvolveu o *Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza*, que apresentou como principal característica

---

<sup>11</sup> A lei define, por exemplo, 125 m<sup>2</sup> como a área mínima do lote, com 5 m de testada mínima e 25 m de profundidade, para todo o país.

a percepção de que a necessidade de intervenções na área central torna indispensável o ordenamento do restante da cidade. Desta forma, a proposta objetiva articular as novas áreas da cidade com sua área já planejada (no século XIX) e revalorizar o centro, mantendo seu traçado original, mas alterando principalmente suas dimensões a fim de atender às novas demandas. (BRASIL *et al.*, 2012, p. 232).

O plano, entretanto, não foi implementado integralmente, servindo mais como legado de ideias do que como planejador, regulador e ordenador do crescimento urbano e do espaço existente (BRASIL *et al.*, 2012, p. 232).

Na época do desenvolvimento desse plano, Fortaleza já havia se transformado consideravelmente em consequência dos investimentos públicos e privados. A infraestrutura urbana e viária e o parcelamento do solo, resultante do processo de mercantilização da terra e de sua valorização, foram os principais investimentos na cidade.

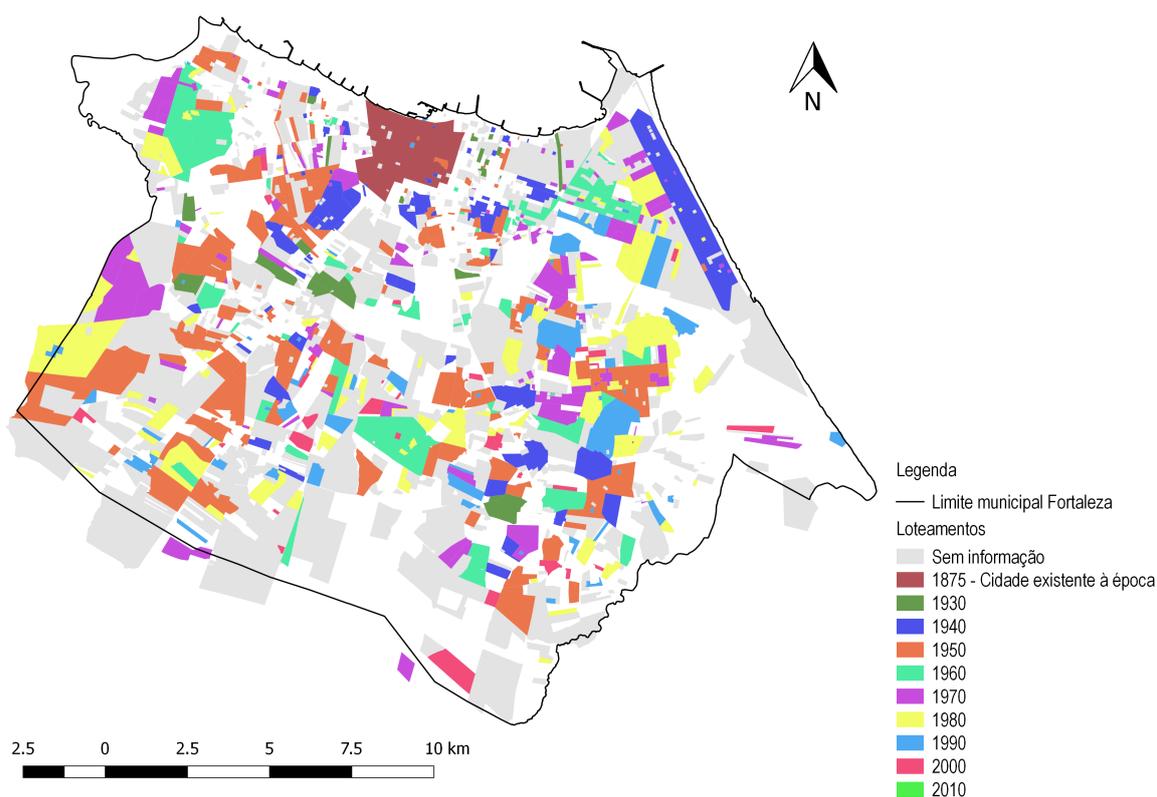
A partir da década de 1930, o parcelamento do solo tornou-se prática comum em Fortaleza, sendo o período marcado por intenso processo de produção de novos loteamentos<sup>12</sup>, independente dos planos desenvolvidos, visto que eles não regulamentavam essa ação. Esse processo significou a intensificação dos investimentos privados na produção do espaço dessa cidade e a consolidação da especulação imobiliária, assim como a incorporação de grande parte do território municipal que hoje configura Fortaleza. Esse foi o início efetivo da produção das localizações na cidade, o que culminou no espaço urbano atual.

Os *Códigos de Obras e Posturas*<sup>13</sup> regulamentavam o parcelamento do solo no início do século XX, visto que nas três primeiras décadas não havia planos, os posteriores não tratavam desse tema e ainda não havia sido criada a lei de parcelamento. Apesar dessa tentativa de regulamentação, identifica-se que já em meados do século XIX essa prática existia. Os loteamentos começaram a se intensificar e ampliar sua área de intervenção a partir de 1930, incorporando grande quantidade de terrenos rurais à área urbana da cidade.

---

<sup>12</sup> É importante destacar, também, que esses loteamentos representam os oficiais constantes nos registros da prefeitura e disponibilizados para esta pesquisa; isso não significa que são todos os existentes e produzidos nas décadas destacadas, mas sim os que possuem registro. Alguns estão marcados sem informação da data de registro.

<sup>13</sup> Segundo Santos (2012, p. 125), até a década de 1962 a implantação dos loteamentos era aprovada com base nos *Códigos de Posturas*, datados dos anos 1893, 1932 e 1948. "Posteriormente, a regulamentação dos loteamentos passou a ser prevista pelas Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (lei 4.486 de 1975, e lei 5.122-A de 1979, que vigora até hoje com relação ao parcelamento do solo, com algumas modificações introduzidas pelos planos diretores posteriores)".



**MAPA 01. Loteamentos aprovados por década**  
 Fonte: dados SEUMA, organizados pela autora

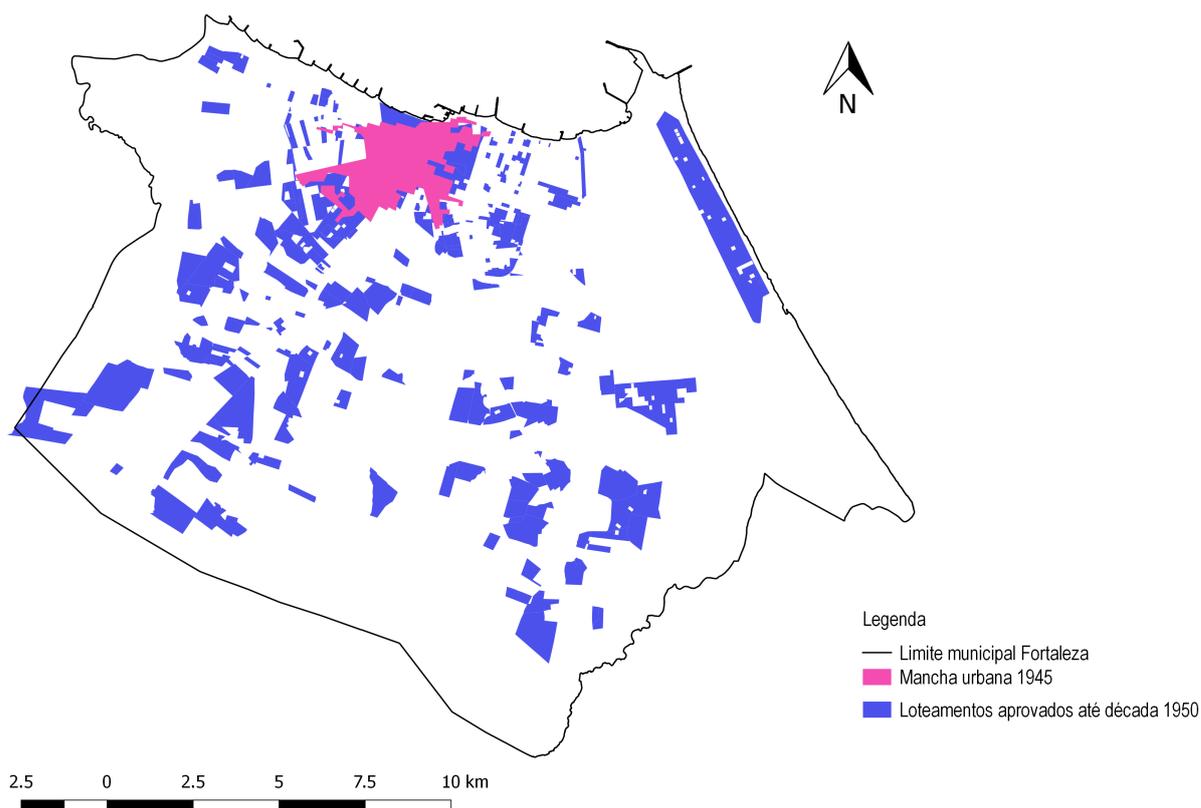
Durante a década de 1930, os loteamentos se concentraram ao redor do centro, o núcleo urbano principal (Mapa 01). Destacaram-se duas famílias como principais proprietárias desses terrenos, a família Gentil, importante agente dessa atividade desde o século XIX, conforme relatado, e a família Manoel Sátiro (SANTOS, 2012, p. 72). Ainda nessa década, esses negócios com terra urbana relacionavam-se aos capitais advindos das atividades comercial e bancária (SANTOS, 2012, p. 123). Esses fatos mostram o início da consolidação dos investidores fundiários, num processo que se iniciava de forma efetiva na cidade.

A partir da década de 1940, os loteamentos se intensificaram e foram implementados em diversas áreas da cidade (Mapa 01). Entretanto, há leve concentração dessa produção no sentido leste, influenciada pela construção do maior loteamento oficial da cidade, na Praia do Futuro (grande área no extremo leste da cidade), pertencente à família Diogo. Também pertence a essa família outros grandes loteamentos próximos. A porção leste da cidade tendeu, por conseguinte, a valorizar-se a partir de então até hoje. Aquele loteamento foi fundamental para direcionar a expansão do mercado imobiliário para esse sentido, juntamente com alguns investimentos públicos feitos posteriormente. Além das famílias já citadas, a família Patriolino Ribeiro também incorporou-se ao mercado de terras a partir dessa década (SANTOS, 2012).

A intensificação do processo de parcelamento do solo acontece no mesmo período que as classes

dominantes estão saindo do centro da cidade, o que, entre outros fatores, foi possibilitado pela chegada do automóvel e pelo incremento dos transportes em Fortaleza. O deslocamento das classes mais altas para outras áreas da cidade, fora da área central, inicialmente se deu no sentido oeste e sudoeste, com destaque para o bairro Jacarecanga, e posteriormente para o sentido leste, com destaque para os bairros Aldeota e Praia de Iracema. A partir de meados do século XX, o fluxo das classes altas intensificou-se nesse último sentido. O centro, portanto, iniciou um processo de especialização de atividades, com foco no comércio, mas mantendo ainda, até quase o final daquele século, os principais edifícios institucionais, principalmente os do governo municipal, dos poderes Judiciário e Legislativo e alguns do governo estadual.

Durante esse período, grande quantidade de terras rurais foi incorporada à cidade, resultante da ação daquelas famílias, o que começou a consolidar a estrutura urbana existente até hoje (Mapa 02). Esse processo transformava o preço da terra, tornando-as, cada vez mais, inacessíveis à população de rendas mais baixas.



**MAPA 02. Loteamentos aprovados até a década de 1950 e a mancha urbana de 1945<sup>14</sup>**  
Fonte: dados SEUMA, organizados pela autora

<sup>14</sup> A mancha urbana de 1945 foi desenhada a partir da Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores, levantada, desenhada e impressa pelo Serviço Geográfico do Exército em 1945.

Durante a década de 1950, a produção dos loteamentos promoveu grande impacto no processo de expansão urbana, visto que foi durante essa década que mais se implantou loteamentos na cidade (Mapa 01) e que as terras parceladas não estavam previamente localizadas na área urbana delimitada pelo *Plano Diretor de Remodelação e Extensão de Fortaleza*, desenvolvido por Sabóia Ribeiro, em 1947 (SANTOS, 2012, p. 125).

Destaca-se, durante essa década, a identificação de novas famílias que se incorporaram ao processo de intervenção fundiária, além daquelas já inseridas nas décadas anteriores, segundo cadastro da prefeitura. Também começaram a aparecer as primeiras empresas criadas para exercer essa função, que começa a ser profissionalizada, e elas passam a ser as donas dos terrenos. As empresas ainda pertenciam às mesmas famílias, que por vezes dão seu nome a elas: Imobiliária Gentil, Imobiliária Patriolino Ribeiro, Imobiliário Antônio Diogo etc., segundo cadastro da prefeitura. Ainda nessa década, houve a transferência do porto da Praia de Iracema para o Mucuripe, no extremo leste do litoral da cidade. Esse processo consolidou a área no entorno imediato do centro com o foco comercial e o litoral a partir da Praia de Iracema em direção ao leste como atividade de veraneio das classes dominantes, que também estavam iniciando a atividade residencial no litoral. A relação da cidade com o mar ainda era incipiente, mas era crescente, e o litoral passava por processo de valorização, consolidado a partir da década de 1970, com investimentos públicos concentrados nele.

Durante a década de 1960, poucos loteamentos foram feitos, mas a área parcelada foi muito superior em relação a décadas anteriores, com a incorporação de muitos terrenos novos à área urbana, dispersos em todas as direções (SANTOS, 2012, p. 128). Entretanto, conforme pode ser visto na Figura 08, esses loteamentos não foram construídos de forma contígua, mas deixando espaços entre eles, e entre eles e a malha urbana, gerando especulação imobiliária e promovendo a valorização de algumas áreas específicas. Também nessa época, surgem novas famílias que se incorporam ao ramo de investimentos fundiários.

A cidade sofre nova explosão populacional resultante de grande processo migratório advindo do interior do estado, ainda na década de 1950, devido a duas grandes secas (1952 e 1958), o que volta a se repetir na década de 1970. Entretanto, esses fenômenos coincidem com o período de valorização da terra resultante daqueles parcelamentos. O crescimento populacional aliado ao aumento de preço da terra provocou, então, a intensificação da construção ilegal e irregular de moradias, representada pela favelização e pelos loteamentos periféricos clandestinos.

Em 1963, foi desenvolvido o principal plano desse período, o primeiro Plano Diretor da cidade, com esse nome, por uma equipe interdisciplinar sob a coordenação do arquiteto Hélio Modesto. O plano trouxe algumas inovações, como, por exemplo, a abordagem de diversos temas, “abrangendo aspectos de natureza física, social e econômica” (FARIAS FILHO, 2008, p. 6). Além disso, foi elaborado a partir

de levantamento aerofotogramétrico de 1959 e do Censo Demográfico do IBGE de 1960, o que possibilitou maior aproximação com a realidade urbana.

Apesar das inovações, o plano continuou muito centrado na temática da circulação, tratando diversas intervenções viárias, aberturas de vias etc. Entretanto, a abordagem viária estava articulada ao zoneamento. O plano propôs ainda a expansão e o desenvolvimento da área central e a descentralização de atividades e equipamentos através da concepção de centros de bairro.

Hélio Modesto abordou nesse plano diversos usos já consolidados na cidade nessa década: residencial, comercial, industrial, misto, especial e paisagístico e recreativo. Dessa forma, foi proposta a incorporação de algumas áreas de praias, como a Beira-Mar, por exemplo, a partir da proposta da construção da Avenida Beira-Mar, e a zona oeste, a partir da construção da Avenida Leste-Oeste, que só aconteceu em 1973.

Ainda em relação aos usos, o plano inovou quando tratou do uso residencial, pela primeira vez de forma concisa, referindo-se aos assentamentos precários, já representados nesse período pelas favelas.

O segundo padrão residencial específico é o definido como *favelas*. O Plano – primeiro a incorporar a questão da habitação popular a um contexto social mais amplo – identifica que as causas do surgimento deste tipo de moradia são vinculadas a problemas econômicos e sociais da região (seca, falta de trabalho/escassez de emprego, falta de assistência etc.) e escapam ao âmbito da ação da Prefeitura, gerando consequências nefastas ao ordenamento urbano (desorganização da expansão urbana; ausência de código de zoneamento e de regulamentação municipal adequadas). Neste sentido, as proposições para solucionar esta problemática extrapolam o aspecto físico propriamente dito e, conseqüentemente, extrapolam também o âmbito de ação municipal, a saber:

- Para o município, o Plano propõe: um planejamento habitacional baseado num zoneamento racional, com regulações realísticas e a criação, junto à universidade, de um serviço social de favelas, para atender os problemas já existentes.
- Para a região, o Plano propõe: a criação, junto com os municípios vizinhos, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) de núcleos agrícolas com o intuito de garantir a permanência da população no interior do Estado, evitando a migração para a capital (BRASIL *et al.*, 2012).

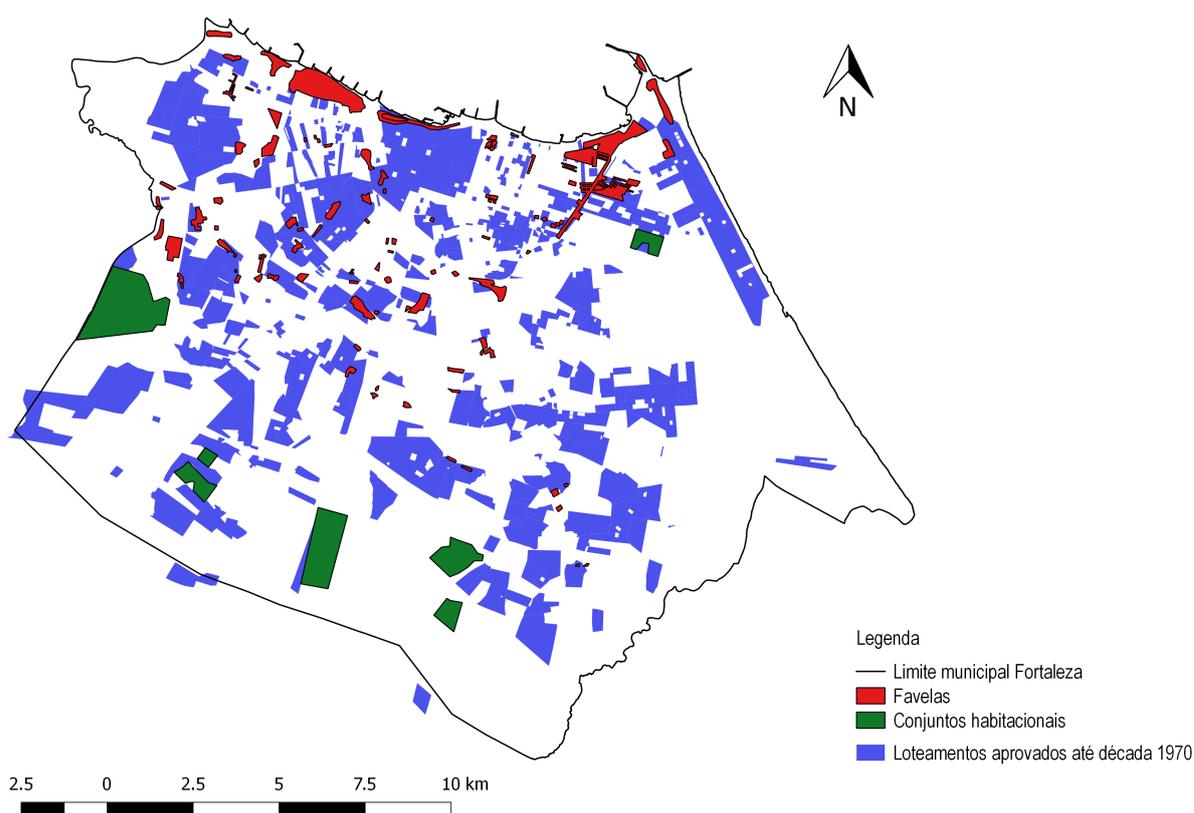
Apesar da identificação da problemática das favelas, já numerosas nesse período (Mapa 03), o plano não tem propostas de intervenção para essas áreas; dessa forma, o que foi feito em relação à política habitacional<sup>15</sup> esteve descolado do planejamento urbano.

---

<sup>15</sup> A década de 1960 coincidiu com o início da centralização da política habitacional no país, a partir da criação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e do BNH (Banco Nacional de Habitação), que, em Fortaleza, promoveu a construção de diversos conjuntos habitacionais.

O plano sugeriu ainda a criação de um centro cívico fora da área central, que desencadearia a saída de diversas atividades institucionais do centro da cidade, o que aconteceu nas décadas seguintes e provocou um processo de monofuncionalização daquela área, com consequente degradação física e esvaziamento em determinados horários e dias da semana.

Durante a década de 1970, muitos loteamentos foram feitos, mas pouca área foi incorporada, pois eram de menor porte (Mapa 01) e as famílias envolvidas eram praticamente as mesmas. Assim como nas décadas anteriores, é possível perceber que esses loteamentos deixaram hiatos entre eles, promovendo a especulação imobiliária e gerando expansão territorial da cidade, incorporando terras rurais (Mapa 03). Os espaços que ficaram vazios continuaram sendo ocupados pelos assentamentos precários, consolidando parte das favelas existentes até hoje. Aqueles que não conseguiam localizar-se na cidade centralmente continuavam a ocupar as periferias precárias.



**MAPA 03. Loteamentos aprovados até a década de 1970, as favelas identificadas nessa década, e os grandes conjuntos habitacionais BNH**

Fonte: dados loteamentos: SEUMA; dados favelas: PET-UFC; organizados pela autora

Até essa década a regulamentação dos loteamentos era papel do *Código de Obras e Posturas* do município, conforme comentado; portanto, era de responsabilidade municipal essa regulamentação. O parcelamento era feito pela iniciativa privada, e ficava à mercê de seus interesses. Entretanto, em 1979

houve a aprovação da Lei de Parcelamento do Solo (nº 6.766/79), lei nacional que passou a regulamentar o tema no Brasil. Alguns municípios desenvolveram suas leis de parcelamento municipais, como foi o caso de Fortaleza (Lei nº 5122.A/79, posteriormente complementada pelo Decreto nº 9476/94). Contudo, naquele ano, a cidade já tinha grande parte de sua área parcelada (Mapa 03).

A produção da cidade de Fortaleza, até o início da década de 1980, ficou, então, dividida entre a produção formal – feita pela iniciativa privada, através principalmente dos loteamentos, mesmo com regulamentação precária – e a produção informal, feita pelos próprios indivíduos, com o intuito de solucionar uma problemática que não está presente adequadamente no planejamento urbano, a habitação popular, e que terminou conformando as favelas e demais assentamentos precários. Para Milton Santos (*apud* BOULAY; BUHOT, 2013), o formal e o informal constituem um todo “dirigido pelo mesmo sistema de normas”, ou seja, a regulamentação da construção da cidade, que conforma a sua produção formal, exclui grande parte da população que não consegue adequar-se a ela e, conseqüentemente, induz a produção informal.

A década de 1970 também foi marcada pela construção dos grandes conjuntos habitacionais em Fortaleza, entretanto, eles não estavam previstos pelo planejamento urbano e seguiram as premissas do que aconteceu no país durante esse período: grande quantidade de unidades habitacionais, precariedade de materiais, localização periférica descolada da mancha urbana e em área com infraestrutura precária (Mapa 03).

Além disso, durante a década de 1970, Fortaleza tornou-se região metropolitana (Região Metropolitana de Fortaleza – RMF) de forma compulsória, através da Lei Complementar Federal nº 14/73, assim como outras regiões metropolitanas no país. Em 1972, foi elaborado o *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza* (PLANDIRF), com o objetivo de consolidar as relações entre os municípios da RMF, visando solucionar os problemas causados pela intensa migração para a capital. Assim como o anterior, esse plano abordou diversos temas, entre eles o econômico, para atingir aquele objetivo. Mas o foco, entretanto, ainda era muito relacionado com o sistema de transportes e o viário, com o intuito de promover uma melhor circulação interna à RMF.

As intervenções viárias tinham claramente a função de possibilitar as conexões entre os municípios, visto que as atividades econômicas começaram a se dispersar pelo território da RMF, com a criação do Distrito Industrial de Maracanaú, inaugurado em 1969, e, conseqüentemente, os conjuntos residenciais populares. Entretanto, essas intervenções serviram também para “limpar” a cidade dos assentamentos precários localizados nas áreas de maior interesse da classe dominante.

a construção da avenida Leste-Oeste [por exemplo], nos anos 1970, [...] resulta da adoção de política de controle social (visando erradicar a zona de prostituição

próxima do Centro) e de política de ampliação das vias de circulação e de integração leste-oeste (com construção de via permitindo geração de fluxos entre o porto do Mucuripe e a zona industrial da avenida Francisco Sá). Tal política redundou na quase destruição do Arraial Moura Brasil e na divisão do Pirambu em duas partes, fato cujos impactos explicitam a política de erradicação das favelas.

Os antigos habitantes foram deslocados para conjuntos populares construídos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH): o Palmeiras, em Messejana, e o Marechal Rondon, em Caucaia. (DANTAS, 2011, p. 57-58).

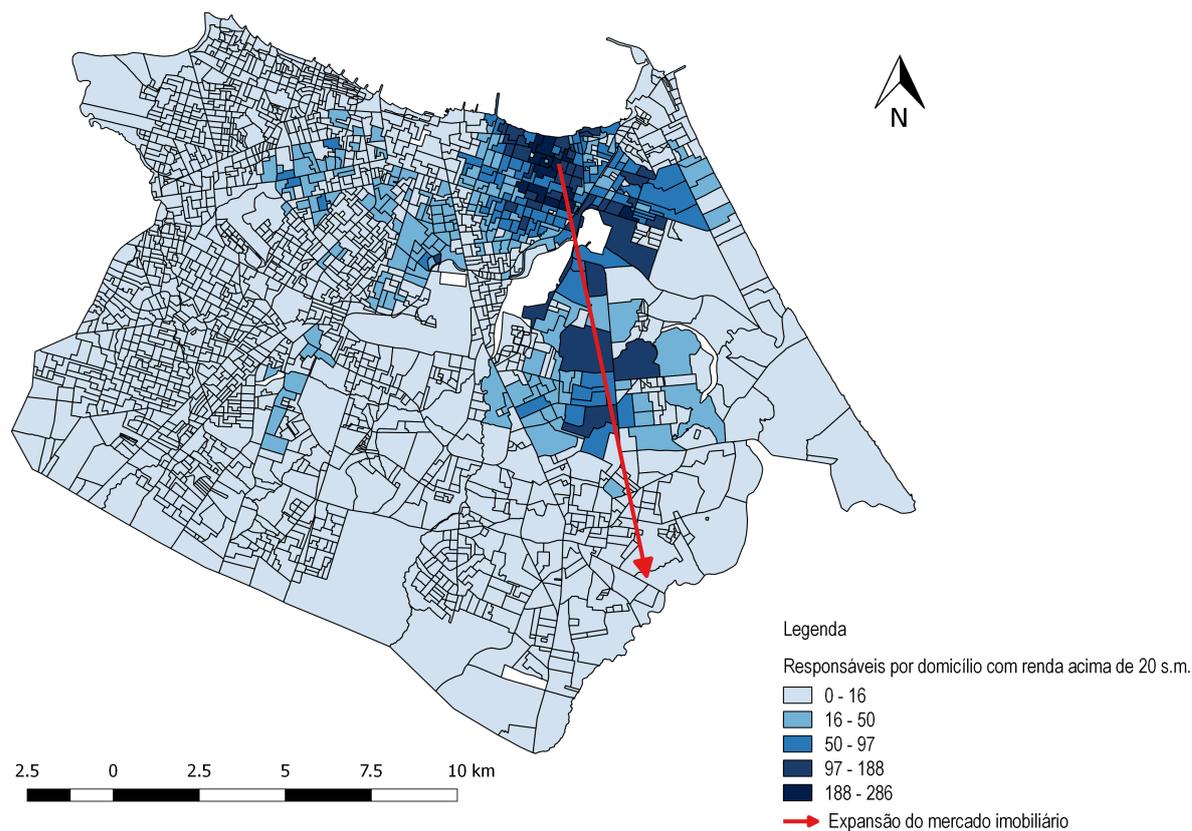
A partir dessa década também se iniciou, efetivamente, o processo de valorização das zonas de praia, já densamente ocupadas pela população de baixa renda, visto que eram áreas bem localizadas e de pouco interesse do mercado imobiliário. Essas zonas começaram a transformar-se em áreas de lazer através da construção dos calçadões ao longo de seu percurso: o da Beira-Mar na década de 1970 e os da Praia de Iracema, Praia do Futuro e Leste-Oeste na década de 1980 (DANTAS, 2011).

Também contribuíram para a valorização do litoral as transformações advindas com a aprovação da Lei de Parcelamento do Solo, que permitiu transformações no tamanho dos lotes daquela área, possibilitando a verticalização. Essa mudança atraiu as classes de rendas mais altas, que começaram a utilizá-lo como local de moradia, surgindo os primeiros edifícios.

Essas transformações no litoral provocaram a valorização das terras e, por conseguinte, a substituição da população moradora original (pescadores, estivadores etc.), que foi expulsa para as periferias da cidade, por outra de mais altas rendas. Entretanto, não foi todo o litoral que passou por esse processo de substituição.

A partir da década de 1980 os loteamentos começaram a se intensificar no sentido leste e sudeste (Mapa 01). Foi para essa direção que se expandiu a moradia da população de rendas média alta e alta, é nos bairros dessa localização onde moram essas faixas da população até hoje (Mapa 04).

Novas famílias, além das citadas anteriormente, surgiram no cenário do parcelamento do solo, como as famílias Jereissati, Queiroz e Dias Branco (SANTOS, 2012). Percebe-se que, já nessa época, outros tipos de investidores se interessaram por esse negócio consolidado. Parte das famílias donas das terras é também envolvida na política, como a família Jereissati, por exemplo, dona de *shoppings* em todo o país e de diversos outros negócios. Há famílias que concentram diversos tipos de empresas, indústrias e meios de comunicação, como a família Queiroz (dona de empresa de gás, água mineral, eletrodomésticos, alimentos etc., e proprietária do Sistema Verdes Mares de Comunicação) e a Patriolino Ribeiro (citada em décadas anteriores e dona do grupo Cidade de Comunicação). Fica claro, dessa forma, que as famílias proprietárias fundiárias são também as famílias mais poderosas da cidade, detentoras dos meios de produção e de comunicação, conforme comentado no capítulo 1.



**MAPA 04. Setores Censitários com responsáveis por domicílio com renda acima de 20 s.m. e área de expansão do mercado imobiliário na década de 2000**

Fonte: Censo, 2000

Somaram-se aos investimentos fundiários nessa direção da cidade outros investimentos privados promovidos principalmente por aquelas famílias. Ainda durante a década de 1970, a família Queiroz, construiu a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), e em 1982 a família Jereissati construiu o *Shopping Center* Iguatemi, cuja primeira ampliação ocorreu em 1992 (Figura 08).

Assim, o setor empresarial direciona o crescimento da cidade para as zonas leste e sudeste, com a implantação de indústrias, de estabelecimentos do ensino superior e de centros comerciais, além da abertura de novos loteamentos pelos grandes proprietários de terra, como as famílias Diogo, Patriolino Ribeiro, Dionísio Torres e Gentil, dando origem a novos bairros – Dionísio Torres, Papicu, Edson Queiroz, Antônio Diogo, Cocó, Água Fria. Os empresários seriam responsáveis também pela construção de grandes obras para a administração pública, entre elas habitações populares e obras públicas (BERNAL, 2004, p. 162).

Além desse direcionamento dos investimentos privados, houve investimentos públicos, que contribuíram para a valorização daqueles, bem como da terra urbana nessa área. O primeiro investimento de grande porte, durante essa década, foi a construção da sede do Governo Estadual, o Centro Administrativo do Cambéba, situado no bairro de mesmo nome. Em seguida, o Fórum Clóvis Beviláqua foi deslocado do centro da cidade para um terreno ao lado da UNIFOR. Também vizinho a

essa universidade, foram construídos o Centro de Convenções da Cidade e a Imprensa Oficial do Ceará (Figura 08). Esses investimentos públicos consolidaram a área como eixo de expansão urbana e valorização da terra e imobiliária.

Apesar da ação dos agentes privados, é o Estado capitalista que assegura as condições concretas para o processo de urbanização, ora controlando a população em seus movimentos de apropriação do solo, ora decidindo onde serão criados e localizados os serviços e a infraestrutura urbana. Daí por que o Estado, ao associar-se aos interesses privados dos agentes imobiliários, coloca a implantação daqueles serviços geralmente nas áreas de população de maior poder aquisitivo, isto é, nas zonas leste e sudeste da cidade (BERNAL, 2004, p. 162).

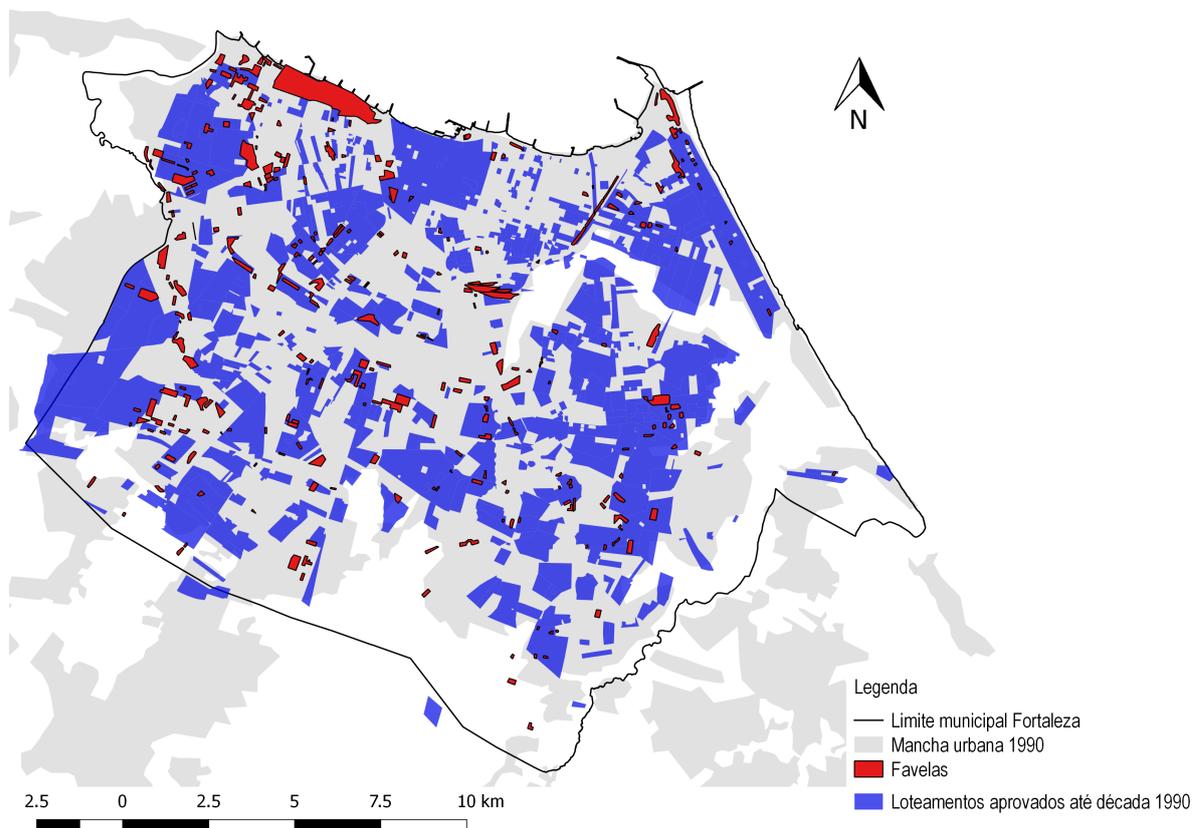
Durante a década de 1990, os loteamentos continuaram se concentrando no setor leste da cidade, mas com intensificação no eixo sudeste, já valorizado na década anterior. O desenvolvimento desse eixo, que faz a ligação com importantes municípios da RMF e com o litoral leste do estado, foi fortalecido a partir da requalificação da avenida Washington Soares e de outros investimentos públicos, passando a ser a principal direção de expansão do mercado imobiliário para rendas média alta e alta da cidade, extrapolando os limites para outros municípios, inclusive (Mapa 04). Tal processo promoveu a valorização fundiária nesse eixo.

A requalificação da avenida Washington Soares foi desenvolvida pelo Governo do Estado do Ceará e tinha como *slogan*: “A avenida que virou rodovia”, devido ao porte que ela adquiriu. O ponto zero da rodovia CE-040 foi modificado, para que o Governo do Estado tivesse autonomia de intervir na avenida dentro do território do município. Como forma de melhorar o acesso à via foi construída a avenida Sebastião de Abreu, de poucos quilômetros, mas passando por dentro do Parque do Cocó e ao lado do *Shopping Iguatemi* (Figura 08). Essa avenida significou uma nova valorização das terras e empreendimentos das famílias dominantes nessa área da cidade.



**FIGURA 08. Investimentos Públicos e Privadas durante as décadas de 1980 e 1990**  
 Fonte: autoria própria

A partir da década de 1990, a produção de novos loteamentos começou a diminuir, pois a cidade já estava fortemente parcelada, mas ainda com muitos vazios urbanos (Mapa 01). Os grandes loteamentos começaram, portanto, a se localizar nos municípios vizinhos, dentro da RMF, a leste de Fortaleza, como Aquiraz e Eusébio, o que foi facilitado com a requalificação da Av. Washington Soares. No fim da década de 1990, portanto, Fortaleza já era fortemente parcelada, com a terra mercantilizada e de alto valor, pertencente a poucas famílias ou grupos de investidores. As localizações estavam bastante consolidadas, o que se contrapõe à falta de moradia de grande parte da população (Mapa 05).



**MAPA 05. Mancha urbana, loteamentos e localização das favelas no início da década de 1990**

Fonte: dados loteamentos: SEUMA; dados mancha urbana: LEHAB-UFC; dados Favelas: PET-UFC; organizados pela autora

### **2.1.3 Terceiro período: planejamento participativo**

A mudança em relação ao caráter dos planos diretores se deu a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, que incluiu dois importantes artigos no capítulo da Política Urbana. A Carta descentralizou a gestão territorial, repassando para os municípios a responsabilidade do planejamento e da gestão do seu território, e definiu o Plano Diretor como instrumento máximo de planejamento urbano, trazendo de volta a crença do Plano Diretor como objeto essencial do planejamento urbano no Brasil.

A partir da década de 1990, conseqüentemente, várias cidades voltaram a produzir seus planos, agora transformados em leis. Esses, devido às exigências da Constituição Federal, trouxeram muitos dispositivos inovadores, instrumentos urbanísticos e outras ferramentas com intuito de fazer cumprir a função social da propriedade. As inovações propostas pela Constituição só se efetivaram (e com limites) depois da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que apresentou os instrumentos urbanísticos de maneira mais completa e estabeleceu como estes deveriam ser apropriados pelos planos diretores.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade representaram, portanto, importantes avanços. Foram conquistados com muitas dificuldades, mas suas conseqüências não foram as esperadas; isso porque

as inovações trazidas por essas leis iam de encontro aos interesses hegemônicos. Segundo Ferreira (2010), a aplicação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade pelo Estado iriam atuar no sentido inverso à história da formação da sociedade brasileira, à sua lógica patrimonialista de defesa dos interesses dominantes.

Em Fortaleza, o plano que representa esse período é o *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano* (PDDU-FOR, Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992) e sua revisão, após aprovação do Estatuto da Cidade, na forma do *Plano Diretor Participativo de Fortaleza* (PDP-FOR, Lei Complementar nº 62, de 13 de março de 2009).

O PDDU-FOR foi desenvolvido após a aprovação da Constituição Federal, e das leis de parcelamento do solo, federal e municipal. O plano, já em sua apresentação, identificou a existência de grandes desigualdades no espaço urbano, propondo-se a solucioná-las.

A produção do espaço urbano retrata essas desigualdades, configurados no acesso e forma de apropriação da terra.

[...]

O reconhecimento das carências existentes, a fragilidade das bases do desenvolvimento econômico, a situação de escassez dos recursos públicos, a degradação do meio ambiente, a ocupação e a expansão urbanas sem a implantação correspondente de infra-estrutura dos serviços básicos, constituíram os elementos delineadores da definição das diretrizes do Plano. Portanto, a proposta teve como pressupostos básicos a cidade existente e suas efetivas possibilidades de transformação.

[...]

Reconheceu-se o processo de uso e ocupação diferenciados do solo urbano, pela consideração dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social e os Assentamentos Espontâneos (favelas), que suscita a questão da regularização da cidade ilegal.

[...]

A compreensão de que a cidade deve ser planejada com a participação dos diversos grupos sociais que a compõem e de que o Plano Diretor é o instrumento de mediação dos conflitos urbanos, levou à definição dos canais de integração da sociedade com o Poder Público. (FORTALEZA, 1992, p. 13-15).

Dessa forma, o plano incluiu diversos assuntos, sendo mais amplo e geral do que os planos anteriores, o que é uma forte característica desse período. Ele assegurou, em suas diretrizes gerais, o cumprimento da função social da terra urbana, a regularização fundiária, a participação popular a partir de conselhos, o fundo de terras municipal, entre outros assuntos. Para garantir isso, tratou da regulamentação da produção do espaço, abordando o zoneamento com seus indicadores de ocupação e tipos de usos permitidos, os vazios urbanos, o sistema de transporte e os sistemas viário e de circulação, a infraestrutura urbana e o sistema de planejamento e gestão. O plano apresentou ainda,

pela primeira vez e mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, alguns instrumentos urbanísticos, como: Regularização Fundiária, Solo Criado, Operação Urbana Consorciada (OUC), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Contribuição de Melhoria e Imposto Progressivo no Tempo.

Os instrumentos propostos, entretanto, não foram capazes de democratizar a apropriação e produção do espaço urbano. Muitos deles não foram sequer utilizados e outros não foram aplicados corretamente de forma a promover alterações significativas.

Não houve planos ou programas de regularização fundiária para os assentamentos precários, nem mesmo para os conjuntos habitacionais construídos pela própria prefeitura. Propôs-se somente uma OUC durante o período de vigência desse plano, a OUC do Riacho Maceió. Entretanto, ela só foi executada após a aprovação do plano seguinte. Os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade não foram utilizados e os de participação popular, como os Conselhos, foram utilizados, mas não promoveram uma real democratização da gestão, visto que eram muitos, criados de forma desconectada, a maioria não deliberava e representavam muito mais instrumentos informativos do que de tomada de decisão e construção coletiva. Na área urbana foi criada a Comissão de Avaliação Permanente do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CPPD), já prevista pela Lei Orgânica do Município, em seu artigo 160, e em vigor até hoje.

O plano tratou ainda da zona de expansão sudeste da cidade, para onde estavam indo os investimentos imobiliários privados, classificando-a como Zona Adensável e estabelecendo que:

Art. 41.

II – zona adensável é aquela atendida em parte pelo sistema de abastecimento d'água, sem sistema de coleta de esgotos, onde se verifica uma tendência de expansão das atividades urbanas, com possibilidade de ordenamento e direcionamento da implantação da infra-estrutura, sem prejuízo da ocupação existente (FORTALEZA, 1992, p. 54).

Dessa forma, o PDDU-FOR consolidou aquela área de expansão, direcionada inicialmente pela iniciativa privada, e determinou que fossem feitos investimentos públicos em infraestrutura urbana nessa direção. Entretanto, essa expansão se deu com grandes impactos para a estrutura urbana, que ainda não era adequada, e para o meio ambiente, muito frágil nessa área, provocando a necessidade de ampliação da infraestrutura, o que valorizou ainda mais as localizações nesse eixo.

Esse período resultou, portanto, na concentração da população de rendas média alta e alta no setor leste da cidade (Mapa 04), com tendência de expansão para sudeste. A existência de grande fragilidade ambiental, caracterizada pela presença do rio Cocó (principal recurso hídrico que corta a cidade), promoveu também a convergência de ocupações em áreas de risco. O deslocamento nesse sentido resultou ainda em uma alta quantidade de assentamentos precários dispersos pelo território.

## **2.2 O lugar dos pobres na cidade de Fortaleza: a política habitacional e a falta de diálogo com o planejamento urbano**

A precariedade habitacional em Fortaleza, é importante destacar novamente, aparece nas plantas da cidade desde o século XIX. Inicialmente, ela é identificada como casas de palha, mas já no século XX, quando volta a aparecer nas plantas e nos planos oficiais, já está representada como favelas. Entretanto, não há propostas concretas nos planos para essa problemática.

A iniciativa privada – o mercado imobiliário – também não teve interesse em promover habitação popular, pois o objetivo desse agente é o lucro, o que as classes baixas não podem oferecer; por conseguinte, elas nunca conseguiram se inserir nas transações imobiliárias formais.

Apesar disso, o Estado, por vezes nacional e mais recentemente municipal, interviu diretamente na questão habitacional, mas de modo descolado do planejamento urbano. As intervenções mais significativas se deram a partir da construção de novos conjuntos habitacionais; poucos foram os investimentos para garantir a permanência da população no local através de urbanizações ou melhorias habitacionais.

As políticas implementadas em Fortaleza seguiram uma racionalidade e temporalidade nacionais, elas aconteceram como um reflexo do que acontecia no restante do país.

A primeira produção pública de Habitação Social aconteceu no fim da década de 1940, financiada inicialmente pela Fundação da Casa Popular (FCP), mas também com investimentos próprios. Essa produção foi muito insignificante diante da problemática da época, e só é possível identificar um conjunto na cidade (MÁXIMO, 2012).

A atuação estatal mais importante nesse período em Fortaleza foi financiada pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP), e aconteceu do final da década de 1940 até a década de 1960. Foram construídos 10 conjuntos, com caráter modernista, de pequeno porte, e algumas vezes extrapolando a malha urbana, na busca por terrenos mais baratos (MÁXIMO, 2012, p. 104). Além do preço dos terrenos, interferiu na escolha da localização também o fato de que a maior parte da terra urbana já era propriedade privada, os proprietários não tinham a intenção de vender com esse objetivo, e o Estado não tinha meios para interferir naquela propriedade. Devido à dimensão do problema habitacional da época essa produção também foi inexpressiva.

Até a década de 1950, já eram registradas 11 favelas na cidade, que abrigavam mais de 154 mil pessoas, o que correspondia a 30% da população de Fortaleza (CEARÁ *apud* MÁXIMO, 2012, p. 111). Esses assentamentos localizavam-se principalmente em áreas de fragilidade ambiental, como margens de rios e lagoas, dunas e nas faixas de praia, e também nas margens da via férrea, áreas essas que não interessavam ao mercado fundiário e imobiliário. Assim, diante dessa realidade, a produção desse período não teve grandes impactos.

Ao fim da década de 1960, também aconteceram algumas ações de desfavelamento, conduzidas pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), caracterizadas pelo reassentamento em conjuntos habitacionais. Ao todo foram construídos 5 conjuntos, com 2.742 unidades habitacionais, pela própria prefeitura. As ações de remoção se davam em consequência das obras de urbanização, principalmente aquelas relacionadas às intervenções viárias e à implantação de equipamentos urbanos (MÁXIMO, 2012, p. 117). Essas ações continuaram durante as décadas de 1970 e 1980, mas organizadas dentro de um novo programa, o Programa Integrado de Desfavelamento da Cidade de Fortaleza.

Alguns conjuntos foram construídos a partir de outros programas de urbanização, todavia eles não são relevantes. Essas iniciativas mais intensificaram a problemática habitacional do que buscaram soluções.

A grande produção habitacional do século XX, entretanto, aconteceu a partir da década de 1970. Desenvolveu-se durante o período do governo militar, dentro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), efetivando-se, em Fortaleza, através da Companhia Estadual de Habitação do Ceará (COHAB-CE).

Em Fortaleza, foram construídos ao todo 9 conjuntos habitacionais, em grande escala, com muitas unidades cada um. Alguns extrapolaram os limites do município, ocupando os vizinhos da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), tanto pelo preço e pela disponibilidade dos terrenos quanto porque estava sendo implementada uma política de consolidação da RMF.

A implantação desses conjuntos teve grandes impactos urbanos: 1) a inserção deles em si modificou os seus arredores, criando novas localizações; 2) devido à quantidade populacional relocada para eles foi necessária a expansão da infraestrutura urbana que terminou por valorizar os terrenos localizados entre os conjuntos e o centro da cidade. Entretanto, a extensão da infraestrutura não foi imediata, nem igualitária entre os conjuntos, o que, por um lado, gerou áreas de precariedade e degradação, mas, por outro, consolidou alguns deles como grandes e importantes bairros existentes até hoje, apesar de já terem sido bastante modificados.

A posição periférica desses conjuntos habitacionais em Fortaleza, e na RMF, representou uma lógica perversa, pois não considerou os assentamentos precários existentes na cidade – que já eram muitos, e eram situados em áreas mais centralizadas, próximas à infraestrutura urbana, aos serviços disponíveis e à oferta de empregos (Mapa 03). Assim, a construção desses grandes conjuntos habitacionais e a inserção da população moradora deles se deu em consonância com significativas remoções populacionais de diversas áreas da cidade de Fortaleza.

Algumas mudanças aconteceram durante a década de 1990, em relação à política habitacional. Na década de 1980, houve a extinção do BNH e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o que diminuiu os financiamentos nacionais para os conjuntos habitacionais. Além disso, a aprovação da

Constituição Federal de 1988 deu aos municípios maior autonomia no planejamento e na gestão do território, conforme comentado anteriormente. Dessa forma, aconteceram alguns programas de menor porte, mas eles não foram tão relevantes para a solução do problema em Fortaleza, como o Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), programa nacional desenvolvido durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), e que significou uma primeira tentativa de inserir o mercado imobiliário privado na produção de Habitação de Interesse Social. Além disso, algumas experiências de urbanização de favelas foram feitas nessa mesma década, através do Programa Habitar Brasil BID (HBB), que contemplou algumas favelas em Fortaleza, mas não foi tão significativo. A década de 2000 trouxe diversas mudanças, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, da criação do Ministério das Cidades, da implementação de novos programas habitacionais federais e em consequência da ascensão de governos de esquerda ao poder, tanto em nível federal, quanto em nível municipal, em Fortaleza.

### **2.3 O que realmente se planejou durante o século XX?**

O que se viu, portanto, ao longo de todo o século XX, foram planos sem obras, obras sem plano e políticas desconectadas do planejamento urbano, como foi o caso da política habitacional. O planejamento não considerou a cidade real, e a cidade real não estava retratada nos planos, nem nas leis, o que representou “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000).

Nesse contexto foi produzido o espaço urbano no Brasil, consolidando, ao mesmo tempo, a produção formal do espaço e a produção informal, em um processo dialético.

As vontades e os interesses das classes dominantes moldaram as políticas urbanas e os planos diretores no Brasil, e não as reais necessidades das cidades e população. Os interesses e as vontades hegemônicas definiram a “vontade política”, determinante para a ação do Estado.

As regulamentações tentaram, somente em discurso, contornar as matrizes históricas patrimonialistas, por meio de planos e leis ao longo de todo o século XX. No entanto, consolidaram-se mais como ideologias do que como ações reparadoras, pois não conseguiram (nem tinham intenção de) solucionar os reais problemas das cidades brasileiras.

O processo de urbanização [no Brasil] será marcado fortemente por essa herança [colonial]. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais. (MARICATO, 2000, p. 150).

Dessa forma, no Brasil, o planejamento urbano tem sido desenvolvido desvinculado da prática das

políticas públicas e das ações, configurando um Estado de “deixe-estar” social (*laissez-faire* social) (FERREIRA, 2010). Assim, as leis não tiveram efeitos efetivos ao longo de todo o século XX.

A aprovação da Constituição Federal de 1988 é um marco, apesar de insuficiente, da tentativa de reverter esse quadro que se formou ao longo do século XX. A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, sinalizou avanços que deveriam ser alcançados na luta por cidades mais justas e no cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, não foi o que aconteceu no Brasil. É necessário, portanto, tentar entender por que não se efetivaram os direitos garantidos.

No Brasil, e no mundo, existem formas diversas de tratar da questão da terra enquanto mercadoria, dentro da sociedade capitalista, e, por conseguinte, de tentar enfrentar as desigualdades consequentes desse fato. Dessa forma, serão apresentados dois exemplos na parte seguinte desta tese: o exemplo da França, que apesar de ser um país capitalista apresenta uma maneira bastante peculiar de tratar das políticas urbana e habitacional, reduzindo, quando se compara ao Brasil, as desigualdades de apropriação do espaço; e o exemplo do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que, com uma luta de mais de três décadas, conseguiu fazer aprovar o capítulo da Política Urbana (quando da aprovação da Constituição Brasileira de 1988) e o Estatuto da Cidade (em 2001), apesar de todos os problemas advindos dessas conquistas.

ZAC Clichy-Batignolles, Paris\_foto da autora



## PARTE\_2

As ideias fora  
do lugar

## CAPITULO 3.

### **\_Outras formas de regulação da disputa por localizações em cidades sob o modo capitalista de produção: o exemplo francês**

Este capítulo apresenta o exemplo da política urbana na França, em especial em Paris, que busca garantir a *mixité sociale* (diversidade social)<sup>16</sup>, promovendo a convivência entre diferentes tipologias habitacionais, de mercado e social, bem como variados usos, em uma mesma área. Essa forma de intervir na cidade aproxima-se mais do conceito de direito à cidade do que o que se tem visto no Brasil. O planejamento urbano na França se dá a partir de um diálogo entre as políticas e os programas nacionais e locais. Atualmente, a principal política urbana nacional, a *Politique de la Ville* (Política da Cidade), em vigor desde a década de 1960, tem como principal objetivo a diversidade social. As comunas<sup>17</sup> buscam, a partir do planejamento urbano e de intervenções, atingir esse objetivo. Além da política urbana, a política de *logement social* (habitação social) também tem ideários e regras nacionais, que se aplicam a partir dos poderes locais e se integram à política urbana. Não há dissociação entre as duas políticas, diferentemente do Brasil.

Com o intuito de atender aos objetivos da *Politique de la Ville* e promover a diversidade social, a cidade de Paris, que será analisada como exemplo, utiliza alguns instrumentos urbanísticos e programas que permitem à *Mairie* (prefeitura) ter controle sobre a gestão das localizações. O Estado, representado pelos poderes nacional e local, é forte no momento de propor e executar as intervenções urbanas, interferindo diretamente no planejamento, na gestão e até na produção do espaço urbano. O manejo dos planos e projetos se dá a partir de um grande controle estatal.

Para compreensão do exemplo francês, serão analisados neste capítulo os principais instrumentos urbanísticos e programas utilizados atualmente pela *Mairie* de Paris e pelo governo da França, quando estes extrapolam os limites daquela cidade para alcançar os objetivos da *Politique de la Ville*.

As *Zones d'Aménagement Concerté* – ZAC (Zonas de Urbanização Concertada), propostas para reaproveitar espaços vazios ou subutilizados, tornando possíveis novos usos dentro da cidade, e o *Programme National pour la Rénovation Urbaine* – PNRU (Programa Nacional pela Renovação

---

<sup>16</sup> Neste capítulo, fizemos todas as traduções das leituras originais em francês para o português, e colocamos as expressões e citações nas duas línguas. Entretanto, optamos por utilizar alguns termos em francês por não encontramos tradução adequada.

<sup>17</sup> O sistema político-administrativo francês difere do brasileiro, mas assemelha-se, segundo Newman e Thornley (2012), ao de alguns outros países da Europa, como, por exemplo, Portugal, Espanha e Itália. Na França, o poder político nacional trabalha unido com o poder local, representado pelas *communes* (comunas). Quanto mais rica e desenvolvida a *comuna*, menos interferência o poder central exerce; quanto mais pobre e menos desenvolvida, maior a dependência em relação ao poder central. As políticas e os programas nacionais dependem das *comunas* para serem implementados. Estas são administradas por uma *Mairie* (prefeitura).

Urbana), utilizado para requalificar a periferia degradada da cidade de Paris, serão os principais focos desse capítulo. Ambos buscam a requalificação urbana, considerando a diversidade social e de usos, a partir da gestão do Estado.

Em relação ao planejamento urbano, o Brasil, apesar de inspirar-se em experiências de outros países (e em especial no modelo francês), não consegue aplicar a essência desses instrumentos e programas, visto que o poder de intervenção do Estado é diferente, pois a natureza deles, por sua vez, é também bastante diversa. Dessa forma, o que se tem utilizado no Brasil são ideias fora do lugar (SCHWARZ, 2000).

A escolha da França justificou-se por essa relação direta da legislação e do planejamento urbano brasileiros com os franceses, o que pode ser percebido desde os primeiros planos de melhoramento e embelezamento urbano do Brasil. Entre 1895 e 1930, no Brasil, foram propostos diversos planos de melhoramento para as principais cidades, que privilegiavam obras higienistas e viárias, conforme o que estava acontecendo na Europa, e em especial na França. Segundo Leme (2005, p. 22), “as referências eram as grandes reformas das cidades europeias no século XIX: Paris e Viena”. Essa similitude é observada, por exemplo, no plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro:

O plano prevê a abertura de alguns grandes eixos de circulação da cidade: a avenida Beira-Mar, que desafoga o trânsito entre o centro, Botafogo e Catete, além de impulsionar a ocupação da orla marítima e a avenida Mem de Sá que parte do largo da Lapa, passa sob os arcos da Carioca e termina na rua Frei Caneca.

[...]

A Reforma Pereira Passos está inspirada nas intervenções do prefeito Haussmann (1853-1870) ao transformar a cidade de Paris em metrópole moderna. (LEME, 2005, p. 358).

As inspirações continuaram ao longo do século XX. A construção dos Grandes Conjuntos Habitacionais, por exemplo, durante as décadas de 1960 e 1970, seguiu os ideais modernistas desenvolvidos na Europa e sobretudo na França, por Le Corbusier.

Outras ferramentas utilizadas na legislação brasileira, desde parte dos primeiros planos elaborados no século XX até alguns dos instrumentos de regulação de construção, encontram-se inspiradas na legislação francesa. São exemplos inspiradores o *Plafond Légal de Densité* (Limite Legal de Densidade)<sup>18</sup> e o *Coefficient d'Occupation du Sol* (Coeficiente de Ocupação do Solo)<sup>19</sup>, entre outros. Alguns instrumentos urbanísticos brasileiros também são inspirados em instrumentos utilizados naquele país, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que se inspiram nas Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) e em instrumentos de outros países.

---

<sup>18</sup> Conhecida no Brasil como Taxa de Ocupação.

<sup>19</sup> Conhecido no Brasil como Coeficiente ou Índice de Aproveitamento.

A definição, a utilização e o funcionamento dos instrumentos urbanísticos e das legislações, entretanto, são bastante diferentes, a depender tanto da realidade urbana e social quanto do papel e da forma de atuar do Estado. Uma comparação entre os instrumentos brasileiros e os franceses, e seu funcionamento, portanto, seria bastante equivocada.

O intuito deste capítulo é apresentar e analisar uma forma de lidar com os conflitos urbanos pela disputa pela localização em cidades sob o contexto do modo capitalista de produção diferente da brasileira, utilizando o exemplo de Paris.

### 3.1 Das bases da legislação urbana francesa à *Politique de la Ville*

A década de 1950 foi marcada pelo início da base legislativa urbana francesa. Em 1953, foi criado o *Code de l'urbanisme et de l'habitation* (Código de urbanismo e habitação), que define as ferramentas do *urbanisme opérationnel* (urbanismo operacional). Até então o urbanismo na França era exclusivamente regulamentar (*urbanisme réglementaire*). Esses dois instrumentos são assim definidos, de acordo com Lacaze (1989, p. 99, tradução nossa, grifos nossos):

**Urbanismo regulamentar** edita as regras às quais são submetidas as construções privadas em função da localização do terreno e dos equipamentos públicos existentes ou previstos; na França, o Plano de Urbanismo que fixa essas regras chama-se, depois da Lei de Orientação Fundiária de 1967, Plano de Ocupação dos Solos (POS).

**Urbanismo operacional** designa os métodos que permitem o lançamento de grandes programas de nova urbanização a partir da iniciativa dos poderes públicos ou sob seu controle<sup>20</sup>.

O urbanismo operacional é, portanto, uma importante ferramenta para espacializar os objetivos econômicos e sociais de uma cidade, pois se trata de zoneamentos (*zonages*) diferenciados, ou seja, a subdivisão do território em zonas com objetivos específicos, dispondo de ferramentas de planejamento e gestão do solo também específicos.

Por ser uma possibilidade de tratamento diferenciado do espaço, o urbanismo operacional também pode ser problemático. Segundo Flammand (1989, p. 280, tradução nossa), “ele se constitui como uma ferramenta de poder para os homens que manipulam, notáveis e tecnocráticos”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> “L’urbanisme réglementaire édicte les règles auxquelles sont soumises les constructions privées en fonction de la localisation des terrains et des équipements publics existants ou prévus ; en France, le plan d’urbanisme fixant ces règles s’appelle depuis la loi d’orientation foncière de 1967, plan d’occupation des sols. L’urbanisme opérationnel désigne les méthodes permettant le lancement de grands programmes d’urbanisations nouvelles à l’initiative des pouvoirs publics ou sous leur contrôle.” (LACAZE, 1989, p. 99, grifos nossos).

<sup>21</sup> “Il est aussi l’outil de constitution du pouvoir pour les homes qui le manipulent notables et technocrates” (FLAMMAND, 1989, p. 280).

Lembre-mos, para citar mais uma vez H. Lefebvre, que o urbano não possui adversário pior que o urbanismo, instrumento estratégico do Estado e do capitalismo, com a utilização da realidade urbana que explodiu na produção de um espaço controlado<sup>22</sup>. (FLAMMAND, 1989, p. 280, tradução nossa).

Um dos principais instrumentos do urbanismo operacional criado pelo *Code de l'urbanisme et de l'habitation* foi a *Zone à Urbaniser en Priorité – ZUP* (Zona de Urbanização Prioritária). A ZUP definia as áreas preferenciais para construção de habitação social e infraestrutura urbana, com o intuito de facilitar as intervenções urbanas e direcionar financiamento para elas, tanto de origem Federal (*État*) quanto de origem local (*collectivités locales, communes*). Como a lógica do período (década de 1950) era a construção dos *grands ensembles* (grandes conjuntos habitacionais), as ZUP viabilizaram e localizaram esses conjuntos. As delimitações dessas zonas eram feitas pelas comunas, bem como a definição do plano de massa e o planejamento para sua realização (STÉBÉ, 2013).

Léonhardt (2013, p. 144) define ZUP como uma “Zona de urbanização prioritária, dispositivo criado em 1958 e que permitiu serem criados 195 *quartiers*<sup>23</sup> *d’habitat social* do tipo *grands ensembles*”.

A criação das ZUP tinha o intuito, além de construir habitação popular, de concentrar equipamentos públicos nessas áreas e possibilitar ao poder público o controle sobre a terra urbana. Dessa forma, para tratar da questão fundiária, o poder público utilizava-se do instrumento *droit de préemption* (direito de preempção<sup>24</sup>), regulando o preço dos terrenos naquelas zonas e dando a prioridade de aquisição ao poder público em detrimento do mercado, o que possibilitou a sua aquisição.

A partir das ZUP, foram construídas mais de 2,2 milhões de unidades habitacionais somente durante a década de 1960 na França. Foi a maior investida em habitação popular da história do país. Em termos numéricos, a produção habitacional esteve perto do suficiente; entretanto, em termos qualitativos, as edificações ficaram aquém do necessário para uma habitação de qualidade (FLAMMAND, 1989).

As novas habitações construídas pelo Estado em Paris localizaram-se em sua periferia, devido a maior disponibilidade de terrenos vazios, por caracterizaram-se pelos *grands ensembles*, com muitas unidades concentradas no mesmo local, e pela monofuncionalidade, ou seja, apesar de previstos, poucos equipamentos, serviços e comércios foram implantados nos conjuntos, por vezes eles eram até

---

<sup>22</sup> “Rappelons, pour citer encore H. Lefebvre, que l’urbain n’a pas de pire adversaire que l’urbanisme, instrument stratégique de l’État et du capitalisme dans l’utilisation de la réalité urbaine éclatée et dans la production d’un espace contrôlé”. (FLAMMAND, 1989, p. 280).

<sup>23</sup> A tradução que mais se aproximaria de “quartier” seria “bairro”, apesar de não ser essa exatamente a tradução. A definição utilizada do termo é: “division administrative d’une ville; par extension, partie d’une ville ayant certains caractéristiques, et une unité qui la distingue et permet de l’identifier comme telle” (SEGAUD; BRUN; DRIANT, 2002, p. 355), ou seja, “divisão administrativa de uma cidade; por extensão, parte de uma cidade que tenha certas características, e uma unidade que a distinga e permita identificá-la como tal” (tradução nossa). Entretanto, prefere-se utilizar o termo “quartier”.

<sup>24</sup> O direito de preempção concede à prefeitura (poder público) preferência de compra para os terrenos localizados na área definida como de utilização desse instrumento.

inexistentes. Essas características não se restringiram a Paris, mas marcaram a produção habitacional a partir da implementação das ZUP em toda a França.

Esse tipo de intervenção construiu grandes periferias monofuncionais, com um número elevado de população de baixa renda, monoclassistas, segregadas do restante da cidade e com baixa qualidade urbanística e arquitetônica. Isso caracterizou um novo tipo de periferia, precária e com densidade acima do restante da cidade, os *banlieues*, representação da urbanização desse período e do pensamento moderno naquele país<sup>25</sup>. De acordo com Lacaze (1979, p. 15, tradução nossa), essas ZUP eram caracterizadas por:

terrenos mal situados – as ZUP estão frequentemente sobre planaltos fisicamente separados dos sítios naturais de vales onde as cidades são criadas –, cidades dormitórios sem possibilidade de emprego e os equipamentos são insuficientes, panos de massa com traçados ortogonais rígidos, mais preocupados em otimizar o trabalho das gruas dos canteiros do que criar paisagens urbanas variadas, arquitetura de barra e de torres, funcionalismo sistemático dos planos geradores de segregação social<sup>26</sup>.

Para viabilizar as ZUP, a região de Paris estabeleceu o *Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne* (Plano de gestão e organização geral da região parisiense), entre os anos de 1958 e 1959, implementado somente em 1960. Esse plano definiu as áreas de crescimento de Paris e as ZUP, estabelecendo o direito de preempção para os terrenos livres naquelas áreas.

O *Code de l'Urbanisme* propôs também a *Zone d'Aménagement Concerté* – ZAC (Zona de Urbanização Concertada), que possibilita parcerias entre poder público e iniciativa privada e prima pela diversidade social e de usos. Entretanto, esse instrumento, inicialmente, não promoveu a produção de habitação popular, sendo pouco utilizado. Atualmente, é um dos principais instrumentos aplicados nas intervenções urbanas em Paris, por exemplo, e mistura habitação social e de mercado.

A habitação popular construída durante esse período era financiada pelo Estado, e esse tipo de financiamento da construção era chamado *l'Aide à la Pierre*<sup>27</sup>. Apesar do grande investimento estatal para a construção de habitação, a valorização da terra e a falta de controle do Estado em relação aos aluguéis tornavam a moradia um bem muito caro, inacessível à grande parte da população, restando a

---

<sup>25</sup> É importante considerar que as periferias em Paris não se comparam com as periferias no Brasil. A proximidade com os centros urbanos é muito maior e a conectividade entre eles se dá de forma mais intensa através de metrô, ou trens de melhor qualidade do que neste país. Entretanto, considerando a localização dos próprios moradores das cidades francesas, a localização das ZUP não se deu no interior das cidades, mas sim em suas bordas, segregando essa população dos demais moradores.

<sup>26</sup> "terrains mal situés – les ZUP sont souvent sur des plateaux physiquement séparés des sites naturels de vallée dans lesquels les villes se sont créées –, cités dortoirs sans possibilité d'emploi et aux équipements insuffisants, plans masses aux tracés orthogonaux rigides, plus soucieux d'optimiser le travail des grues de chantiers que de créer des paysages urbains variés, architecture de barres et de tours, fonctionnalisme systématique des plans générateurs de ségrégation sociale."

<sup>27</sup> "*L'aide à la Pierre* : c'est-à-dire l'engagement de fonds publics dans l'aide à la construction" (FLAMMAND, 1989, p. 308). "Auxílio à construção: quer dizer, financiamento através de fundos públicos para o auxílio à construção" (tradução nossa).

elas as precárias moradias periféricas.

Uma mudança importante em relação ao financiamento estatal de habitação social se deu em 1977, através da aprovação da *Loi Barre*. A partir dessa lei, o Estado passou a financiar não só a construção da habitação popular, mas também as famílias, por meio de uma ajuda de custos para o pagamento do aluguel, que se chamava *l'Aide à la Personne*<sup>28</sup>. O objetivo dessa forma de financiamento era solvabilizar a demanda habitacional, ou seja, os beneficiários do parque locativo de habitação social. Esse financiamento público foi, e ainda é, a base da política habitacional francesa, que subsidia praticamente 100% da habitação social. Isso permite maior diversidade de classes em diversas áreas da cidade, visto que com elas as famílias de menores rendas podem pagar aluguéis um pouco mais caros. Também possibilita ao Estado maior controle sobre a habitação social naquele país.

Apesar dos impactos negativos desenvolvidos por aquela política habitacional durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, com a formação dos *banlieues*, foram criadas as bases da habitação popular na França, a partir dos principais princípios estabelecidos: 1) a habitação popular é de aluguel; 2) a propriedade do imóvel e do terreno, bem como sua gestão, é dos *bailleurs sociaux* (organizações específicas para tratar da questão da habitação social); e 3) o Estado financia a construção da habitação e o pagamento do aluguel, atendendo às famílias de baixa renda.

A partir do final da década de 1970, houve forte crítica ao modelo construído nas décadas anteriores, principalmente devido ao processo de degradação sofrido pelos conjuntos e seus entornos, devido à segregação social que eles representavam. Assim, após esse período, ocorreu uma mudança na concepção da habitação popular, ou seja, não se constroem mais grandes conjuntos habitacionais isolados. Limitou-se a quantidade máxima de unidades por empreendimento, não havendo mais padronização de grande quantidade de unidades. Criaram-se novas formas de financiamento, conforme comentado anteriormente. Entretanto, parte da periferia de Paris, e de algumas outras importantes cidades francesas, já estava densamente ocupada pelos grandes conjuntos habitacionais, as chamadas HLM (*Habitation à Loyer Modéré*<sup>29</sup>).

As mudanças significativas em relação a essa realidade só começaram a acontecer a partir do final da década de 1960 e durante a década de 1970, quando o planejamento habitacional passou a ser pensado junto com o planejamento urbano, o que ainda não foi alcançado no Brasil. O início da transformação aconteceu a partir de 1967, com a aprovação da *Loi d'Orientation Foncière – LOF* (Lei de Orientação Fundiária). Essa lei desenvolveu e ampliou as ferramentas do urbanismo operacional e

---

<sup>28</sup> “*L'aide à la Personne* : c'est-à-dire solvabiliser par des aides à la consommation de logement” (FLAMMAND, 1989, p. 308). “Auxílio à pessoa: quer dizer, tornar as famílias solváveis através de para o consumo de habitação social” (tradução nossa).

<sup>29</sup> “Habitação de aluguel moderado” (tradução nossa).

estabeleceu os instrumentos de controle e uso do solo do urbanismo regulamentar, que perduram até hoje. Além disso, foi nesse período que se consolidou a *Politique de la Ville*, que buscava diminuir as desigualdades sócio-espaciais.

A *Loi d'orientation foncière*, aprovada em 1967, constitui a base legal do urbanismo francês, e é um marco do planejamento e da gestão do território naquele país. Inicialmente, a lei diferenciou os instrumentos de planejamento urbano e do território entre os *Schéma Directeur d'Aménagement et Urbanisme* – SDAU (Esquemas diretores de planejamento e urbanismo) e os *Plan d'Occupation des Sols* – POS (Planos de ocupação do solo). Os SDAU estabeleciam as diretrizes do planejamento urbano, como o fazem os planos diretores no Brasil, mas na escala da aglomeração, ou seja, na escala de uma comuna ou de diversas comunas; e os POS regulavam e limitavam a utilização do solo, como as Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) no Brasil.

Com a definição dos POS, a Lei de 1967 estabeleceu também o *Coefficient d'Occupation du Sol* – COS (Coeficiente de ocupação do solo), que determina a quantidade de construção possível de um terreno, como os Coeficientes ou Índices de aproveitamento (CA ou IA) no Brasil.

Em 1975, outra ferramenta em relação ao controle do uso do solo e das construções veio somar-se ao COS, o *Plafond Légal de Densité* – PLD (Limite legal de densidade), que estabelece um limite de densidade para cada cidade, em geral 1 na França, e, em Paris, 1,5. O promotor imobiliário deverá, portanto, comprar da comuna o direito de construir com uma densidade maior do que a estabelecida.

Por fim, e com grande impacto na legislação urbana francesa, a Lei de 1967 encerrou a utilização das ZUP e propôs que as ZAC fossem utilizadas em seu lugar, o que não modificaria muito a escala da intervenção, mas romperia com a monofuncionalidade e monotonia estética das ZUP, primando pela diversidade urbana (*mixité urbaine*), tanto social quanto funcional.

Foram, portanto, propostas diversas atividades, usos mistos e habitações de tipos variados e para diversas classes sociais. Os projetos dos edifícios não são iguais, sendo propostos por arquitetos ou escritórios diferentes. Além disso, essa ferramenta possibilita a associação de diversos promotores, públicos e privados, em uma mesma intervenção urbana. Entretanto, a gestão da operação é feita pelo poder público, que tem o controle desde a definição do que acontecerá naquele local até a gestão das habitações sociais após a finalização da intervenção.

Ao início dos anos 1970, as ZUP são totalmente abandonadas em benefício deste novo procedimento [ZAC], que visa à 'concertação entre o Estado, as coletividades locais, os organismos gerenciadores (*aménageurs*) e os proprietários privados, e

instaurar uma grande flexibilidade na implementação das operações cujo objeto não será exclusivamente habitação<sup>30</sup> (STÉBÉ, 2013, p. 91, tradução nossa).

Ainda no início da década de 1970, as críticas às ZUP e aos grandes conjuntos habitacionais eram fortes; conseqüentemente, em 1973, a circular “Guichard” limita a construção de conjuntos de mais de 2 mil habitações. Além da degradação física desses espaços, era destacada também a degradação social, marcada pelo desemprego e aumento da violência. Assim, a partir dessa década, o poder público tomou consciência dos problemas que cercavam aquelas áreas e várias medidas foram tomadas com o intuito de lutar contra sua degradação e contra a exclusão da população que os habitava, tanto no âmbito social quanto no âmbito urbanístico e arquitetônico<sup>31</sup>.

Inicialmente, as ações com aquele intuito foram denominadas *Actions pour le Développement Social des Quartiers* – DSQ (Ações pelo Desenvolvimento Social dos *Quartiers*), mas a partir da década de 1980, essas ações passaram a compor a *Politique de la Ville*, que foi estabelecida em 1988 com o objetivo de reunir as ações realizadas pelos *quartiers* degradados.

A Política da Cidade pode ser considerada como uma política de luta contra a exclusão, conduzida através de um recorte territorial, em favor das zonas urbanas onde a precariedade social é forte, realizada pelo Estado em parceria contratual com as coletividades locais<sup>32</sup> (tradução nossa).

A *Politique de la Ville* tem uma abrangência pluridimensional, prevendo ações em vários setores, não somente relacionadas com a questão urbana, mas englobando a diversidade de assuntos que a temática exige, sendo eles: i) desenvolvimento social e cultural; ii) revitalização econômica; iii) emprego; iv) renovação urbana e melhoramento da qualidade de vida; v) segurança; vi) cidadania e prevenção da delinquência; vii) saúde etc.

Com o intuito de alcançar aquela abrangência, a *Politique de la Ville* buscou garantir a *mixité sociale* (diversidade social) e a *mixité fonctionnelle* (diversidade de usos), características fundamentais para a requalificação urbana com inclusão social. Os instrumentos utilizados para atingir esse objetivo foram diversos, mas a análise aqui proposta centra-se no *Programme National pour la Rénovation Urbaine*. Além desse programa, a *mixité sociale* e *fonctionnelle* também é alcançada através das ZAC. Esses dois mecanismos de planejamento e gestão do território serão analisados a seguir.

A *Politique de la Ville* segue os princípios da descentralização política e de planejamento e gestão do

---

<sup>30</sup> "A partir du début des années 1970, les ZUP seront totalement abandonnées au profit de cette nouvelle procédure, qui vise à 'realizer une concertation entre l'État, les collectivités locales, les organismes, aménageurs et les propriétaires privés, et à instaurer une grande souplesse dans la mise en œuvre d'opération dont l'objet ne serait plus exclusivement l'habitat'" (STÉBÉ, 2013, p. 91).

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la>

<sup>32</sup> "La politique de la ville peut être considérée comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte, menée par l'Etat en partenariat contractuel avec les collectivités locales." (Disponível em : <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000077-la-politique-de-la-ville-a-l-epreuve-des-violences-urbaines-de-2005/qu-est-ce-que-la-politique-de-la-ville>>).

território; portanto, é conduzida pelas coletividades locais (cidades ou comunas). Ela prevê a pluralidade de parceiros, visto que apesar de ser implementada pelas coletividades locais, ela é resultado da interação de diversos atores, como: ministérios, serviços do Estado e organismos públicos, coletividades locais e seus parceiros, empresas, habitantes e os setores associativos. Dessa forma, sua viabilização se dá através da assinatura dos *contractes urbains de cohésion sociale* – CUCS (contratos urbanos de coesão social) entre os atores.

Outra característica importante é que ela é implementada através de um perímetro de ação chamado *géographie prioritaire* (geografia prioritária), que é “a identificação e a delimitação dos *quartiers* mais frágeis”<sup>33</sup>. Esses perímetros foram inicialmente identificados pelas operações *Habitat et vie sociale* (*Habitat* e vida social), posteriormente conhecidas como *Zones Urbaines Sensibles* – ZUS (Zonas Urbanas Sensíveis) e, atualmente, a partir de janeiro de 2015, como *Quartiers Sensibles*. As ZUS são caracterizadas pela

presença de **grandes conjuntos** ou de **quarteirões de habitação degradada** e por um **desequilíbrio acentuado entre habitação e emprego**. Na maior parte, tratam-se de grandes conjuntos de habitação coletiva e social dos anos 1950 à 1970 onde os habitantes estão em desvantagem de exclusão e de desemprego em relação à média das aglomerações<sup>34</sup>.

A Lei n° 96-987, de 14 novembro 1996, relativa à implementação do *Pacte de Relance pour la ville*<sup>35</sup> (Pacto de renascimento pela cidade), estabelece que as ZUS compreendem as *Zones de Redynamisation Urbaine* – ZRU (Zonas de Redinamização Urbana) e as *Zones de Franches Urbaines* – ZFU (Zonas de Franjas Urbanas), que são, por definição,

A) As zonas de redinamização urbana correspondem àquelas ZUS definidas inicialmente acima que são confrontadas por dificuldades particulares, apreciadas em função de sua situação de aglomeração, de suas características econômicas e comerciais e de um índice sintético.

---

<sup>33</sup> “l’identification et la délimitation des quartiers les plus fragiles”. (Disponível em: <<http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la-ville>>).

<sup>34</sup> “Les Zus sont caractérisées par la présence de **grands ensembles** ou de **quartiers d’habitat dégradé** et par un **déséquilibre accentué entre l’habitat et l’emploi**. Le plus souvent, il s’agit des grands ensembles d’habitat collectif et social des années 1950 à 1970 où les habitants souffrent davantage de l’**exclusion** et du **chômage** que la moyenne des agglomérations concernées” (Grifos nossos. Disponível em: <<http://www.onzus.fr/presentation/les-quartiers-de-la-politique-de-la-ville>>. Acesso em: 26 jun. 2015).

<sup>35</sup> O *Pacte de relance pour la ville*, definido pela Lei n° 96-987, de 14 novembro 1996, estabelece a definição da *Politique de la ville* e especifica como se dará a sua implementação. A lei é nacional, mas a implementação é feita pelas coletividades locais. (Disponível em: <<http://www.onzus.fr/presentation/les-quartiers-de-la-politique-de-la-ville>>. Acesso em: 26 jun. 2015).

- B) As zonas de franjas urbanas são criadas nos quarteirões com mais de 10.000 habitantes particularmente desfavorecidos às vistas de critérios estabelecidos pela determinação das zonas de redinamização urbana.<sup>36</sup>

As ZRU e as ZFU beneficiam-se de ajudas específicas sob forma de exoneração fiscal e social.

Outra importante conquista, que aconteceu no início do século XXI e intensificou a relação entre a política urbana e a habitacional, foi a aprovação da Lei nº 2000-1208, de 13 dezembro de 2000, conhecida como *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* – SRU (Lei Solidariedade e Renovação Urbana). A lei modificou o *Droit de l'urbanisme et du logement*, principalmente em seu artigo 5º, e estabeleceu uma proporção mínima entre habitação social e as demais habitações a ser atingida pelas comunas, objetivando combater a segregação social.

A lei estabeleceu que as comunas com mais de 350 mil habitantes deverão possuir uma porcentagem de habitação social de 20% em relação às demais habitações, e previu um mecanismo de sanção para as comunas que não cumprissem essa proporcionalidade (APUR, 2015). O dinheiro arrecadado com as sanções seria depositado em um fundo que financiaria a construção de novas habitações sociais. Entretanto, a lei não estabeleceu um horizonte para que se cumprisse a proporção; dessa forma, as comunas que tivessem aumentado a quantidade de habitação social anualmente não sofreriam sanção, independente da quantidade de sua produção, pois seriam consideradas como “caminhando no sentido de atingir o objetivo”. Assim, poucos municípios se empenharam realmente para cumprir essa lei.

Considerando essa lacuna na lei, a *Loi Dufflot I*, de 18 de janeiro de 2013, modificou a proporcionalidade entre habitação social e as demais para 25% em qualquer cidade com mais de 350 mil habitantes, ou acima de 150 mil no caso da *Île-de-France*, região da qual faz parte a cidade de Paris. Além disso, a lei estabeleceu o horizonte de 2025 para que as comunas atingissem essa quantidade. A lei reforçou as obrigações da produção habitacional de responsabilidade das comunas (STÉBÉ, 2013).

Essa lei interferiu diretamente na produção de habitação dentro das comunas, e no caso de Paris condicionou o tipo de uso a ser construído em cada intervenção urbana, incluindo as ZAC. Entretanto, nem todas as comunas conseguiram organizar-se para fazer cumprir a lei.

Em 2003, foi aprovada outra lei que vincula o planejamento urbano à produção e requalificação de habitação social, em especial nas Zonas Urbanas Sensíveis (ZUS), que são áreas que, conforme comentado, ainda abrigam os *grands ensembles*. A *Loi d'orientation et de programmation pour la ville*

---

<sup>36</sup> “A) Les zones de redynamisation urbaine correspondent à celles des zones urbaines sensibles définies au premier alinéa ci-dessus qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. B) Des zones franches urbaines sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine.” (Loi nº 96-987, du 14 novembre 1996).

*et la rénovation urbaine* (Lei de Orientação e de programação pela cidade e pela renovação urbana), de 1º de agosto de 2003, as tem como foco.

Para tanto, a lei define o *Programme National pour la Rénovation Urbaine* – PNRU, que tem como objetivo o desenvolvimento sustentável e a diversidade social. Para a implementação do programa foi criada a *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* – ANRU (Agência Nacional pela Renovação Urbana). Além do PNRU, a ANRU é responsável também pelo *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés* – PNRQAD (Programa Nacional de Requalificação dos Bairros Antigos Degradados), que tem como foco as áreas antigas centrais das cidades, que passaram por processo de degradação e esvaziamento, e tem o intuito de requalificar os espaços e levar moradia para eles, notadamente a habitação social.

### **3.2 Logement Social na França**

A França possui atualmente cerca de 65 milhões de habitantes e um parque habitacional de 27,7 milhões de moradias, aproximadamente, sendo cerca de 17 milhões de habitações próprias e cerca de 10 milhões de habitações sociais. Da oferta de habitação social, em torno de 47% é de aluguel, ou seja, aproximadamente 4,7 milhões de unidades; e cerca de 43% *d’accession sociale à la propriété* (de ascensão social à propriedade), ou seja, aproximadamente 4,3 milhões de moradias (APUR, 2015).

Na França, a habitação social é predominantemente de aluguel; entretanto, existem diversas tipologias de aluguel social<sup>37</sup>. Além daquelas para aluguel, a habitação social também pode ser “para ascensão à propriedade”, ou seja, após um tempo, a moradia pode passar a ser propriedade dos moradores.

Os princípios da habitação social na França são, segundo a APUR (2015):

- A renda familiar deverá ser inferior ao patamar máximo de renda estabelecido pelo Estado para cada tipo de habitação social.
- Há uma garantia de permanência da população na habitação social mesmo que essa família passe por um processo de ascensão social. A renda a ser considerada para o acesso ao programa é a de quando a família se inscreveu. No caso de melhoria financeira da família, ela pode optar por solicitar uma mudança na tipologia da habitação social.
- A habitação social se utiliza de auxílio do Estado, a partir de um duplo sistema de auxílio, conforme explicado anteriormente: *l’aide à la pierre* e *l’aide à la personne*.

---

<sup>37</sup> Na França, o aluguel social é muito diferente daquele do Brasil. Enquanto neste país o aluguel social é uma ajuda do governo para que algumas famílias paguem um aluguel de mercado em situações temporárias, na França eles são a característica principal das habitações sociais, que são públicas e as famílias pagam um aluguel social, abaixo do mercado, e com subsídio do Estado.

- A habitação social deverá atender a diversas classes sociais, no intuito de promover a *mixité social*. Entretanto, atualmente na França a habitação social atende preferencialmente os mais pobres.

A produção de habitação social na França envolve diversos atores, públicos e privados, sendo os principais deles (APUR, 2015):

- O Estado<sup>38</sup>, que é responsável pelas ferramentas legais e regulamentares, por estabelecer os grandes objetivos da produção de habitação social, os limites dos valores do aluguel social, suas taxas de evolução, o montante dos auxílios às famílias etc.
- As coletividades locais ou as comunas, que são responsáveis por parte do financiamento da construção, pela definição das necessidades habitacionais etc.
- Os organismos gestionários, chamados de *baillleurs sociaux*, que são os construtores e fazem a gestão dos parques de habitação social.

O Estado, as coletividades locais e os *baillleurs* definem as operações de habitação social e estabelecem todas as regras que as orientarão. Os recursos para financiamento da construção serão advindos das subvenções públicas, dos fundos próprios dos *baillleurs* e de financiamentos com taxas reduzidas acordados com os bancos públicos (APUR, 2015).

O auxílio às famílias (*l'aide à la personne*) é calculado a partir de diversos critérios: composição familiar (número de pessoas, número de crianças etc.), rendimentos familiares e porcentagem do rendimento que as famílias podem desprender para os gastos com moradia. Há, porém, limites para os valores desses auxílios. É importante destacar que 80% das ajudas são dadas à habitação social de aluguel e que, no parque de habitação social de aluguel, 50% das famílias recebem auxílios (APUR, 2015).

Os financiamentos para a habitação social de aluguel dividem-se em três tipologias:

- *Prêt locatif aidé d'intégration* (PLAI): responde à demanda por habitação social de aluguel barato, para as famílias com baixos rendimentos.
- *Prêt locatif à usage social* (PLUS): designa a habitação social de aluguel subvencionada pelo Estado e realizada pelos organismos de habitação social. Ele substituiu o *prêt locatif aidé* (PLA), a partir de 1999, num contexto de reforma destinada à favorecer a *mixité sociale* dos habitantes nas habitações sociais. A PLA havia sido prevista para juntar a *aide à la pierre* e a *aide à la personne*. Esta tipologia é mais comum na França.

---

<sup>38</sup> Na França, quando se refere ao Estado, está-se tratando do governo francês, e não dos governos locais, que são tratados como coletividades locais.

- *Prêt locatif social (PLS)*: é destinado à financiar as habitações correspondentes aos níveis de aluguel e rendimentos superiores ao PLUS nos territórios com grande concorrência de mercado. Ele foi criado para abrir o acesso das habitações sociais às famílias de classe média.<sup>39</sup> (STÉBÉ, 2013, p. 114, tradução nossa).

Como cada tipologia possui um público específico, cada uma possui um valor máximo de m<sup>2</sup>, a fim de possibilitar o acesso das famílias de rendas diferentes às unidades habitacionais. Todavia, o valor final do aluguel não deverá ultrapassar 33% da renda mensal da família.

A maioria das habitações sociais construídas na França é destinada a abrigar famílias com baixos rendimentos; entretanto, há também habitações sociais específicas, destinadas a públicos como estudantes e pessoas idosas (APUR, 2015), o que também difere do Brasil.

A construção e gestão do parque de habitação social de aluguel são feitas pelo *bailleur social*, que se compreende como um organismo jurídico (pessoa jurídica), em forma de empresa pública ou como sociedade anônima sem fins lucrativos. Atualmente na França existem vários *bailleurs sociaux*, sendo os mais atuantes em Paris: Paris Habitat<sup>40</sup>, SAHLM<sup>41</sup> e RIVP<sup>42</sup>.

O processo de implementação de um parque de habitação social na França é bastante específico e representa as responsabilidades de cada ator envolvido. Inicialmente a operação surge de uma demanda da coletividade local, que é então responsável por definir a área de implantação, escolher o terreno e adquirir esse terreno para que ele se torne disponível para a operação. Em seguida, junto com o *bailleur social*, o poder público local estabelece as características da operação: número de unidades, tipologia dos aluguéis, categorias de financiamentos etc. (APUR, 2015).

O *bailleur social*, então, monta a operação financeira para arrecadação dos recursos, solicitando a subvenção do Estado e um financiamento da Caixa de Depósitos e Consignações, a subvenção da coletividade local, e mobiliza os recursos próprios. Para legalizar esse procedimento é assinada uma convenção com o Estado, entre este, a coletividade local e o *bailleur social*. A partir de então, a gestão da construção é feita pelo *bailleur social*, bem como a gestão das unidades após a finalização da

---

<sup>39</sup> *Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)*: il répond à la demande de logements sociaux très bas loyers réservés aux ménages à faible ressource.

*Prêt locatif à usage social (PLUS)*: il désigne le logement social locatif subventionné par l'État et réalisé par les organismes de logements sociaux. Il remplace le PLA depuis 1999 dans le cadre d'une réforme destinée à favoriser la mixité sociale des habitantes des logements sociaux. PLA: il était prévu pour allier l'aide à la pierre à l'aide à la personne.

*Prêt locatif social (PLS)*: il est destiné à financer des logements correspondant à des niveaux de loyers et de ressources supérieurs au PLUS dans des territoires à marché tendu. Il a été créé pour ouvrir l'accès des logements sociaux aux ménages des classes moyennes. (STÉBÉ, 2013, p. 114).

<sup>40</sup> Ver: <<http://www.parishabitat.fr>>.

<sup>41</sup> SAHLM: SA régionale d'HLM (<<http://www.sahlm-poitiers.fr>>)

<sup>42</sup> RIVP: Régie immobilière de la ville de Paris (<<http://www.rivp.fr/rivp/>>)

operação. Entretanto, a propriedade dos imóveis é dividida entre os atores envolvidos no processo, de acordo com a porcentagem do investimento feito, sendo eles: Estado, coletividades locais, *baillleurs* etc. A escolha das famílias a ocupar as habitações sociais é feita por cada um dos proprietários dessas habitações, devendo seguir o princípio nacional DALO (*Droit au Logement Opposable*), ou seja, os mais pobres têm prioridade. Além disso, cada coletividade local possui uma lista com os NUR (*Numéro Unique Régional*) que apresenta todas as informações das famílias que estão solicitando habitação social. Além das informações cadastrais dos requerentes, é feita uma sondagem em relação à localização onde eles querem morar, contendo três opções de áreas. A partir dessa lista é feita uma *cotation*, quando são dadas notas aos requerentes. Por fim, é montada uma *Commission d'attribution* que irá, a partir das notas, definir as famílias que serão atendidas prioritariamente.

É importante destacar que em cada parque de habitação social estão previstos os diversos tipos de habitação social de aluguel, a habitação social de ascensão à propriedade e alguns tipos de habitação de mercado, no intuito de alcançar a *mixité social* estabelecida pela *Politique de la ville*.

A habitação social de ascensão à propriedade objetiva possibilitar às famílias de rendas baixas o acesso à propriedade habitacional, através de auxílios para os financiamentos. Os tipos de auxílios existentes, a depender do rendimento das famílias, são:

- *Prêt à l'accession sociale (PAS)*: tem por objetivo favorecer o acesso à propriedade das famílias com receitas modestas. Ele é acordado por um banco ou um estabelecimento financeiro tendo passado por uma *convention* com o Estado para financiar a construção ou a compra de uma habitação, com ou sem trabalho de melhoramento. Ele pode financiar até integralmente a operação<sup>43</sup>.
- *Prêt à taux zero (PTZ)*: destina-se às pessoas que querem adquirir sua primeira residência. O PTZ só financia parte das operações e as condições variam de acordo com o valor dos rendimentos. Deve ser complementado obrigatoriamente por outros auxílios imobiliários e eventualmente por recursos próprios. A unidade objeto do auxílio deve ser nova. Entretanto, o PTZ poderá, às vezes, financiar imóveis antigos<sup>44</sup>.

A variedade das tipologias de habitação social, somada ao fato dela ser prioritariamente de aluguel,

---

43 "Le prêt d'accession sociale (PAS) a pour objectif de favoriser l'accession à la propriété des ménages aux revenus modestes. Il est accordé par une banque ou un établissement financier ayant passé une convention avec l'État pour financer la construction ou l'achat d'un logement, avec ou sans travaux d'amélioration. [...] peut financer jusqu'à l'intégralité du coût de l'opération". (Disponível em : <[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)>).

44 "Le prêt à taux zéro (PTZ) s'adresse aux personnes souhaitant acquérir leur première résidence principale. Soumis à des conditions de ressources, le PTZ ne finance qu'une partie de l'opération. Il doit donc être complété obligatoirement par d'autres prêts immobiliers et éventuellement des apports personnels. Le logement, objet du prêt, doit être neuf. Cependant, le PTZ peut aussi parfois financer certains logements anciens". (Disponível em : <[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)>).

possibilita um rearranjo daqueles que a demandam dentro do parque habitacional (*parcours résidentiel*). As famílias, ao sofrerem mudanças, seja de rendimentos, seja de número ou membros da família, seja ainda de relações espaciais (emprego etc.), podem solicitar alteração na tipologia da habitação social, sendo transferidas, sempre que possível, para outro imóvel de habitação social. Esse fato torna a habitação social na França muito dinâmica e mais próxima das necessidades de cada família<sup>45</sup>.

Assim, percebe-se que a habitação social na França é hoje tratada de forma ampla e diversificada, buscando atender aos diversos grupos existentes e às necessidades variadas.

Entretanto, é preciso destacar que a demanda habitacional ainda é grande, pois, além daquela própria do país, a França, assim como outros países da Europa, enfrenta o fenômeno de altos índices de imigração de pessoas de outros países mais pobres, ou de recebimento de refugiados de situação de guerra, o que tem elevado aquela demanda. Hoje a política habitacional da França atende somente aos cidadãos franceses ou aqueles residentes legalizados. Os imigrantes não legalizados, chamados de *sans papier*, não estão incluídos nas listas dos candidatos à moradia. O tratamento dessa problemática é uma questão social grave e é tratada pelos setores de relações internacionais da França. Dessa forma, é possível perceber, também na cidade de Paris, diversos grupos que ocupam as ruas, praças, margens do Sena etc., apesar dessa questão ser agravada nas cidades de fronteiras com outros países, como no sul da França (Figura 09 e Figura 10). Essas ocupações lutam pelo Direito à Moradia e pelo Direito de permanecer no país.



**FIGURA 09. Ocupação da Place de la République**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 10. Ocupação de refugiados na ZAC Pujol**  
Fonte: Acervo próprio

---

<sup>45</sup> O *parcours résidentiel*, ou a possibilidade de mudar dentro do próprio parque de habitação social na França, é uma grande vantagem, pois as famílias vão se transformando e podem trocar a moradia por uma mais adequada às suas necessidades. Essa característica, entretanto, é muito diferente do que acontece no Brasil. Nele, a habitação social é estanque, ou seja, ao ser contemplada com uma unidade de habitação social a família deve ali permanecer enquanto precisar da habitação, não sendo comum a possibilidade de mudança para uma habitação de outro tipo. Isso se dá, também, porque não existe uma diversidade tão grande de tamanhos e tipologias. O programa mais recente de habitação popular, o Minha Casa Minha Vida, é diferente, pois é de propriedade.

### 3.2.1 Logement Social em Paris

A cidade de Paris possuía, em 2013, 1.355.000 habitações, porém somente 14% delas são habitações sociais, o que representa cerca de 201.000 unidades (APUR, 2015). Essa proporção apresentada mostra que, para atingir o valor estabelecido pela Lei SRU (25%), Paris precisa investir em habitação social até 2025. Além disso, é importante destacar que Paris ainda apresenta alta demanda por novas unidades, possuindo 140 mil famílias inscritas na lista de demanda da cidade, o que representa mais da metade da oferta existente (APUR, 2015).

A oferta de habitação social atual está distribuída no território de forma desigual, concentrando-se nas periferias da cidade, principalmente na sua porção nordeste, que concentra mais de 30% dessas habitações (APUR, 2015), e um pouco na porção sul. Na Figura 11, é possível verificar essa localização e perceber também os principais *bailleurs sociaux* da cidade de Paris, com concentração daqueles citados anteriormente.

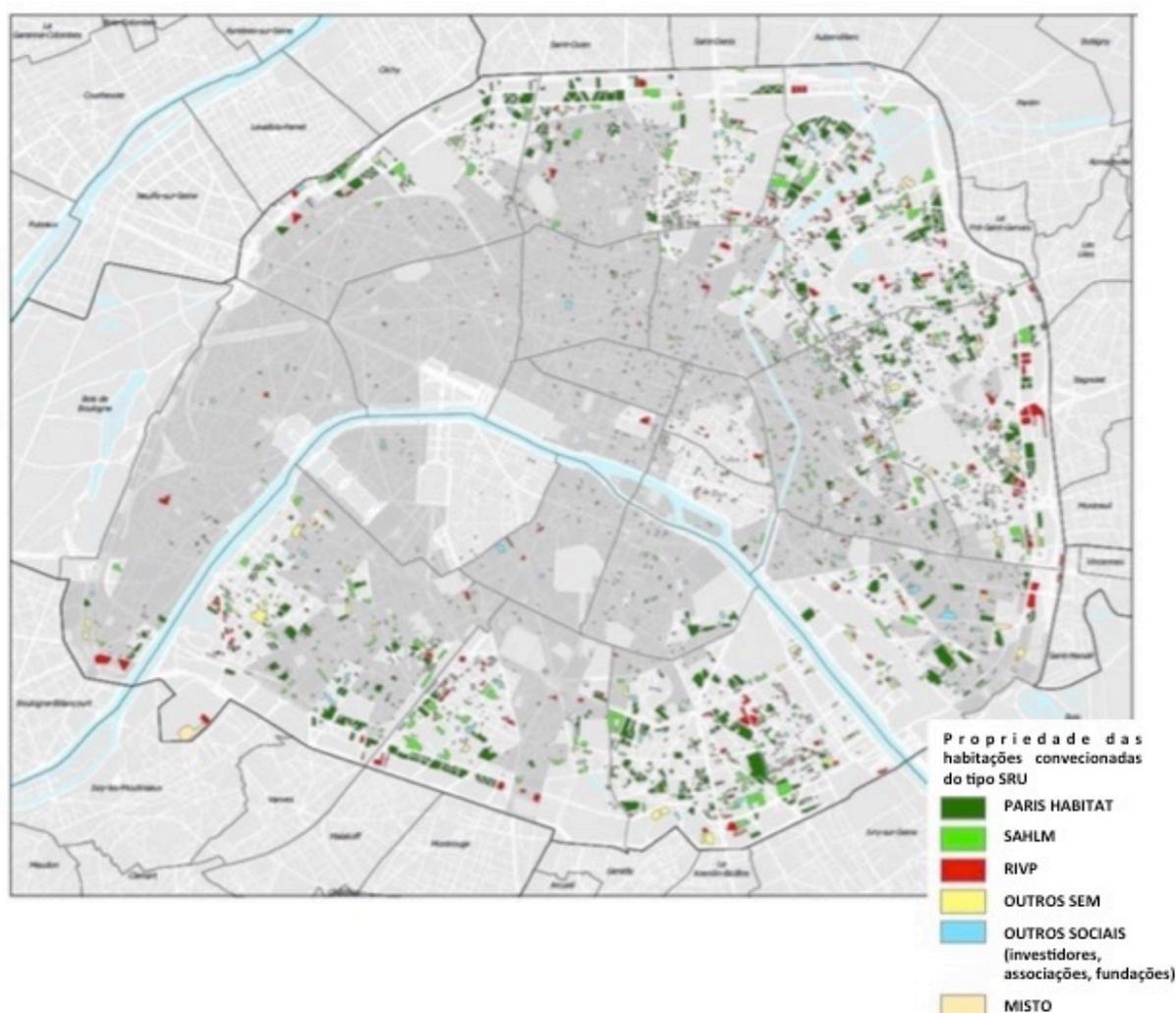


FIGURA 11. Propriedade das habitações sociais por tipo  
FONTE: APUR (2015) modificado pela autora

Quando analisada a proporção entre habitação social em relação às demais habitações, percebe-se que esta proporção apresenta-se maior também na periferia de Paris, principalmente na porção nordeste da cidade, e também um pouco ao sul, conforme mostrado na Figura 12.

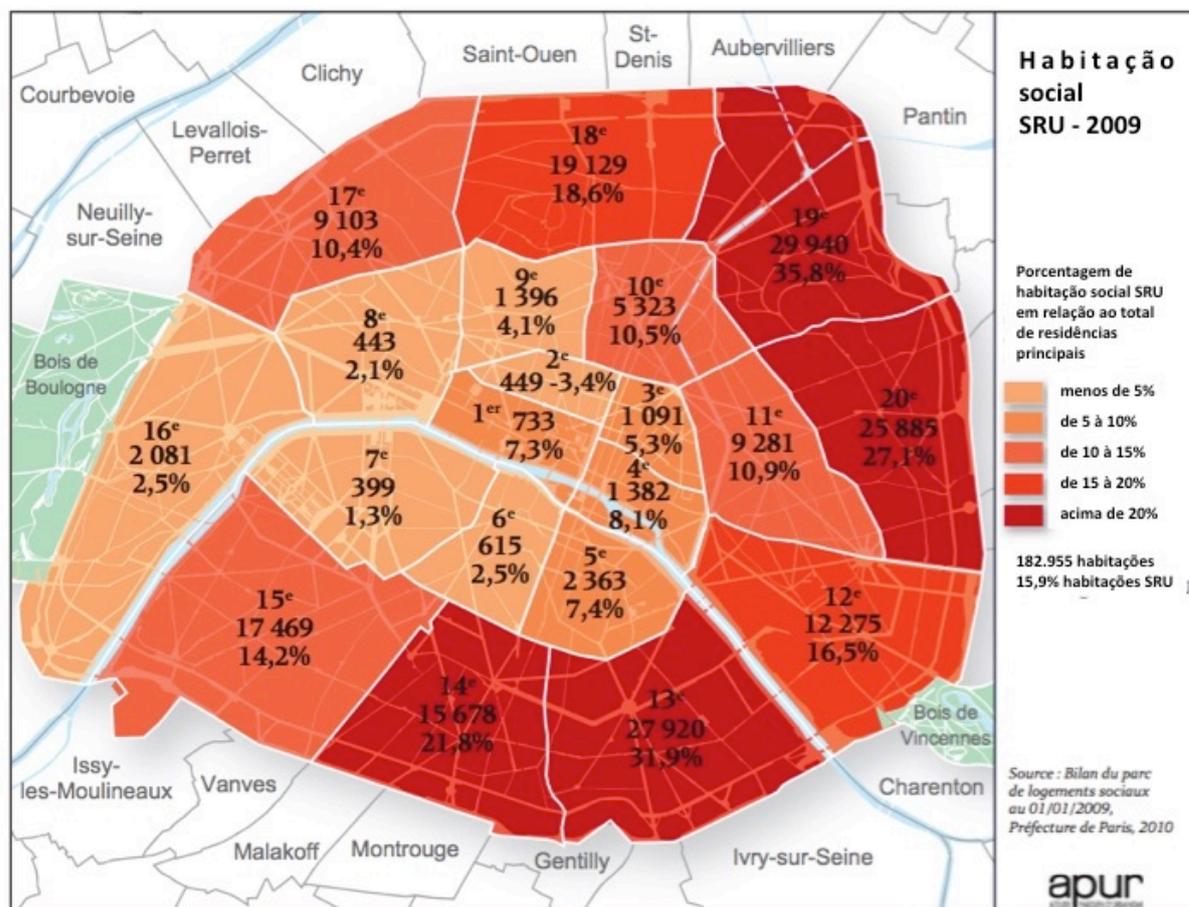
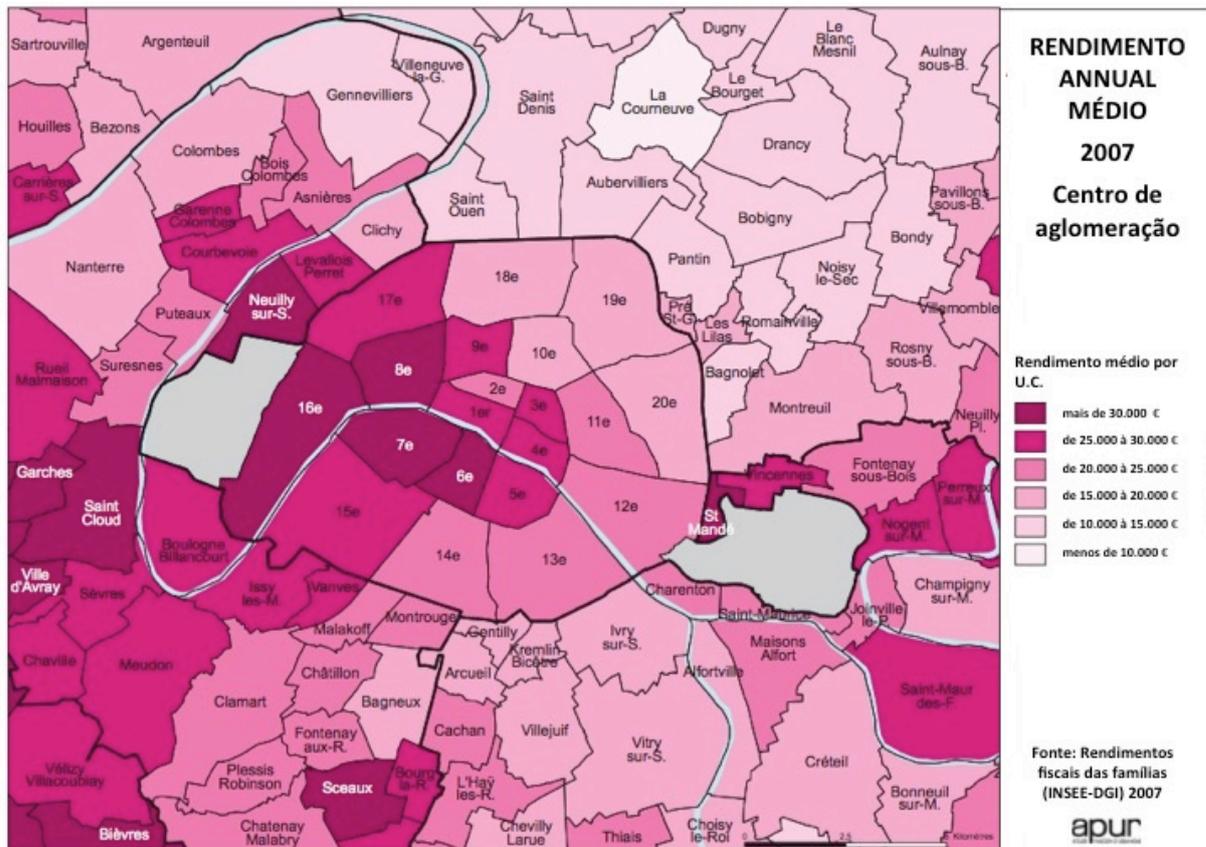


FIGURA 12. Porcentagem de habitação social em relação às habitações principais  
FONTE: APUR (2014) modificado pela autora

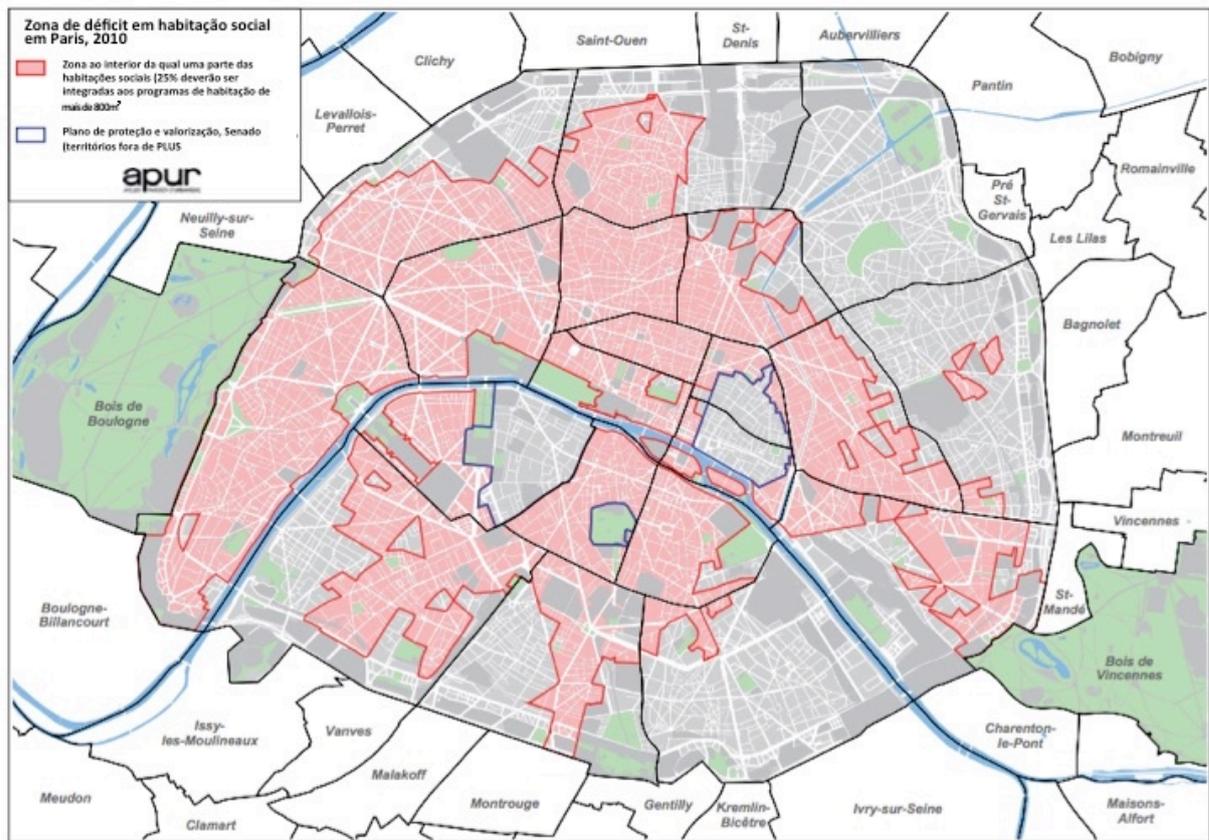
O fato, anteriormente descrito, demonstra que há uma disparidade espacial em relação à posição das habitações sociais, e que elas se localizam nos *arrondissements*<sup>46</sup> onde está localizada a população de mais baixa renda (Figura 13). Percebe-se, assim, que a produção habitacional dos últimos anos não promoveu a *mixité sociale* conforme estabelece a *Politique de la Ville*, e em consequência disso verifica-se também que a demanda por novas habitações sociais se encontra nos mesmos *arrondissements* (Figura 12). Esse fato demonstra a existência de segregação espacial também em Paris, característica das cidades capitalistas, conforme defende Villaça (2009). Entretanto, é importante destacar a escala da desigualdade urbana e da segregação espacial quando se trata de uma cidade do porte de Paris. Apesar de a população de mais baixa renda estar separada da população de mais alta

<sup>46</sup> A cidade de Paris é dividida em *arrondissements*, que são unidades de descentralização político-administrativa. Cada *arrondissement* tem um administrador. Essa divisão é semelhante a algumas existentes no Brasil, como as subprefeituras, em São Paulo, ou como as Secretarias Executivas Regionais (SER), em Fortaleza. Não equivalem exatamente aos bairros das cidades brasileiras.

renda, e apesar de grande parte dela localizar-se fora do anel periférico da cidade, que define seus limites, ela ainda se encontra dentro da sua área de influência, e há uma conexão por transporte público muito intensa, o que no Brasil, por exemplo, não é eficaz, sendo as ligações entre as grandes cidades e suas periferias bastante precária. A população que mora na periferia de Paris tem, facilmente, acesso à cidade e ao que ela oferece, apesar de estar excluída territorialmente em sua moradia.



**FIGURA 13. Rendimentos anuais médios por arrondissement**  
 FONTE: APUR (2014) modificado pela autora



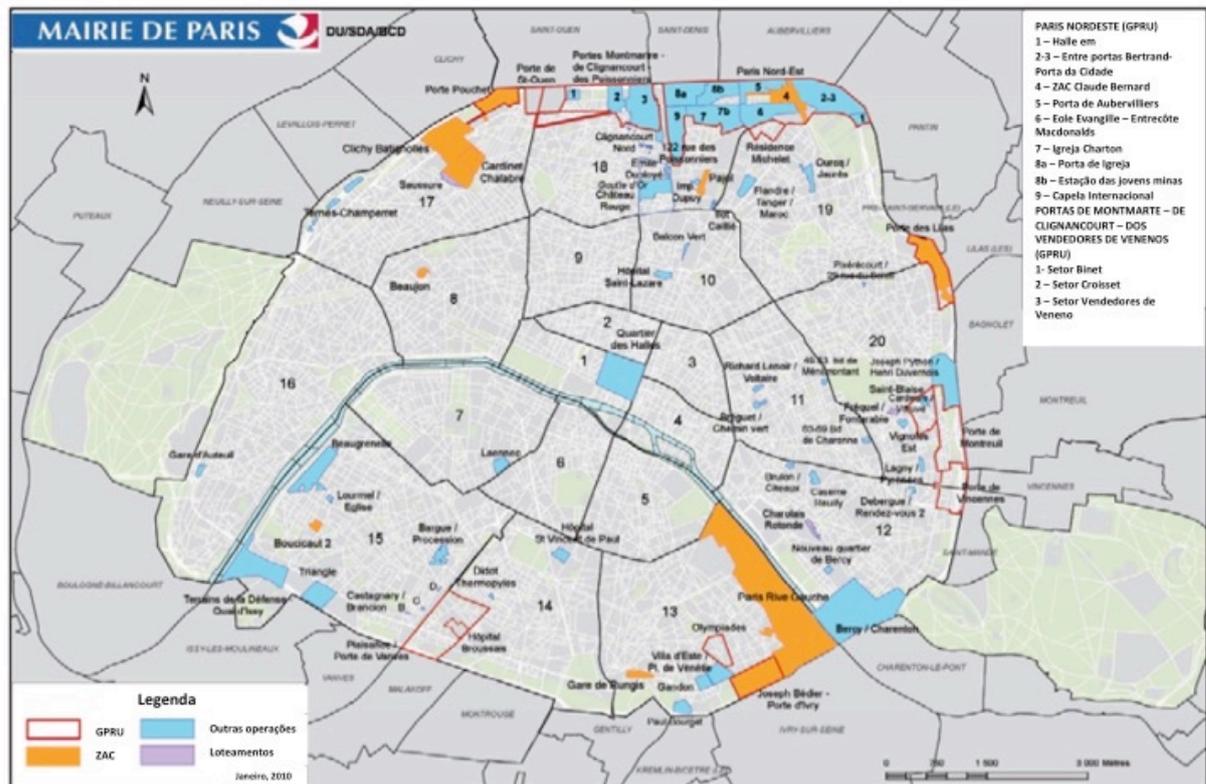
**FIGURA 14. Zona de déficit de habitação social em Paris em 2010**

Fonte: APUR (2014) modificado pela autora

A identificação dessa concentração em determinadas localizações, a segregação espacial e as deficiências da produção de habitação social (Figura 14), anteriormente descritos, estão apresentados no *Plan de l'Habitat* (PLH), que propõe, portanto, ações para solucionar, ou mesmo amenizar, a problemática. O PLH junto com o *Plan d'Urbanisme* (PLU) estabelecem, então, diretrizes que, seguindo as determinadas pela *Politique de la Ville*, visam democratizar o espaço urbano de Paris, promover habitação social no intuito de alcançar o valor estabelecido pela Lei SRU e localizá-las nas áreas de menor oferta, promovendo assim a *mixité social*. Para tanto, Paris utiliza-se de ferramentas previstas na legislação da França, e em sua própria legislação, e trabalha junto com as cidades vizinhas, componentes da *Grand Paris*. Como comentado anteriormente, os *grands ensembles* que atenderam a cidade, construídos nas décadas de 1950 e 1960, estão localizados, em sua grande maioria, nas cidades adjacentes. Dessa forma, sua relação com os arredores é muito forte e as principais áreas de degradação de habitação social estão nessa periferia.

A cidade de Paris, portanto, estabelece diversos projetos e intervenções urbanas com o intuito de alcançar os objetivos acima, que se concretizam principalmente a partir das ZAC e do PNRU. As principais intervenções localizam-se na periferia da cidade, conforme destacado em azul na Figura 15, bem como os grandes projetos urbanos, marcados em vermelho. É importante destacar a identificação,

nessa mesma Figura, de duas ZAC que têm características específicas, diferentes dos demais projetos de intervenção urbana marcados, ou seja, são localizadas em *arrondissements* com população residente com rendas mais altas: a ZAC *Clichy-Batignolles*, localizada no 17º *arrondissement*, e a ZAC *Rive Gauche*, localizada no 13º *arrondissement*, bairro que possuía muitos vazios há pouco tempo, mas que está em processo de ascensão social.



**FIGURA 15. Operações de urbanização em curso em Paris**

Fonte: APUR (2015) modificado pela autora

Além disso, as áreas escolhidas para implementação dessas duas ZAC são áreas onde ainda existem grandes vazios urbanos, provocados pela reformulação da malha ferroviária interna à Paris. A área da ZAC *Rive Gauche* corresponde à uma antiga área industrial, e por esse motivo há a existência de muitos terrenos vazios, e a área da ZAC *Clichy-Batignolles*, especialmente menor que a anterior, possui os vazios resultantes somente do redesenho dos trilhos.

No intuito de compreender como se aplica na prática essas propostas acima descritas, serão analisados os dois principais mecanismos de produção de habitação social em implementação na França, com destaque para a cidade de Paris e seus arredores: as ZAC e o PNRU. Serão também apresentados exemplos dos dois mecanismos.

### 3.3 Mixité Sociale e o direito à cidade nas ZAC e no Programme National pour la Rénovation Urbaine

#### 3.3.1 ZAC

As *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC) são, atualmente, na França, uma das principais ferramentas utilizadas para promover a requalificação e as intervenções urbanas. Estão inseridas na legislação daquele país desde a aprovação do *Code de l'urbanisme*, de 1953, que inseriu o urbanismo operacional na legislação francesa.

As ZAC passaram a ter mais destaque a partir de 1967, com a aprovação da *Loi d'orientation foncière*, quando começaram a substituir as ZUP, conforme comentado anteriormente. O objetivo das ZAC é promover a *mixité sociale* e *fonctionnelle* nas áreas de intervenção, o que não foi alcançado com as ZUP.

O artigo 1º do decreto de aplicação do texto [*Code de l'urbanisme*] estabelece que as *zones d'aménagement concerté* assim definidas têm por objetivo o planejamento e a provisão de equipamentos em terrenos construídos ou não construídos, especialmente para a realização:

- de construção de usos de habitação, comércio, indústria, serviços;
- de instalação de equipamentos públicos e privados.<sup>47</sup>

(BOURY, 1973, p. 123, tradução nossa).

As ZAC se concretizam através de delimitações espaciais, para as quais serão estabelecidos os objetivos e as diretrizes da intervenção, e conseqüentemente proposto um plano de desenvolvimento e gestão, o *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ). O PAZ, além de definir os itens anteriormente citados, deverá estabelecer os parâmetros construtivos a serem considerados no interior da zona, ou seja, podem alterar os índices estabelecidos pelo POS, mas devem respeitar os SDAU.

Confiado aos organismos públicos (ação direta ou concessão) ou aos privados (convenção), permite, respeitando o SDAU [*Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*] (mas liberando-se do POS [*plans d'occupation des sols*] e na maioria das vezes da TLE [*taxe locale d'équipement*]<sup>48</sup>), definir – sob a condição de um contrato – de forma muito flexível e adaptada às circunstâncias específicas, as modalidades de ação conjugadas do poder público e de seu parceiro (*aménageur*,

---

<sup>47</sup> "L'article 1<sup>er</sup> du décret d'application du texte ci-dessus précise que les zones d'aménagement concerté ainsi définies ont pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, *notamment* en vue de réalisation :

- de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services;
- d'installations et d'équipements collectifs publics ou privés." (BOURY, 1973, p. 123).

<sup>48</sup> Taxa paga pelo construtor, calculada sobre o valor fixo determinado do conjunto imobiliário. "Payée par le constructeur, assise sur la valeur déterminée forfaitairement de l'ensemble immobilier". (BOURY, 1973, p. 23).

construtor ou o conjunto dos dois) quer sejam públicos ou privados.<sup>49</sup> (BOURY, 1973, p. 23, tradução nossa).

A iniciativa das ZAC deve partir, obrigatoriamente, do poder público, que define a área, estabelece os objetivos e diretrizes e propõe o plano. O poder público é o gerenciador da operação e responsável pela sua concretização, mesmo que utilizando parceiros. Após essa definição é feita a primeira etapa de *concertation* (participação popular), quando os moradores e os demais interessados começam a discutir os destinos daquela área. A partir daí todas as etapas são acompanhadas por *concertations*<sup>50</sup>.

A iniciativa do procedimento é obrigatoriamente pública. Sua realização pode ser assegurada pelo poder público que tomou a iniciativa da ZAC ou confiada à uma empresa privada, através de um contrato. Ela induz a realização das obras dos equipamentos que são definidos pelo contrato aprovado entre a empresa privada e o poder público.<sup>51</sup> (BRUN; DRIANT ; SEGAUD, 2002, p. 25, tradução nossa).

Destaca-se, portanto, que uma das importantes características das ZAC é permitir as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, e para que essa parceria se concretize satisfatoriamente um dos importantes atores de uma operação de ZAC é o *aménageur*.

O *aménageur* é uma empresa pública ou uma autarquia (*Etablissement Public d'Aménagement* – EPA), sem fins lucrativos, que será responsável pela gestão da implementação da ZAC, pela construção dos edifícios e espaços públicos e pelo posterior repasse dos equipamentos para os usuários e futuros proprietários. Entretanto, o *aménageur* deverá seguir o plano estabelecido quando da definição da ZAC e deverá promover todas as *concertations* necessárias durante o seu processo de produção.

A gestão da questão fundiária é fundamental em uma operação de ZAC, e é de responsabilidade do *aménageur*, que, inicialmente, adquire o terreno (ou os terrenos dentro da área) onde será implantada a ZAC. O terreno é então preparado com toda a infraestrutura necessária para abrigar as edificações. Cada quadra, ou mesmo lote, é desenvolvido por um arquiteto diferente, em geral escolhido a partir de concurso público, no intuito de promover uma variação de projetos, mas devem seguir a volumetria e programa estabelecidos pelo PAZ. Os edifícios e espaços públicos são então construídos pelo *aménageur*, ou por construtoras contratadas por ele, que são escolhidas por licitações abertas para as construtoras interessadas. Os imóveis, a depender do uso, são então vendidos, considerando-se o preço de mercado avaliado após os benefícios adquiridos com a ZAC. No caso dos edifícios de venda

---

<sup>49</sup> "Confiée à des organismes publics (action directe ou concession) ou à des privés (convention), permet, en respectant le SDAU (mais en s'affranchissant du POS et, dans la plupart des cas, de la TLE) de définir – dans le cadre du contrat – de façon très souple et adaptée aux circonstances spécifiques, les modalités de l'action conjugée de la puissance publique et de son partenaire (aménageur, constructeur ou conjonction des deux) qu'il soit public ou privé" (BOURY, 1973, p. 23).

<sup>50</sup> Concertation é o processo de consulta pública, onde é promovido o diálogo entre o aménageur e a população, e é nesse espaço que são tomadas as decisões conjuntas.

<sup>51</sup> "L'initiative de la procédure est obligatoirement publique. Sa réalisation peut être confiée assurée par la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC ou confiée à une personne publique ou privée, par convention. Elle induit la réalisation de travaux d'équipement dont la charge est définie par l'acte passé entre la personne publique et l'aménageur" (BRUN; DRIANT ; SEGAUD, 2002, p. 25).

ou aluguel de mercado, estes serão tratados diretamente entre *aménageur* e futuros usuários. Segundo Boury (1973, p. 24, tradução nossa), “a ZAC coordena eficazmente a aquisição do solo, a promoção dos equipamentos nos terrenos e a construção dos edifícios”<sup>52</sup>.

Segundo o artigo 16 do *Code de l'urbanisme et de l'habitation* “as zones d'aménagement concerté são as zonas no interior das quais uma coletividade pública ou uma empresa com vocação para o tema decide intervir para realizar ou fazer realizar planejamento de uma área ou provê-la de equipamentos, especialmente aqueles terrenos que esta coletividade ou esta empresa adquiriram ou vão adquirir com o objetivo de posteriormente lhes ceder ou conceder aos usuários públicos ou privados”<sup>53</sup>

Segundo a Lei SRU, cada operação de ZAC deverá prever parte de habitação social, e em Paris essa quantidade estabelecida é por volta de 20% das unidades construídas, ou melhoradas. Essas unidades serão, portanto, vendidas aos *baillleurs sociaux*, que serão responsáveis pela definição de quem as utilizarão e farão a sua gestão. O preço dos imóveis de habitação social a serem adquiridos pelos *baillleurs sociaux* são, entretanto, controlados pelo Estado, considerando-se aquele equilíbrio da operação de habitação social que deve ter um tempo de vida de cerca de 40 a 50 anos. É importante destacar também que esses edifícios de habitação social abrigam os diversos tipos explicados anteriormente, incluindo habitação estudantil, de idosos etc., e estão distribuídos na região de Paris de acordo com as características de cada área de implantação.

Outra característica importante das ZAC é que, buscando alcançar a *mixité sociale e fonctionnelle*, os edifícios são, em sua maioria, de uso misto, concentrando nos andares térreos usos comerciais e por vezes de serviços, e no restante do edifício usos residenciais, serviços ou institucionais. Também são distribuídos, ao longo das ZAC, edifícios institucionais, de lazer, religiosos, equipamentos públicos etc. Dessa forma, cada ZAC é completa em termos de oferta de usos.

Entretanto, para se considerar os equipamentos, serviços etc. de cada ZAC, não se analisa somente o que será construído, ou a população nova que será inserida na zona. Por fazer parte de um *arrondissement*, o planejamento da ZAC será feito junto com o planejamento do restante dele, dessa forma, o limite da zona será somente para efeito de construção, mas os equipamentos, serviços etc. a serem construídos serão complementares aos existentes, e atenderão a toda a população do *arrondissement*.

---

<sup>52</sup> “La ZAC coordonne efficacement l'acquisition des sols, équipement des terrains et construction des bâtiments” (BOURY, 1973, p. 24).

<sup>53</sup> “Selon l'article 16 du Code de l'urbanisme et de l'habitation 'les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés” (*Code de l'urbanisme et de l'habitation*).

As ZAC são um dos instrumentos que inspiram as Operações Urbanas Consorciadas no Brasil, de acordo com o texto do Estatuto da Cidade (INSTITUTO POLIS, 2002); entretanto, essas ferramentas possuem muito mais diferenças do que semelhanças.

As diferenças têm início na proposição da ZAC, que sempre é feita pelo poder público, conforme comentamos, de acordo com o planejamento geral da cidade. No Brasil a OUC pode partir de uma proposta da iniciativa privada, conforme se tem visto muito, inclusive em Fortaleza, com o objetivo principal de viabilizar um empreendimento, mais do que democratizar o espaço urbano. Em segundo lugar, na França, as ZAC preveem o manejo do solo pelo poder público, para que este controle mais de perto a valorização da localização, evitando que haja gentrificação após a intervenção. Dessa forma, o Estado compra o terreno, provê de infraestrutura e posteriormente revende como imóveis, garantindo o retorno dos investimentos feitos. No Brasil não há esse manejo do solo, a terra continua sendo, durante e após a OUC, propriedade privada, e portanto toda a valorização advinda das transformações da localização são do proprietário. Por fim, na França, atualmente, há sempre a previsão de pelo menos 25% das unidades habitacionais destinadas à habitação social, o que nunca se vê, dentro de uma OUC, no Brasil.

Serão analisadas duas propostas de ZAC, que estão em construção, para verificar como acontecem na prática os procedimentos acima descritos. São elas: ZAC *Rive Gauche* e ZAC *Clichy-Batignolles*.

#### 3.3.1.1 ZAC *Rive Gauche*

A ZAC *Rive Gauche* é a maior operação de urbanismo em Paris desde as intervenções de Haussmann no século XIX. Abrange uma área de 130 hectares localizada no 13º *arrondissement*, esvaziada a partir da saída da atividade industrial que existia no local. Além desses terrenos vazios, a zona dispõe de mais de 26 hectares de área coberta por via férrea, que está sendo remodelada pela *Société Nationale des Chemins de fer Français* – SNCF (Sociedade Nacional de Caminhos de Ferro Francesa). O redesenho do sistema ferroviário em Paris está liberando área edificável em algumas partes da cidade o que possibilitou grande parte das intervenções (Figura 16).



**FIGURA 16. Vista aérea da área da ZAC, em 1991**

Fonte: <<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/34/conheca-a-operacao-urbana-paris-rive-gauche-que-transformou-um-302589-1.aspx>>

A operação da ZAC teve início em 1991, quando o Conselho de Paris aprovou o seu *Plan d'aménagement de zone* (PAZ), e definiu a *Société d'Etude, de Maitrise d'Ouvrage et d'Aménagement Parisienne* (SEMAPA) como o *aménageur* responsável pela operação ([www.parisrivegauche.com](http://www.parisrivegauche.com)). A SEMAPA é uma Sociedade de Economia Mista e foi criada em 1985 por uma iniciativa da cidade de Paris. O PAZ da *Rive Gauche* definiu os usos de cada quadra, as volumetrias, alturas máximas etc., a serem utilizados nos projetos de cada edificação.

O perímetro estabelecido para a zona é desde o Boulevard d'Hôpital até o Boulevard Périphérique; desde o Rio Sena até a Rue du Chevaleret (Figura 17). A área é sub-dividida em setores, e sub-setores, o que facilitou a gestão da ZAC, pois cada setor foi, e está sendo, implementado em tempos diferentes, de acordo com a organização do *aménageur*. O primeiro setor a ser construído foi o Tolbiac Nord, que utilizou a construção da *Bibliothèque Nationale*



**FIGURA 17. Bibliothèque Nationale de France**

Fonte: Acervo próprio

de France – BNF (Biblioteca Nacional da França), inaugurada em 1996, como importante equipamento atrativo de outros usos (Figura 18).

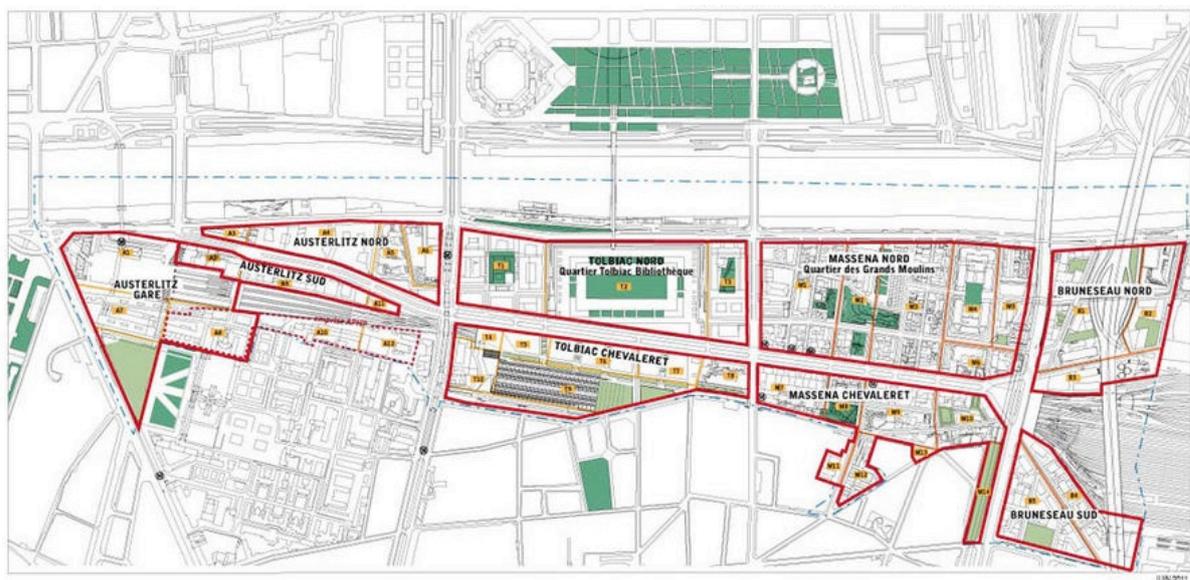


FIGURA 18. Delimitação da ZAC Rive Gauche e nome dos setores internos

Fonte: <[www.parisrivegauche.com](http://www.parisrivegauche.com)>

Uma questão inicial a ser resolvida para que a ZAC pudesse ser viabilizada era a fundiária. Conforme dito anteriormente, em situações de ZAC é de responsabilidade do *aménageur* esse manejo. Nesse caso específico, a terra foi facilmente adquirida, visto que uma pequena parte dela pertencia à particulares, mas estava vazia e sem uso, devido à saída das indústrias, e o restante, a maior parte, pertencia à SCNF, que em acordo com a operação vendeu facilmente a terra<sup>54</sup>. Das terras pertencentes à SCNF, uma parte foi liberada a partir do redesenho do percurso dos trilhos e a outra parte não existia, e foi criada a partir do rebaixamento dos trilhos que restaram e da criação de solo em cima deles. Para possibilitar a gestão da compra dos terrenos, foi acordado com a SCNF que a terra iria sendo comprada à medida que a ZAC fosse acontecendo, e quando um setor estivesse pronto e revendido aos usuários, outro seria adquirido. Dessa forma, a SEMAPA conseguiria viabilizar financeiramente a operação.

Os recursos implementados na operação da ZAC são parte de origem pública, parte do *aménageur*. Em relação aos recursos públicos, no caso de Paris que é uma cidade com muitas receitas, a maior parte dos investimentos são da *Mairie*.

A ZAC prima pela *mixité sociale e fonctionnelle*, como estabelece a SRU. Dessa forma, todos os bairros são mistos e o conjunto de bairros atende à uma grande diversidade de usos e classes

<sup>54</sup> Esse manejo no Brasil é mais complicado de ocorrer, visto que o Estado não utiliza os meios previstos em lei para interferir na terra privada. Além disso, esta é cara e poucas vezes é de interesse do proprietário sua venda antecipada a uma operação. O que se tem visto, em áreas de antigos parques industriais no Brasil, por exemplo, é a concentração de vazios urbanos para especulação, aguardando os investimentos públicos para posterior negociação.

sociais (Figura 27). Ao todo são 293.900 m<sup>2</sup> de habitação, 616.000 m<sup>2</sup> de escritórios, 115.300 m<sup>2</sup> de atividades e comércio e 30.200 m<sup>2</sup> de equipamentos de proximidade<sup>55</sup>. Dessa forma, estão previstos para a zona:

- 7.000 habitações, dentre essas 1.600 para estudantes, visto que essa é uma área com grande quantidade de equipamentos educacionais. Do restante das habitações, 50% são habitação social e 50% são de mercado<sup>56</sup>.
- Equipamentos públicos, como: a BNF, a Gare d'Austerlitz, um hospital, universidades etc.
- Equipamentos de proximidade, como: escolas, creches, igreja etc.
- Comércio de médio e grande porte, concentrados nas avenidas principais: *Avenue de France*, *Boulevard Vicent Auriol*, *Rue Neuve Tolbiac*, *Quai Panhard et Levassor*. E comércios de menor porte distribuídos pelas demais vias.
- Serviços de médio e grande porte, também concentrados nas principais vias. Os de menor porte, chamados “de proximidade” estão distribuídos nas demais vias.

A presença de universidades na área é marcante, conforme pode ser visto na Figura 28. A universidade foi um dos elementos escolhidos para promover o estímulo a outras atividades, assim como a BNF. Estão presentes na área a *Paris VII* e a *École Supérieur d'Architecture Val de Seine*, por exemplo. A proposta da Paris VII é fazer uma universidade integrada com a cidade, e para tanto os edifícios são abertos e os espaços públicos são integrados com os demais espaços urbanos (Figura 19). A área que serviu para abrigar a Paris VII é uma antiga área de moinhos, que foi preservada e adaptada para a nova atividade.

---

<sup>55</sup> O termo “equipamentos de proximidade” será utilizado aqui como tradução para o termo “équipement de proximité”, que é bastante utilizado em francês e representa aqueles equipamentos institucionais de serviços educacionais culturais, sociais, de esportes etc. O nome está relacionado à aproximação física com os moradores de uma área, por serem equipamentos de uso diário.

<sup>56</sup> No Brasil, uma operação urbana desse porte, que pressupõe valorização fundiária e imobiliária, jamais reservou metade das unidades a serem produzidas no local para a habitação social. Neste país, as OUCs são reservadas a produtos de mercado, enquanto a habitação social está reservada às Zonas Especiais de Interesse Social, ou a programas habitacionais decolados da política urbana.

Devido à presença das universidades, é importante destacar que há uma quantidade relevante de habitação social estudantil, mesclada com outros tipos de habitação social e habitação de mercado, distribuídas por todo o território da ZAC (Figura 19), de acordo com a melhor localização devido aos demais usos. Para habitação social, são encontrados os diversos tipos com que trabalha a Política Habitacional francesa. Essas serão revendidas



FIGURA 19. Paris VII

Fonte: Acervo próprio

para os *bailleurs sociaux* de acordo com a metodologia utilizada pelo governo francês.

É importante perceber, no caso dessa ZAC, a integração entre a habitação social e a habitação de mercado, que dialogam dentro de um projeto urbano maior, diferentemente do que acontece nas ZEIS no Brasil, que são áreas exclusivas para habitação social, não havendo, portanto, uma mistura de classes. O mesmo acontece nas OUC, que são áreas de interesse do mercado imobiliário e na maioria das vezes não preveem habitação social em seu interior, mesclada à de mercado, ou a outros usos.

A arquitetura das novas edificações é uma preocupação dentro do projeto da ZAC, tanto para não desprezar a morfologia urbana e a legislação de Paris, quanto para proporcionar uma diversidade tipológica e formal. Assim, cada quadra, ou mesmo lote, foi desenvolvido por um arquiteto ou escritório de arquitetura diferente, escolhido por concurso público, respeitando, entretanto, o PAZ estabelecido pelo *aménageur* e aprovado em *concertation*. Os edifícios ousaram em propor misturas de usos e tipologias habitacionais, oferecendo no mesmo edifício, ou lote, a diversidade proposta pela ZAC (Figura 20 e Figura 21).



FIGURA 20. Edifício misto: Habitação Social e de Mercado acima e comércio no térreo

Fonte: Acervo próprio



FIGURA 21. Edifício misto: Habitação social e Habitação de Mercado acima e comércio no térreo

Fonte: Acervo próprio

A participação da população é feita através de *concertations*, que acontecem mensalmente e são

abertas à toda a população do 13<sup>o</sup> *arrondissement*, e interessados, especialmente para as associações existentes na área. Para divulgar as informações há três canais principais:

- uma página na internet ([www.parisrivegauche.fr](http://www.parisrivegauche.fr)) onde são colocadas todas as informações acerca da ZAC, desde o histórico até as atualidades
- uma revista chamada *Treize Urbain*, onde são divulgadas as notícias novas da ZAC e onde podem ser colocadas as opiniões da sociedade civil (Figura 22).
- um Centro de informação localizado na ZAC, onde há diversos materiais informativos da operação, incluindo uma maquete, e onde podem ser encontrados representantes do *aménageur* para apresentar as informações (Figura 23).



FIGURA 22. Revista *Treize Urbain*  
Fonte: <[www.semapa.fr](http://www.semapa.fr)>.

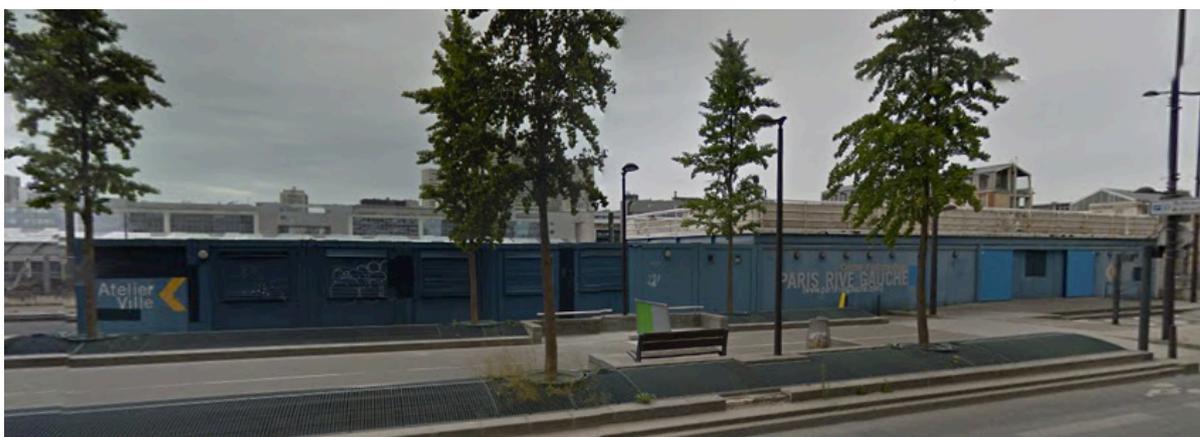


FIGURA 23. Centro de informações *Paris Rive Gauche*  
Fonte: Google Earth

Dessa forma, percebe-se a ampla divulgação acerca das informações disponibilizadas sobre a ZAC e os vários canais de diálogo entre a população e o *aménageur*, o que difere das OUC no Brasil, que na maioria das vezes têm as informações pouco divulgadas, com exceção de algumas de maior porte, como a Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e a participação popular é quase inexistente.

As *concertations* conseguiram garantir, por exemplo, que a memória do local fosse mantida. Segundo a representante do *aménageur*, em entrevista, a presença da ferrovia e das indústrias marcaram a história daquele lugar, e deverão, portanto, permanecer no espaço para manter a sua memória. Dessa forma, alguns elementos que resgatam essa história foram conservados. Alguns edifícios que abrigaram indústrias foram requalificados e ganharam novos usos, como foi o caso, dentre outros, do

antigo moinho que hoje abriga a universidade Paris VII (Figura 24), e da antiga indústria que atualmente abriga a *École Supérieure d'Architecture Val-de-Seine*, e que ganhou um edifício em anexo para complementar suas atividades (Figura 25).



**FIGURA 24. Grand Moulin à esquerda**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 25. École Supérieur d'Architecture Val-de-Seine**  
Fonte: Acervo próprio

Os trilhos foram redesenhados e deveriam ganhar uma laje superior para criar solo para abrigar novas atividades. A laje, chamada de *promenade plantée* (passeio plantado), deverá criar, entre os edifícios, espaços livres e verdes, a serem utilizados pela população. Entretanto, devido à demanda da população, parte dos trilhos deverá permanecer visível em parte dos percursos para que possa ser identificado pelos futuros usuários da zona (Figura 26).



**FIGURA 26. Vista aérea atual da ZAC, em implantação**  
Fonte: <[www.parisrivegauche.fr](http://www.parisrivegauche.fr)>

Percebe-se, a partir de tudo que foi apresentado, que a construção da ZAC *Rive Gauche* representa

uma tentativa de produzir um espaço misto, tanto no que diz respeito às classes sociais dos moradores, quanto à diversidade de usos, que promova vitalidade à área, bastante vazia até pouco tempo. A participação social ainda é restrita, mas o acesso à informação é muito amplo. A proposta da ZAC de ocupar um espaço vazio inserindo nele usos variados e grupos sociais diversos condiz com a forma de construir o espaço urbano defendida desde a lei SRU, e garantida pela *Politique de la ville*, instrumentos básicos para o planejamento urbano na França.

## PARIS RIVE GAUCHE - PLAN DES FONCTIONS

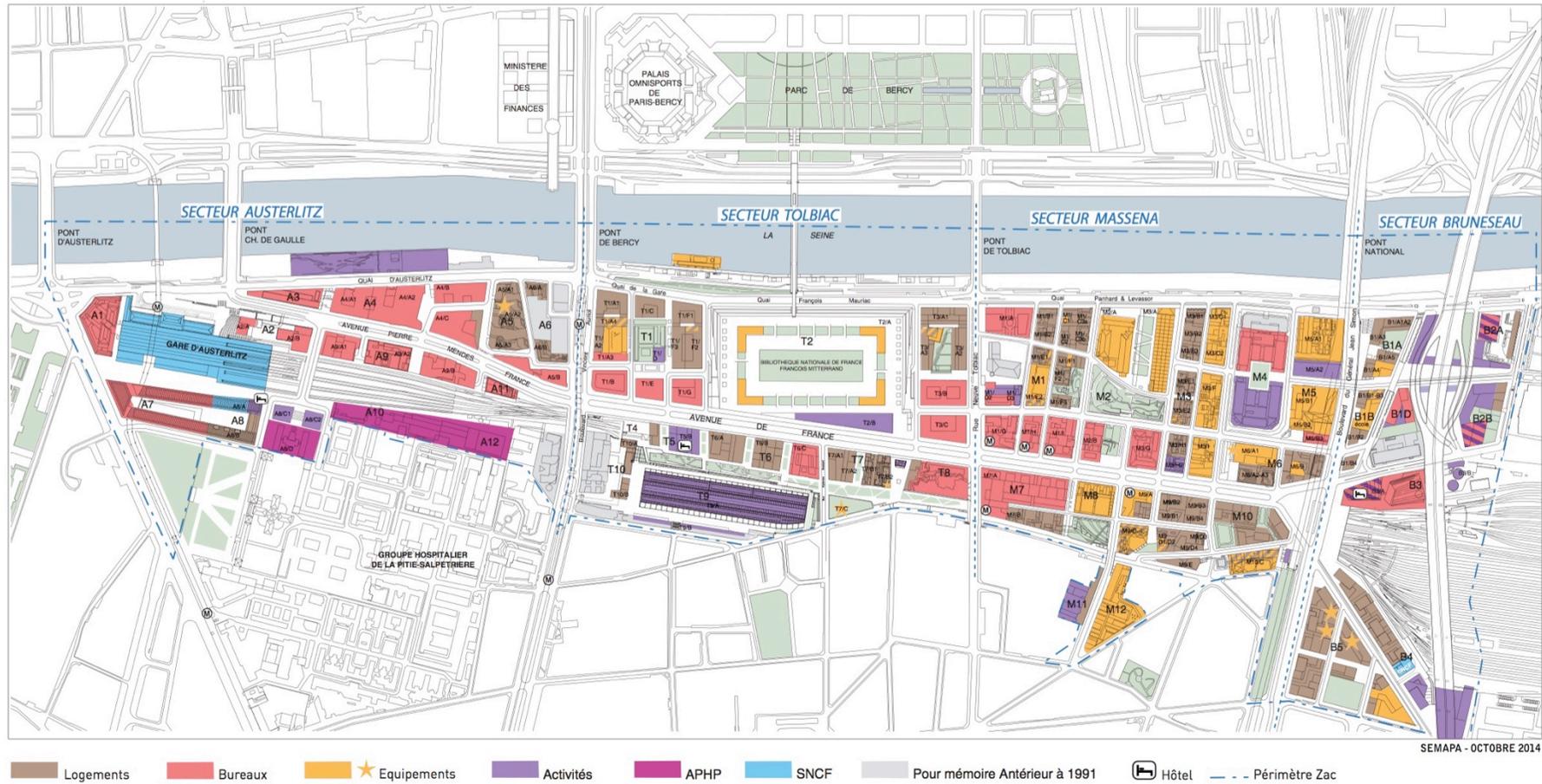
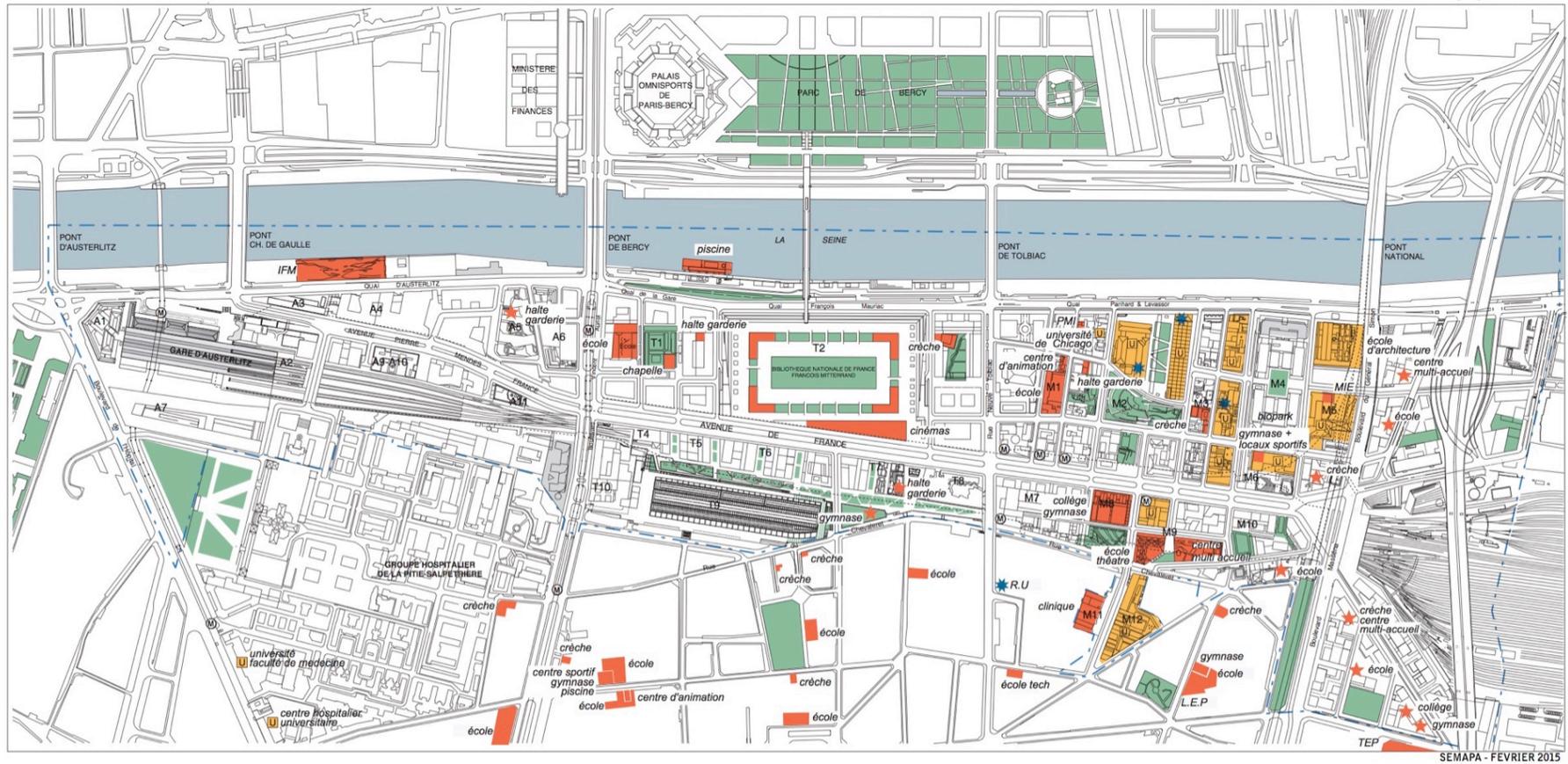


FIGURA 27. Mapa dos usos da ZAC Rive Gauche

Fonte: <[www.parisrivegauche.fr](http://www.parisrivegauche.fr)>

Paris Rive Gauche - Plan des équipements



- Université
- Restaurant universitaire
- Equipements réalisés
- Equipements à venir

**FIGURA 28. Mapas dos equipamentos internos à ZAC**  
 Fonte: <www.parisrivegauche.fr>

## PARIS RIVE GAUCHE - REPARTITION DES LOGEMENTS

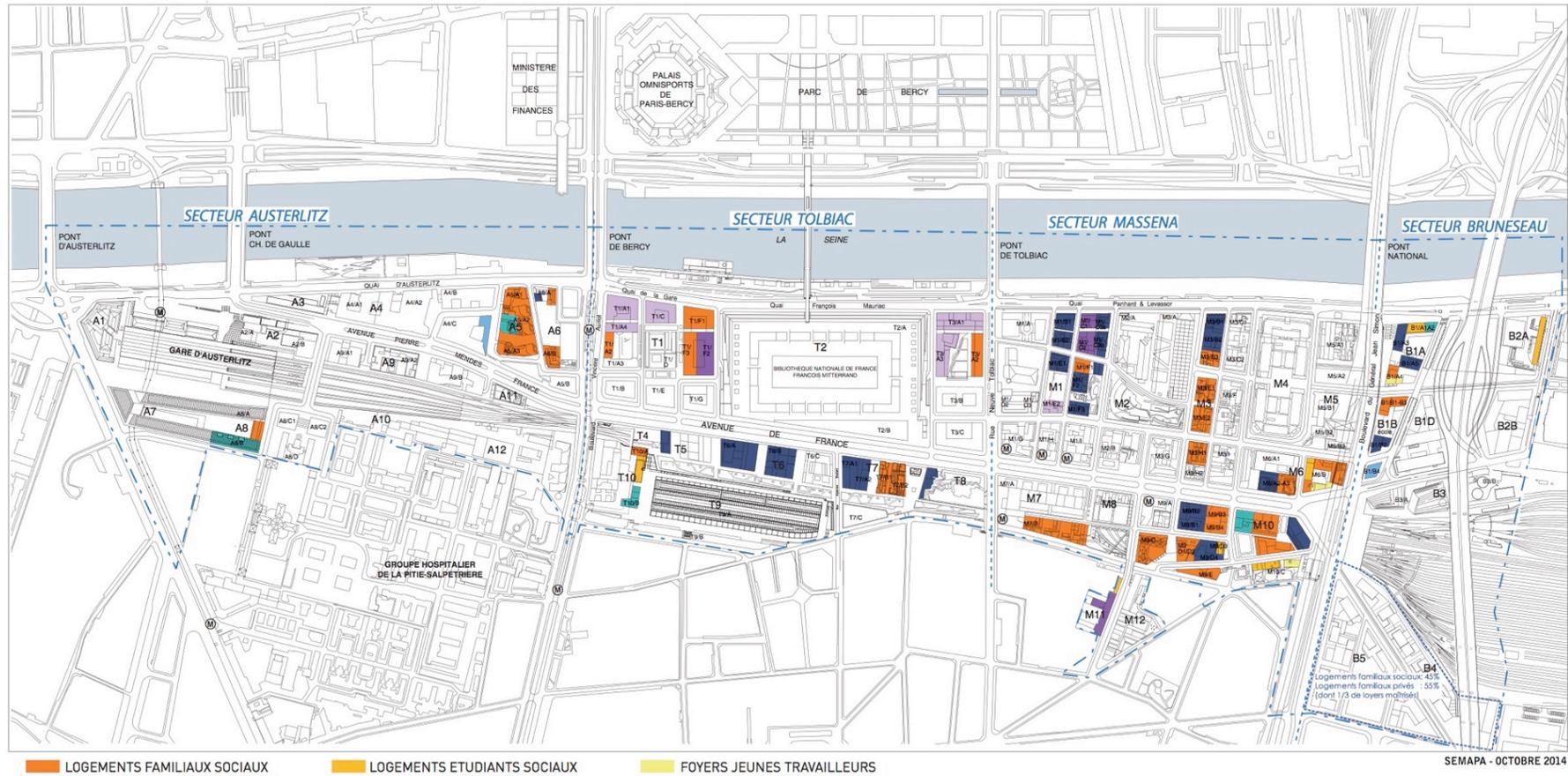


FIGURA 29. Divisão das habitações por tipo

Fonte: <[www.parisrivegauche.fr](http://www.parisrivegauche.fr)>

### 3.3.1.2 ZAC Clichy-Batignolles

Outra ZAC em implementação em Paris e que tem uma grande relevância para a *mixité sociale* na escala da cidade é a ZAC Clichy-Batignolles. Ela está localizada no 17º *arrondissement*, porção noroeste da cidade, onde há uma alta concentração de população de alta renda e uma grande demanda por habitação social.

A idealização dessa ZAC também é resultante de vazios urbanos deixados a partir do redesenho das vias ferroviárias, o que liberou diversos terrenos (Figura 30). Entretanto, o tamanho da ZAC é consideravelmente menor que o da apresentada anteriormente, ocupando uma área de 54 hectares (Figura 31).



**FIGURA 30. Redesenho das vias ferroviárias e liberação de terrenos**  
Fonte: De Gravelaine (2014)



**FIGURA 31. Visão geral da ZAC Clichy-Batignolles**  
Fonte: <[www.clichy-batignolles.fr](http://www.clichy-batignolles.fr)>

Devido aos terrenos pertencerem à SCNF, a questão fundiária foi facilmente resolvida, semelhante à situação da ZAC anteriormente apresentada. O *aménageur* adquiriu os terrenos, após acordo com a empresa, desenvolveu o PAZ, proveu de infraestrutura, e após a construção irá revender aos novos

proprietários.

Essa ZAC, diferentemente da *Rive Gauche*, possui um *aménageur* público, a *Société publique locale d'aménagement – SPLA – Paris Batignolles Aménagement*, criada em 2010 pelo Departamento de Paris, para conduzir a operação da ZAC.

A ZAC tem dois destaques importantes, a presença do edifício que abrigará o futuro Palácio de Justiça e a Direção Regional da Polícia Judiciária, que ocupará uma área de 120.000 m<sup>2</sup>, e um grande parque urbano, o Parque Martin Luther King, situado no centro da ZAC, e que possui cerca de 10 hectares (Figura 32). Além desses dois equipamentos relevantes, a ZAC prima pela *mixité sociale* e *fonctionnelle*, conforme dito anteriormente, e busca atrair



FIGURA 32. Parque Martin Luther King

Fonte: Acervo próprio

diversas atividades econômicas. Para tanto, estão previstos para a área:

- 3.400 habitações;
- 140.000 m<sup>2</sup> de escritórios;
- 31.000 m<sup>2</sup> de comércios, cultura e lazer;
- 38.000 m<sup>2</sup> de equipamentos públicos.

Percebe-se, dessa forma, uma mistura entre importantes prédios e equipamentos públicos, a atividade de habitação, comércios e serviços locais, além de equipamentos de proximidade.

As habitações propostas, como na outra ZAC, são de diversos tipos: 50% delas é habitação social, 20% é de aluguel de mercado e 30% é de ascensão à propriedade. Os imóveis de aluguel social também são divididos entre as diversas tipologias existentes, no intuito de atender parte das famílias inscritas no cadastro da prefeitura; além deles, há imóveis destinados também para estudantes e jovens profissionais, pessoas idosas e trabalhadores migrantes. Percebe-se, nesse caso, a preocupação com os imigrantes, especificamente com aqueles já regularizados na França e que fazem parte do cadastro de habitação.

Assim como a outra ZAC, a arquitetura dos edifícios é diversificada, pois foi de responsabilidade de diferentes arquitetos, ou escritórios de arquitetura, o projeto de cada um, de acordo com seu uso.

Essa ZAC é denominada de *Eco-quartier*, pois incorpora em seu planejamento características específicas adotadas em Paris desde 2007, que fazem parte do *Plan Climat* (Plano Climático), que

objetiva o desenvolvimento sustentável da cidade. A principal característica da zona é acolher o primeiro sistema parisiense de coleta pneumática de dejetos. Além disso, o sistema de calefação disponível será alimentado por energia geotérmica e por cerca de 4 hectares de painéis fotovoltaicos. Ademais, o projeto das edificações deverá utilizar tecnologias e materiais que diminuam a necessidade de aquecimentos dos ambientes e não agridam o meio-ambiente (DE GRAVELAINE, 2014).

O processo participativo dessa ZAC, assim como o da anterior, está sendo feito a partir de *concertations* com a população moradora e demais interessados, que acontecem em diversos formatos: conversas, visitas à área, oficinas com adultos e crianças etc.

A cada etapa do projeto, os ateliês, as jornadas “portas abertas, os passeios urbanos, as visitas ao canteiro, os debates permanentes de diálogo com os cidadãos enriquecem o projeto com seus conhecimentos do *quartier* e suas expertises de uso. Essa *concertation* é acompanhada por um tutor cujo papel é facilitar o diálogo entre os atores do projeto e assegurar a escuta mútua e a expressão de todos. Ele deve sintetizar os trabalhos dos diferentes grupos e devolver para eles quando das assembleias das plenárias do projeto.

Paralelamente ao dispositivo animado pela Paris Batignolles Aménagement, as *concertations* prévias e de enquetes públicas previstas pelo *Code de l'Urbanisme et de l'Environnement* são organizadas ao longo da realização do projeto sob a égide da cidade ou de instituições competentes.<sup>57</sup> (tradução nossa).

Além disso, há um escritório do *aménageur* na área, onde existe uma maquete do plano, material informativo e pessoas que podem dar informações sobre o que está em implantação, sendo também possível marcar horário de grupos para assistir explicações sobre a operação (Figura 33 e Figura 34). As informações são constantemente atualizadas e disponibilizadas, tanto em um *site* na internet ([www.clichy-batignolles.fr](http://www.clichy-batignolles.fr)) quanto através de uma revista informativa.

---

<sup>57</sup> “À chaque étape du projet, des ateliers, des journées « portes ouvertes », des promenades urbaines, des visites de chantier, des débats permettent de dialoguer avec les citoyens et d'enrichir le projet de leur connaissance du quartier et de leur expertise d'usage. Cette concertation est placée sous la vigilance d'un **garant** dont le rôle est de faciliter le dialogue entre les acteurs du projet et de veiller à l'écoute mutuelle et à l'expression de tous. Il a en charge la synthèse des travaux des différents groupes et leur restitution lors de l'assemblée plénière du projet.

Parallèlement au dispositif animé par Paris Batignolles Aménagement, des concertations préalables et des enquêtes publiques prévues par les codes de l'urbanisme et de l'environnement, sont organisées tout au long de la réalisation du projet, sous l'égide de la ville ou des institutions compétentes”. (Disponível em: <<http://www.clichy-batignolles.fr/la-demarche>>).



**FIGURA 33. Escritório do aménageur da ZAC**  
 Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 34. Maquete física e apresentação da operação para um grupo interessado**  
 Fonte: Acervo próprio

Por fim, é importante destacar que é grande a disponibilidade de informações sobre a operação, que é feita, além dos meios citados anteriormente, no próprio local através de placas informativas, pinturas em muros etc. (Figura 35).



**FIGURA 35. Informações sobre a ZAC em muros na área da operação**  
 Fonte: Acervo próprio

### 3.3.2 Programme National pour la Rénovation Urbaine

A Renovação Urbana não é uma proposta nova, mas presente em diversas épocas da história, desde o século XIX com as políticas higienistas, e desenvolvida em diversos lugares do mundo. Caracterizava-se pela demolição e reconstrução de unidades habitacionais degradadas e insalubres.

Ela [Renovação Urbana] está associada à uma forma de intervenção urbana radical de demolição-reconstrução de habitação nos *quartiers* populares que encontramos em numerosos países do mundo, ao norte como ao sul, e em diferentes períodos da história<sup>58</sup> (DEBOULET, AGNÈS; LELÉVRIER, CHRISTINE, 2014, p. 11, tradução nossa).

Atualmente, entretanto, houve uma reformulação conceitual e de proposta de intervenção na Renovação Urbana, que voltou a ser utilizada em diversos países europeus, como é o caso da França.

Não se trata mais de destruir as habitações degradadas e insalubres, mas de diversificar o habitat nos *quartiers* para introduzir uma maior diversidade social tentando combater a formação de redutos de guetos<sup>59</sup> (DEBOULET; LELÉVRIER, 2014, p. 11, tradução nossa).

Na França, em 2003, foi criado um programa nacional específico para tratar da Renovação Urbana, o *Programme National pour la Rénovation Urbaine* (PNRU), que tem o objetivo de tratar os *Quartiers Sensibles*, antigas ZUS, estabelecidos pela geografia prioritária. Conforme comentado anteriormente, essas áreas são caracterizadas pela pauperização, marginalização, concentração de grandes conjuntos habitacionais, monofuncionalidade e pouca, ou nenhuma, mistura social, além da degradação física dos edifícios e dos ambientes. Elas foram produzidas durante os anos 1950 e 1960 a partir de uma lógica modernista de pensar a habitação social.

A *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* – ANRU (Agência Nacional pela Renovação Urbana), também criada em 2003, é a responsável pela implementação e gestão do PNRU.

Até o início dos anos 2000 não houve nenhuma renovação daqueles espaços, mesmo que as críticas a eles tenham começado na década de 1970. A criação do PNRU objetiva, portanto renovar aquelas áreas através de intervenções físicas que promovam a diversidade a partir da inserção de *mixité sociale e fonctionnelle*.

O urbanismo dos *quartiers sensibles* é assim apresentado como uma das principais causas das dificuldades encontradas pelas populações que vivem neles. Por isso,

---

<sup>58</sup>"Elle [Rénovation Urbaine] est associée à une forme d'intervention urbaine radicale de démolition-reconstruction de logements dans des quartiers populaires que l'on retrouve dans de nombreux pays du monde, au nord comme au sud et à différentes périodes de l'histoire" (DEBOULET, AGNÈS; LELÉVRIER, CHRISTINE, 2014, p. 11).

<sup>59</sup>"Il ne s'agit plus tant de détruire des logements dégradés et insalubres, que de « diversifier » l'habitat dans ces quartiers pour introduire une plus grande mixité sociale en tentant de contrecarrer la formation redoutée de « ghettos »" (DEBOULET, AGNÈS; LELÉVRIER, CHRISTINE, 2014, p. 11).

os esforços se concentram sobre a reabilitação dos imóveis degradados mas também, mais estruturalmente, sobre a organização espacial dos *quartiers*.<sup>60</sup>

As ações do PNRU, portanto, agem diretamente sobre o espaço físico, tanto urbano quanto da edificação, inserindo novos tipos de habitação para reduzir a proporção de habitação social, equipamentos urbanos e outros usos como comércio e serviço, no intuito de alcançar a *mixité sociale* determinada pela SRU. Os edifícios existentes também passam por uma requalificação física. A intervenção, entretanto, deverá conseguir alcançar um equilíbrio, trazendo novas classes sociais, mas sem promover a gentrificação<sup>61</sup>.

A diversidade promovida pelo PNRU prevê também a questão morfológica, ou seja, produzir novas unidades com arquitetura diferenciada e tipologias habitacionais diversas. Além, é claro, de arquiteturas variadas para os novos equipamentos.

As áreas foco do programa são constituídas de *grands ensembles*, remanescentes das décadas de 1960 e 1970, principais representantes da política habitacional daquele período. São, portanto, áreas densamente construídas, mas com pouca população, com poucos terrenos livres, o que impossibilitaria a construção de novas unidades habitacionais e dos equipamentos e serviços públicos.

O PNRU se concretiza, portanto, a partir de ações de Demolição-Construção e relocação. Nesse processo, os antigos *grands ensembles* são destruídos, e novas edificações são construídas no lugar, seja para novos tipos de habitação, seja para equipamentos, e constrói-se também outros tipos de habitação social em outras áreas da cidade, onde serão relocadas as famílias dos imóveis demolidos, de preferência fora de ZUS (Figura 36).

---

<sup>60</sup> "L'urbanisme des quartiers sensibles est ainsi présenté comme une des principales causes des difficultés rencontrées par les populations qui y vivent. Aussi, les efforts se sont-ils concentrés sur la réhabilitation des immeubles dégradés mais aussi, plus structurellement, sur l'organisation spatiale des quartiers" (Disponível em: <<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/renovation-urbaine/>>).

<sup>61</sup> As propostas de Renovação Urbana atualmente na França têm o objetivo de inserir outras classes sociais em áreas onde atualmente vivem somente classes de baixa renda. Buscam incorporar à áreas exclusivas de habitação social a habitação de mercado. O objetivo é promover a diversidade social. Essa lógica se opõe à lógica das ZEIS no Brasil, por exemplo, visto que estas têm o objetivo de garantir a permanência de uma determinada classe social, a de baixa renda, no lugar. As ZEIS podem promover guetos, se não forem devidamente tratadas para se integrar à cidade formal e dialogar com outras classes sociais.

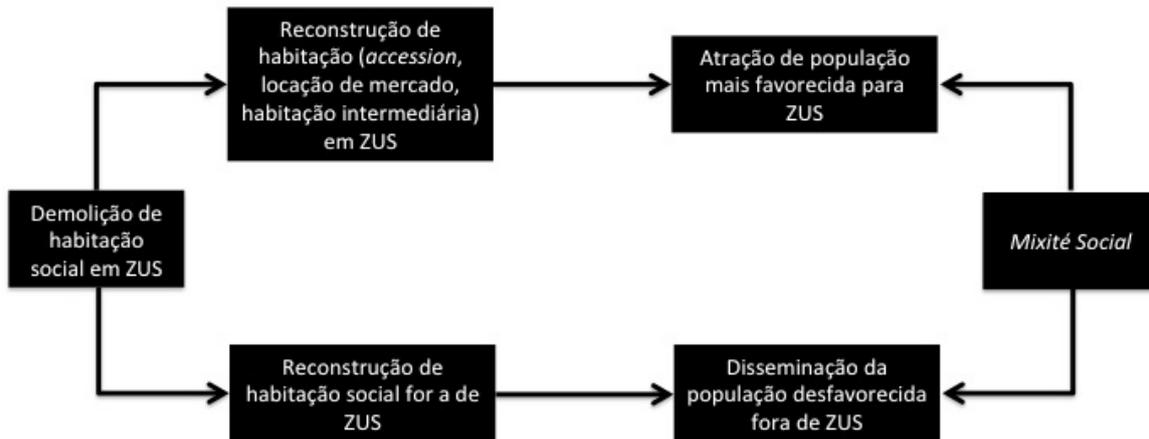


FIGURA 36. Intenções do PNRU

Fonte: Epstein (2013, p. 85). Modificado pela autora

A demolição dos edifícios possui um objetivo duplo: “apagar os principais estigmas dos *grands ensembles* e liberar terreno nos *quartiers* para gerir e diversificar o *habitat*”<sup>62</sup> (BOURDON *et al.*, 2012, p. 10, tradução nossa). O trabalho desenvolvido a partir das demolições dos edifícios existentes, portanto, permite também modificar a densidade da área, aumentando-a ou diminuindo-a de acordo com cada caso específico.

A diversificação da oferta habitacional inclui diversos tipos: para ascensão social à propriedade, para ascensão livre à propriedade, locação social para famílias de rendas médias (visto que para as de rendas baixas já existe no local) e locação livre para funcionários de empresas (para *Association Foncière Logement – AFL*).

Os edifícios que não são demolidos passam por uma requalificação para se adequar às normas técnicas, ao conforto das habitações ou à adaptação às normas energéticas (EPSTEIN, 2013, p. 13, tradução nossa).

A diferença fundamental entre as operações de *Rénovation Urbaine* do PNRU, e as de *Renouvellement Urbain*, que eram feitas anteriormente, é que as novas incluem atores privados em sua execução, desenvolvendo-se parcerias, onde antigamente só o Estado agia. A elaboração da operação é desenvolvida, portanto, a partir de um acordo que precisa ser negociado e atender aos interesses dos atores, resultando em um compromisso. Estabelecem-se, dessa forma, esses interesses:

A coletividade: que destaca as restrições urbanas (especificações), as intenções do povo (ofertas sociais e preços controlados), eventualmente os desejos em termos de alturas das habitações, enfim, as restrições operacionais e econômicas, em particular, um preço de saída acessível das habitações;

<sup>62</sup> “Effacer les principaux stigmates des grands ensembles et libérer des terrains dans les quartiers pour aménager et diversifier l’habitat” (BOURDON, NOYÉ *et al.*, 2012, p. 10).

O operador privado: que cruza as restrições impostas pela cidade, o custo da operação fundiária, e sua análise de mercado.<sup>63</sup> (BOURDON; NOYÉ *et al.*, 2012, p. 45, tradução nossa).

O custo da operação fundiária é um dos pontos mais negociados entre os promotores privados e o Estado, visto que ele interfere diretamente no custo da operação. O Estado tem um grande controle em relação a esse custo, uma vez que é o proprietário dos terrenos, pois são áreas já ocupadas pelos *grands ensembles*. Além disso, por parte das habitações sociais a serem construídas, o valor destas é controlado pelo Estado, conforme vimos anteriormente, e devem prever a sustentabilidade econômica de um período de 40 a 50 anos.

Por esses motivos, e para que se possa fazer um repasse de custo ao usuário final que seja adequado ao mercado de imóveis, as negociações com o poder público são de grande importância. O valor do lucro do promotor privado deverá considerar os controles feitos pelo Estado e as condições de se tornar o imóvel viável e atrativo para o mercado. Dessa forma, algumas manobras são feitas para que a operação seja rentável, como o aumento da densidade e o aumento no número de unidades para o mercado, chegando à 55% desse tipo de unidade em comparação àquelas sociais.

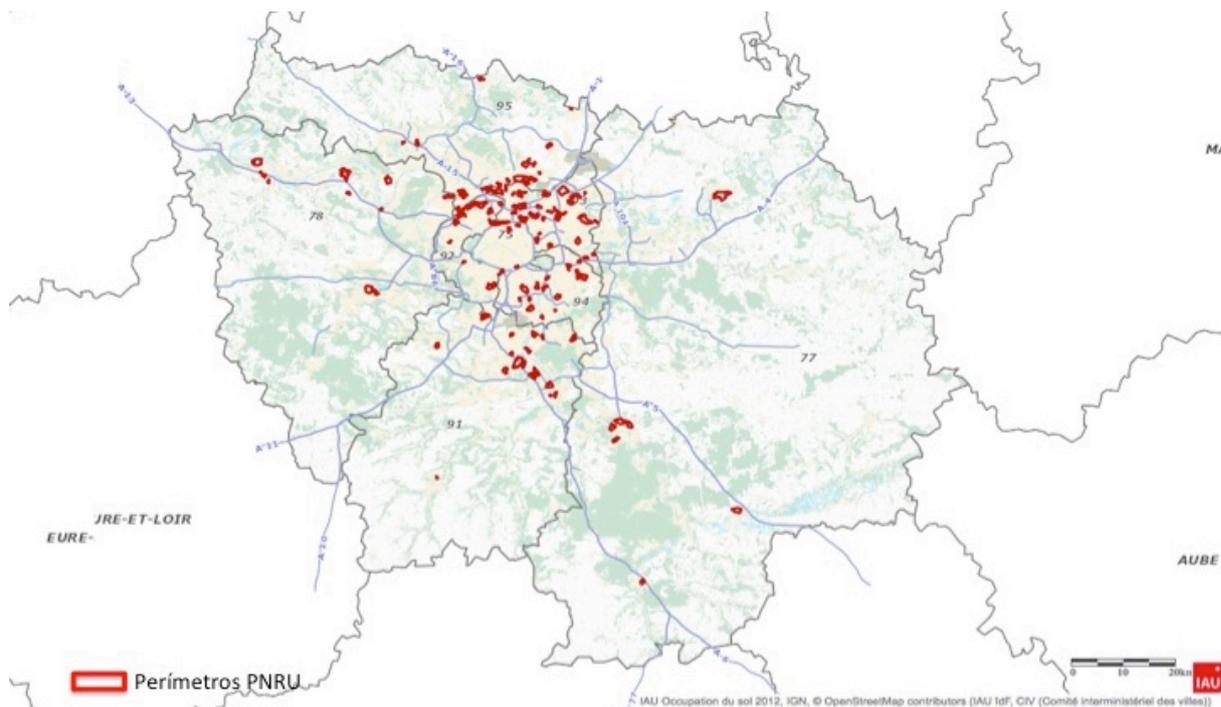
Esse programa, em consequência de sua característica de demolição-construção, e consequentemente de substituição de classes sociais em áreas onde atuam, é bastante questionado pelos movimentos sociais. Muitos moradores não ficam satisfeitos com a demolição de suas atuais residências para serem construídas outras. Também gera insatisfação o fato de alguns habitantes originais terem que se mudar da área para outra, para ceder lugar para habitação de mercado, por exemplo. O fato de existirem muitos imigrantes árabes e africanos nesses *grands ensembles* também faz com que a necessidade de união deles os coloque contra o rearranjo das moradias.

Apesar das resistências, atualmente, na região da Île-de-France, 126 *quartiers sensibles* estão inseridos no PNRU, que prevê a construção de 42 mil novas habitações sociais, frente a 38.750 demolidas (<http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-programme-national-de-renovation-urbaine-1-pnru-a3603.html>). A maior parte desses *quartiers* estão nos arredores imediatos da cidade de Paris (Figura 37), como é o caso de Balzac, localizado na cidade Vitry-sur-Seine, que será apresentado a seguir. Entretanto, é importante ressaltar que, apesar de o número de novas unidades ser maior do que a de demolidas, grande parte das que serão construídas, não se localizam no perímetro da intervenção, promovendo relocação da população.

---

<sup>63</sup> - la collectivité: qui met l'accent sur les contraintes urbains (cahier de charges), les intentions de peuplement (une offre très sociale, des prix maîtrisés), éventuellement des souhaits en termes de tailles de logement, enfin des contraintes opérationnelles et économiques, en particulier un prix de sortie accessible des logements;

- l'opérateur: qui croise les "contraintes" imposées par la ville, le coût de la charge foncière, et son analyse du marché" (BOURDON; NOYÉ *et al.*, 2012, p. 45)

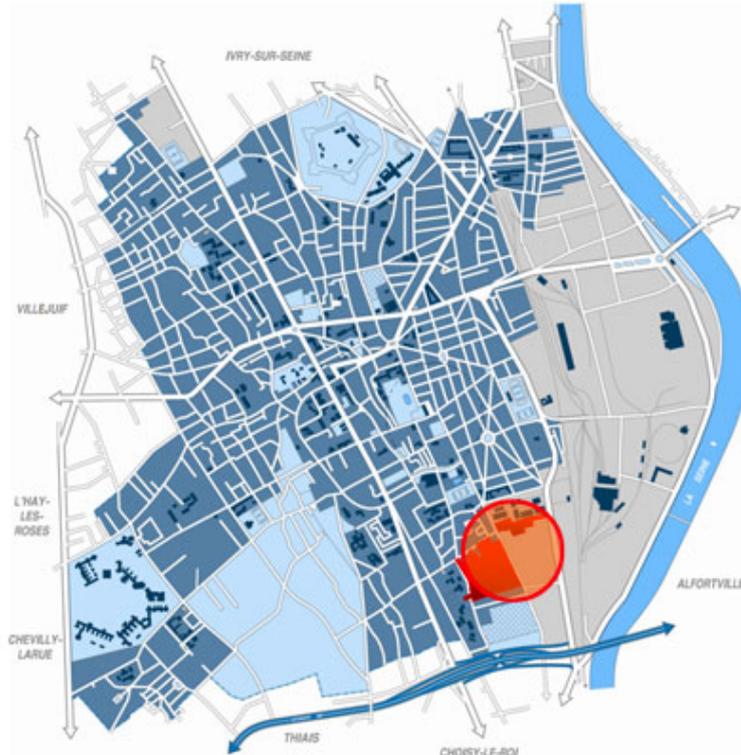


**FIGURA 37. Perímetros PNRU na Île-de-France**  
 Fonte: <<http://www.iau-idf.fr>>. Modificado pela autora

### 3.3.2.1 *Rénovation Urbaine em Balzac – Vitry-sur-Seine*

A cidade de Vitry-sur-Seine teve a produção do seu espaço, desde o início do século XX, marcada pela inserção de indústrias, e consequentemente, de conjuntos habitacionais. A partir da década de 1920 foram construídos os primeiros HBM (*Habitation à Bon Marché* – Habitação de Bom Mercado), destinados a abrigar a população operária da cidade (DE SOUZA, 2014). A construção dos grandes conjuntos habitacionais, entretanto, não se limitou a esse período, e durante as décadas de 1950 e 1960 outros *grands ensembles* foram construídos na cidade, incluindo a área de Balzac, localizada na porção sudeste da cidade (Figura 38).

Balzac foi então construída entre os anos de 1964 e 1968 e compreende 1.231 habitações sociais, com as características das áreas que abrigavam os *grands ensembles*, com grandes edifícios em formato de barras e torres de concreto, pouca diversidade de formas urbanas, caracterizada basicamente por linhas retas e edifícios com morfologia semelhantes entre si, muitas unidades de habitação social, e pouca diversidade de uso.



**FIGURA 38. Localização da Cité Balzac na cidade de Vitry-sur-Seine**  
Fonte: <<http://www.vitry94.fr>>

A proposta do PNRU para a área se concretiza através da demolição de parte dos edifícios existentes, da construção de novos edifícios promovendo uma maior diversidade e relocação de parte das famílias que habitavam nos edifícios existentes para novos locais na cidade. O espaço físico, portanto, se transformou consideravelmente e intervenções urbanas também foram inseridas na proposta (Figura 39 e 40).



**FIGURA 39. Transformações na Cité Balzac em uma década**  
Fonte: Google Earth. Modificado pela autora



**FIGURA 40. Cité Balzac antes das demolições e proposta final**

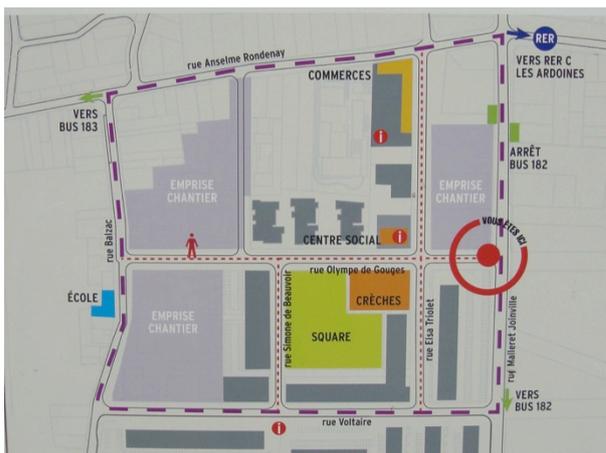
Fonte: <<http://www.atelier-cr.com/slider.php?id=21&menu=2&sscat=5>>

Dessa forma, a proposta para a área inclui:

- Criação de uma nova malha viária, com redesenho das vias e novos estacionamentos (Figura 41 e Figura 42);
- Inserção de infraestrutura e equipamentos públicos (Figura 43);
- Demolição dos edifícios que impedem o crescimento do *quartier* e sua relação com o entorno e restante da cidade;
- Construção de novos quarteirões que introduzam outras tipologias de edifícios, no intuito de promover a diversidade arquitetônica, de usos e de tipos de habitação (Figura 44 e Figura 45);
- Requalificação dos edifícios que irão permanecer para adequá-los às condições climáticas, às novas normas etc. Essa requalificação inclui tanto o processo de reformas na estrutura do edifício, pinturas e redesenho de fachadas quanto ações de residencialização<sup>64</sup> (Figura 46).

---

<sup>64</sup> "Résidentialization: ce néologisme est devenu en quelques années une des recettes préférées des projets de rénovation urbaine. La doctrine officielle est de définir un espace clôturé et avec contrôle d'accès autour de l'immeuble de logements qui permet d'organiser un certain nombre d'usages résidentiels – stationnement, gestion de déchets, espace vert ou de jeux, cheminement – entre l'entrée de l'immeuble et l'espace public. La résidentialisation implique un découpage claire entre cet espace public et l'îlot redéfini, support d'une possible mutation future" (LÉONHARDT, 2013, p. 118). "Residencialização: esse neologismo tornou-se, em alguns anos, uma das receitas preferidas dos projetos de renovação urbana. A doutrina oficial é de definir um espaço cercado e com controle de acesso em torno de um imóvel de habitação que permita organizar um certo número de usos residenciais – estacionamento, gestão de dejetos, espaço verde ou de jogos, caminhos – entre a entrada do imóvel e o espaço público. A residencialização implica um corte claro entre este espaço público e a quadra redefinida, suporte de uma possível mudança futura" (tradução nossa).



**figura 41. Planta da intervenção**

Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 42. Redesenho do sistema viário**

Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 43. Requalificação de edifício antigo: residencialização e pintura da fachada**

Fonte: Acervo próprio



**Figura 44. Edifício novo: creche**

Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 45. Novos edifícios de habitação**

Fonte: Acervo próprio



**Figura 46. Novos edifícios de uso misto, com comércio no térreo**

Fonte: Acervo próprio

Em termos de números, o resultado da intervenção inclui<sup>65</sup>:

- 660 habitações demolidas;

<sup>65</sup> Disponível em: <<http://www.vitry94.fr>>. Tradução nossa.

- 471 habitações reconstruídas no local, sendo: 114 habitações sociais, 197 habitações de ascensão à propriedade, 115 habitações dedicadas a 1% patronal (trabalhadores da intervenção) e 45 para locação livre;
- 849 habitações reconstruídas fora do local;
- 5 vias novas arborizadas que permitem abrir o *quartier* para a cidade e fazer a ligação com outros *quartiers*;
- Re-habilitação de todos os edifícios não demolidos;
- Equipamentos públicos suplementares equipados: uma praça pública de 5.000 m<sup>2</sup>, uma creche multiacolhedora (80 lugares), um salão para eventos da prefeitura, um novo centro social, um átrio com lugares para os comércios.

Em termos de financiamento, o custo total da intervenção é de 218 milhões de euros, e no intuito de viabilizá-la a operação prevê recursos de diversas origens, públicas e privadas<sup>66</sup>:

- 57.500.000 € (27%): ANRU;
- 93.000.000 € (44%): *bailleurs sociaux*;
- 24.400.000 € (12%): cidade;
- 10.800.000 € (5%): conselho regional;
- 11.400.000 € (5%): conselho geral de Val de Marne (região);
- 14.200.000 € (7%): outros.

Dessa forma, percebe-se a importante centralidade exercida pela ANRU e pelos *bailleurs sociaux* na operação. A cidade e os conselhos também foram parceiros, mas o Estado e o caráter social da intervenção têm maior relevância. Destaca-se, portanto, que há a presença da iniciativa privada, e consequentemente de habitações de mercado, o que estimula a *mixité sociale*, mas o foco principal é a diversificação e desconcentração da habitação social. Segundo dados da prefeitura de Vitry-sur-Seine, para cada demolição de habitação social foram construídas duas novas, seja no local, seja em outras áreas fora da ZUS. Reforça-se, portanto, o fato da necessidade de relocação de parte da população para outras áreas da cidade, o que desagrade os moradores.

A área da operação ainda está sendo ocupada e parte dos edifícios ainda estão sendo construídos, portanto é difícil concluir pelo seu sucesso ou fracasso. Entretanto, o que se destaca como importante nesse exemplo é a forma de se definir, planejar, executar e gerir uma intervenção desse porte com

---

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://www.vitry94.fr>>. Tradução nossa.

foco social, e centrado na habitação social.

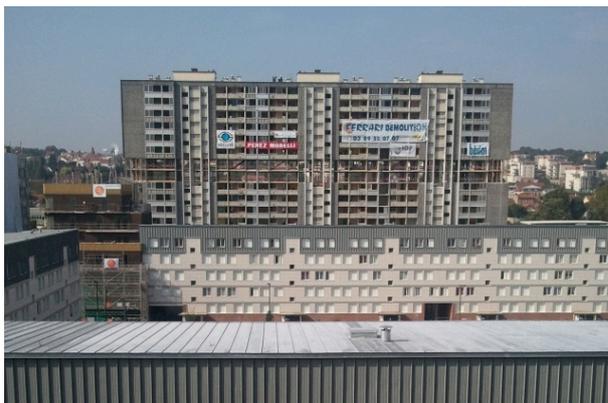


FIGURA 47. Demolição da última torre em Cité Balzac – antes  
Fonte: <<http://www.franceinter.fr/emission-interception-vitry-sur-seine-le-roman-de-balzac>>



FIGURA 48. Demolição da última torre em Cité Balzac – depois  
Fonte: <<http://www.franceinter.fr/emission-interception-vitry-sur-seine-le-roman-de-balzac>>

### 3.4 Avanços nas políticas urbana e habitacional francesas, frente às brasileiras

A principal característica das políticas urbana e habitacional na França a ser destacada nesse capítulo, e que difere fortemente das brasileiras, é o comportamento do Estado diante das políticas, especialmente em relação à maneira de gerir a terra e de produzir e gerir habitação popular.

Na França, e em Paris especificamente, o Estado é o principal agente de uma operação urbana que envolva habitação social, visto que a proposta da intervenção deve sempre partir da Prefeitura, da gestão regional ou mesmo do Estado Nacional. O controle maior do Estado em uma intervenção promove diversas vantagens em relação à democratização do espaço que merecem ser destacadas.

Inicialmente, a questão fundiária é mais facilmente resolvida, pois é papel do *aménageur* comprar a terra, prover de infraestrutura necessária, construir e revender aos agentes promotores finais. O preço da terra a ser negociada é controlado pelo Estado de forma que torne viável a intervenção. No caso de promotores privados a compra da terra final é controlada, e no caso das habitações sociais os *bailleurs* adquirem as unidades também por valor definido pelo Estado. Essa negociação possibilita o equilíbrio da operação e faz com que seja possível à população de baixa renda morar em locais mais valorizados. Para os promotores privados a garantia de lucro é conseguida ao repassar para a habitação de mercado, e demais usos, as limitações de preços estabelecidas pelo Estado. Há portanto, um equilíbrio de investimentos e receitas.

Dessa forma, percebe-se que mesmo que o direito à propriedade privada da terra e do imóvel final seja preservado, as intervenções urbanas consideram o rearranjo fundiário e as readequações para atender às novas necessidades, objetivando o interesse coletivo que se coloca acima do individual.

No Brasil, o direito à propriedade privada da terra tem se mantido acima do direito coletivo, não sendo questionado, e muitas vezes sendo empecilho às intervenções urbanas. Nesse país, o Estado não interfere naquele direito, apesar de existirem meios, instrumentos urbanos, que permitiriam maior

controle daquele, como acontece na França. Existem ferramentas parecidas com as francesas, entretanto não são utilizadas para o interesse coletivo, quando este representa uma ameaça aos interesses particulares de grupos hegemônicos.

Paris é uma cidade que tem poucos terrenos livres, pois já é densamente ocupada. Entretanto, essa forma de planejar e gerir o espaço, através do remanejamento da terra, permitiu que algumas intervenções de grande porte aconteçam.

Além da forma do Estado lidar com a terra, um fator relevante para possibilitar uma maior democratização do espaço urbano é a lei SRU, que prima pela *mixité sociale* e estabelece que uma porcentagem (25%) das habitações seja de caráter social. Essa lei modificou a forma do Estado lidar com a habitação social e as *mairies*, ou mesmo as comunas, foram obrigadas a pensar em novas formas de prover esse tipo de habitação e inseri-las em todas as novas intervenções urbanas aplicadas às cidades.

Ainda em relação à habitação social, a grande diferença dessa em relação à brasileira é que na França elas são de aluguel. A ascensão social à propriedade é ainda de pequena quantidade. As habitações sociais pertencem aos *bailleurs sociaux*, que são os responsáveis pela sua gestão. O fato de ser de aluguel, e desse aluguel ser feito a partir de organismos criados especificamente para essa função traz diversas vantagens:

- O valor do aluguel é controlado, e é estipulado em acordo com a renda familiar;
- Há subsídios do governo para ajudar no aluguel, também relacionados com a renda familiar;
- Há a possibilidade de rearranjo das famílias dentro do parque locacional de acordo com as mudanças ocorridas nas famílias;
- Como a habitação social não é um bem privado, a gestão dela é feita pelos *bailleurs sociaux* que garantem a qualidade e a manutenção dos imóveis.

“Apesar disso tudo, a permanência da injustiça social se dá, pois ela é intrínseca ao capitalismo” (FLAMMAND, 1989, tradução nossa). Assim, percebe-se que há ainda, na França, muita desigualdade no acesso às localizações, que não são equivalentes a todas as classes sociais. A produção de habitação social não é suficiente frente à demanda. Há mais produção de imóveis de mercado do que social, visto que a primeira é mais rentável. Não há o controle do valor dos imóveis de mercado, o que os torna cada vez menos acessíveis à maioria da população. Entretanto, as desigualdades e disparidades espaciais em relação à habitação social e às localizações são menores em comparação ao Brasil, visto que na França o Estado é mais forte e interfere mais concisamente nas intervenções urbanas; além disso, o planejamento urbano representa o que realmente será feito.

## CAPITULO 4.

### Reforma urbana ou revolução?

Este capítulo estrutura-se a partir de uma questão inicial acerca do alcance das transformações que aconteceram na legislação e no planejamento urbano brasileiros nas últimas décadas: houve realmente uma revolução como pretendeu o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) ou somente uma reforma?.

A proposta de fazer a relação entre as palavras “reforma” e “revolução” se deu pela observação de que há também no Brasil, assim como em outros países capitalistas, uma reação ao modo como o espaço urbano tem sido produzido neste país, sob aquele sistema de produção, promovendo desigualdades de localização e valorização do espaço, o que excluiu grande parte da população do acesso à terra, à moradia e, conseqüentemente, ao direito à cidade. No Brasil, os movimentos sociais se organizaram principalmente em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), e a partir dessa bandeira, por cidades mais justas.

Entretanto, mesmo com essa luta, não foram alcançadas mudanças tão significativas em relação à maneira de produzir o espaço como se esperava. O planejamento urbano resultado desse processo é bastante diferente daquele que acontece na França, por exemplo, conforme visto no capítulo anterior; o que se vê aqui são “ideias fora do lugar” (SCHWARZ, 2000), resultado do que Fernandes (2009) chamou de “revolução dentro da ordem”.

Isso se dá porque a Reforma Urbana não rompeu com a estrutura patrimonialista do Estado, nem modificou as condições de favorecimento dos interesses de pequena parte da população. Após mais de 50 anos de luta, a Reforma Urbana incorporou modificações importantes na legislação, a partir da redemocratização do Brasil, e principalmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Foram incorporados diversos instrumentos urbanísticos que deram ao Estado a capacidade de intervir na propriedade privada da terra no intuito de atender aos interesses do coletivo, entretanto isso não aconteceu. A garantia da propriedade privada da terra, e a produção de localizações atendendo a interesses particulares em detrimento de coletivos, ainda é o que prevalece no Brasil. Algumas experiências em cidades brasileiras são percebidas como uma tentativa de democratizar o espaço urbano e o direito à cidade, mas isso ainda é mais exceção do que regra.

Para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), “o direito de propriedade não é absoluto, a propriedade só pode ser protegida pelo Estado e pelos juízes no julgamento de ações de reintegração de posse, quando essa cumpre uma função social. Não há propriedade sem função social” (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2015). Mas não é isso que se observa nas cidades brasileiras.

O que aconteceu no Brasil, mais uma vez, desde a Lei de Terras, foi uma pequena reforma na legislação, mas que não se efetivou como revolução, ou real rompimento nas relações de propriedade, da sociedade, ou de poder. Foram mantidos os principais privilégios das classes dominantes. As mudanças serviram para manter a ordem estabelecida, ou melhor, retomando a célebre passagem de *O Leopardo*, de Lampedusa – romance que tem como pano de fundo a Reunificação italiana de fins do século XIX – “algo deve mudar para que tudo continue como está” (GATTOPARDO, 1963).

Dessa forma, inicialmente neste capítulo será discutida a questão principal e posteriormente será feita uma análise do desenrolar acerca da luta pela Reforma Urbana, seus avanços, estagnações e retrocessos. Utilizar-se-ão para tal os três ciclos definidos por Ermínia Maricato (2011), que têm como fim o governo Lula. A análise pós-governo Lula será aprofundada no estudo do caso de Fortaleza.

O primeiro dos ciclos começa com o início das discussões sobre a Reforma Urbana desenvolvida por profissionais ligados à questão, principalmente arquitetos e urbanistas, organizados a partir do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); esse debate culminou em um Seminário de grande importância sobre a temática. O golpe militar pôs fim a esse primeiro ciclo, e durante esse período o debate sobre o tema ficou bastante contido.

A redemocratização do país permitiu o segundo ciclo, quando foram retomadas as discussões e feitas diversas propostas para mudanças na legislação. Esse ciclo conseguiu avanços na lei, mas estes não se refletiram no espaço urbano.

O terceiro ciclo, com a vitória de Lula para a Presidência da República, foi marcado por mudanças na forma de planejar e gerir as cidades brasileiras, avanços nas instituições, crescimento dos movimentos sociais e outras grandes conquistas; ele representou a possibilidade concreta de grandes transformações, embora também não tenham se efetivado os direitos que deveriam ser garantidos com a Reforma Urbana.

#### **4.1 Reforma ou revolução?**

Esta questão inspira-se na obra de Luxemburgo (1999), que apesar de ter sido desenvolvida em outra conjuntura, como crítica ao Partido Social-Democrata na Alemanha no início do século XX, possui essência semelhante à crítica feita aqui. A autora trata da necessidade de rompimento com o sistema capitalista para implementação de um real socialismo, afirmando:

Para a social-democracia lutar dia a dia, no interior do próprio sistema existente, pelas reformas, pela melhoria da situação dos trabalhadores, pelas instituições democráticas, é o único processo de iniciar a luta da classe proletária e de se orientar para o seu objetivo final, quer dizer: trabalhar para conquistar o poder político e abolir o sistema salarial. Entre a reforma social e a revolução, a social-democracia vê um elo indissolúvel: a luta pela reforma social é o meio, a revolução social o fim (LUXEMBURGO, 1999).

A reforma significaria, portanto, as primeiras transformações, que necessitariam de um rompimento posterior com o sistema posto, e a abolição das relações de poder existentes, o que se alcançaria somente com a revolução.

Assim, a reforma seria somente uma transformação inicial, mas que não se finalizaria em conquista, avanços, sem o rompimento do *status quo* advindo com a revolução. Essa reflexão concorda com as definições oficiais das palavras “reforma” e “revolução”, utilizadas de acordo com o destacado a seguir.

Reforma tem como significado:

1 Ato ou efeito de reformar. 2 Nova forma. 3 Mudança para melhor; melhoramento. 4 Nova organização. 5 Restauração. **6 Reparação, conserto. 7 Correção, emenda, revisão.** (MICAELIS, grifos nossos).

Enquanto revolução significa:

1 Ato ou efeito de revolver (o que estava sereno). **2 Ação ou efeito de revolucionar-se; revolta, sublevação.** 3 Movimento súbito e generalizado, de caráter social e político, por meio do qual uma grande parte do povo procura conquistar, pela força, o governo do país, a fim de dar-lhe outra direção. **4 Mudança completa;** reforma, transformação. **5 Mudança violenta nas instituições políticas de uma nação. 6 Modificação em qualquer ramo do pensamento humano, abandonando ideias, sistemas e métodos tradicionais para adotar novas técnicas:** *Revolução literária, artística, industrial.* (MICAELIS, grifos nossos).

Reforma é, portanto, mudança, ou seja, adaptação de algo a uma nova situação, mas que não condiz com o rompimento da situação existente, do *status quo*, enquanto revolução condiz com uma mudança radical, ou seja, na raiz da situação, uma transformação completa, incluindo mudanças repentinas nas instituições políticas, e, complementaríamos, nas relações sociais e de poder.

A semelhança dos termos dar-se-ia, também, com o que foi defendido por Fernandes (2009). Assim, reforma se aproxima do conceito de “revolução dentro da ordem”, o que é antagônico ao conceito de revolução, que é um real rompimento com a ordem existente, ou seja, uma “revolução fora da ordem”.

Assim, os debates iniciados acerca do tema da Reforma Urbana no Brasil se aproximariam do conceito de revolução, pois exigiam, desde o início e reforçados pelo MNRU, o rompimento das relações de propriedade privada da terra, interferindo nas relações de poder estabelecidas. Segundo Lefebvre (2004, p. 144),

A reforma urbana tem, portanto, um alcance revolucionário. Tal como a reforma agrária (que pouco a pouco desaparece do horizonte) no decorrer deste século XX, a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante.

Ainda segundo Lefebvre, mudanças econômicas, sociais e políticas também seriam necessárias para apoiar a Reforma Urbana, que no caso do Brasil não aconteceu. Assim,

Isso exige, ao lado da revolução econômica (planificação orientada para as necessidades sociais) e da revolução política (controle democrático do aparelho

estatal, autogestão generalizada) uma revolução cultural permanente (LEFEBVRE, 2004, p. 144-145).

Entretanto, as conquistas alcançadas no Brasil, a partir das lutas pela Reforma Urbana, aproximaram-se mais de uma reforma do que de uma revolução. As mudanças reivindicadas acerca da propriedade privada e das relações de poder na cidade, com amplificação do poder de decisão do povo através da participação popular e um maior poder de intervenção do Estado nas relações de propriedade, aconteceram na legislação, mas pouco interferiram no dia a dia.

O alcance real da Reforma Urbana se daria, portanto, com um rompimento da situação posta (o que não aconteceu) e uma garantia do direito à cidade, que, segundo Lefebvre, seria um “direito à *vida urbana*, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2004, p. 117, grifos do autor).

Houve avanços importantes, consequentes da abertura política e da implementação da democracia, como a garantia de muitos direitos, entre eles o direito à cidade, mas não como defende Lefebvre, visto que a estrutura de poder e o *status quo* não foram rompidos.

A seguir, explica-se como aconteceu o processo da luta pela Reforma Urbana e por que ela não se configurou como uma revolução.

#### **4.2 Primeiro ciclo: o início do debate**

Os debates acerca da Reforma Urbana no Brasil têm início na década de 1960, a partir da compreensão da realidade brasileira apresentada durante o governo de João Goulart (1960-1964), quando o déficit habitacional do país já estava contabilizado em 8 milhões de moradias e identificou-se grande necessidade de infraestrutura urbana, principalmente nas grandes cidades. Esse panorama foi resultado do crescimento acelerado das cidades brasileiras no início do século XX, causado principalmente pela migração campo-cidade, o que não foi acompanhado pelo planejamento urbano, nem pelo provimento de infraestrutura. Era necessário, portanto, uma reforma estrutural, baseada em diversas temáticas, entre elas a questão urbana. O debate sobre a Reforma Urbana era novo no Brasil, uma vez que a problemática urbana era também razoavelmente nova; entretanto, ele se pautou nas discussões já existentes, e fortes, no país sobre a Reforma Agrária.

Contribuiu para a consolidação desse cenário de reflexões o envolvimento de técnicos e profissionais da temática urbana na discussão sobre as problemáticas da cidade. Em 1963, foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e com apoio do governo através do Instituto de Aposentadorias e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE). O evento dividiu-se em duas fases: a primeira, no Rio de Janeiro, no Hotel Quitandinha, e a segunda, em São Paulo, na sede do IAB (BONDUKI; KOURY, 2010).

O seminário reuniu diversos interessados no tema, além dos arquitetos e urbanistas, profissionais de

outras áreas, técnicos e políticos, que produziram ao final um “documento público em defesa do amplo acesso à moradia e por maior justiça social nas cidades brasileiras” (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 14). Esse documento definiu Reforma Urbana como

o conjunto de medidas estatais, visando à **justa utilização do solo urbano**, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias. (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 14, grifo nosso).

Essa definição foi utilizada posteriormente para embasar a discussão quando da Constituinte, com vista à aprovação da Constituição Federal em 1988, mas de forma ampliada, devido à incorporação dos movimentos sociais ao debate.

Àquela época, arquitetos e urbanistas já defendiam a necessidade de transformar a habitação em responsabilidade do Estado, o que só foi concretizado em forma de direito social na Constituição Federal (através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000).

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência dos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Além disso, os arquitetos também discutiam acerca do espaço urbano e como este estava se conformando. As transformações, de acordo com eles, eram consequências das inúmeras incorporações de novas terras às cidades e da produção de novas localizações pela iniciativa privada, sem planejamento prévio por parte do Estado. Portanto, esses profissionais defendiam que era necessário compreender o que estava acontecendo: “Compreendemos que o que nos deve aglutinar é a vigilância constante sobre os fatos que decorrem da transformação brasileira” (ARQUITETURA. S.HRU *apud* RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

Conforme exposto no capítulo 2, acerca de Fortaleza, o planejamento urbano até a década de 1960 foi ineficiente e não tratou, por exemplo, do parcelamento do solo de forma ampla e considerando a realidade das cidades brasileiras. Têm-se, como resultado desse período, grandes glebas de terras sob especulação imobiliária e, conseqüentemente, a indução da necessidade de expansão da infraestrutura urbana e a construção de altos índices de informalidade urbana e habitacional.

essas cidades foram crescendo por adição sucessiva de novas áreas sem que alguém cuidasse de pensar nelas como um todo orgânico cuja fórmula de evolução não pode ser o simples crescimento periférico. Desrespeitada a dinâmica própria dos organismos – embora organismo social – as anomalias se tornam fatais e arrastam às consequências inevitáveis. O espaço urbano se distribui mal entre as diversas funções a que se destinam, as condições locais mais favoráveis deixam de ser aproveitadas, os equipamentos fundamentais se tornam insuficientes e não mais atendem satisfatoriamente à população (BALTAR *apud* RIBEIRO; PONTUAL, 2009).

A identificação, portanto, da necessidade de repensar a utilização da terra urbana, conforme destacado

no conceito de Reforma Urbana estabelecido a partir daquele seminário, era algo iminente e que aparece em outras falas, como na do arquiteto Wilhelm (*apud* RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 05):

Quando se referiu à RU [Reforma Urbana] no Brasil, Wilhelm também destacou que ela poderia assumir diferentes formas, mas mesmo assumindo aspectos diversos, deveria seguir objetivos comuns, como o planejamento urbano em longo prazo, o estabelecimento de prioridades, a utilização de terrenos abandonados que aguardam especulativamente sua valorização e uma melhor distribuição dos recursos financeiros.

A terra urbana e sua condição de propriedade privada foi definida como raiz da problemática urbana, e esse entrave deveria ser rompido. A terra deveria ser utilizada para benefício da coletividade. Segundo Wilhelm (*apud* RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 05),

A Reforma deve ser feita na origem. Na terra onde vamos construir a cidade. Para tanto, é necessário disciplinar o seu uso e a sua posse. A propriedade da unidade residencial, em si, é o que menos importa, dentro de uma estrutura urbana sadia. Tê-la como propriedade privada ou tê-la como usufruto permanente, que diferença representa para aquele que, na casa, busca apenas construir um lar, ou a sua morada? Esta diferença pode significar muito, para aquele que visa na necessidade humana de morar, a oportunidade de especular.

Dessa forma, o documento de resultado do SHRU apresentou como propostas, entre outras:

- **a habitação é um direito**, fundamental para o padrão de vida e que constitui uma responsabilidade do estado para enfrentar o problema para além de uma ação assistencial;
- [...]
- **o direito à habitação exige uma reforma urbana**, ou seja, limites ao direito de propriedade e ao uso do solo;
- **a consciência popular do problema habitacional e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades é de grande importância**; plano nacional de ordenamento territorial e de habitação, contemplando as demandas presentes e futuras é necessário para orientar a política habitacional, corrigindo deficiências quantitativas e qualitativas de moradias e equipamentos sociais (BONDUKI; KOURY, 2010, grifos nossos).

Para os arquitetos, portanto, era necessário investir em planejamento urbano a longo prazo, instituindo uma política nacional de planejamento urbano e estabelecendo um “sistema de pressão” a partir da população, que deveria ser esclarecida em relação às questões urbanas (RIBEIRO; PONTUAL, 2009). Somente assim seria possível reverter a problemática urbana, apresentada a partir do déficit habitacional e de infraestrutura, considerando a especulação imobiliária e a valorização produzida pelas novas localizações. Essa discussão, entretanto, foi silenciada pelo golpe militar aplicado no Brasil em 31 de março de 1964, que encerrou o primeiro ciclo de luta pela Reforma Urbana.

### **4.3 Segundo ciclo: o Movimento Nacional de Reforma Urbana**

O segundo ciclo não teve início logo após o encerramento do primeiro. Durante os governos militares, o debate acerca das cidades mudou de foco e ficou centralizado no governo federal. Ainda em 1964 foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que seria responsável pelo desenvolvimento do planejamento urbano integrado no país. O debate sobre a Reforma Urbana foi então calado e substituído pelo do desenvolvimento nacional.

O planejamento urbano desenvolvido pelo SERFHAU tinha o intuito de estabelecer novos padrões de crescimento econômico, e, por isso, ficou centrado na estruturação das grandes cidades e nas temáticas dos transportes, do desenvolvimento da atividade industrial, da criação das regiões metropolitanas; ou seja, no provimento de infraestrutura em geral. Paralelo ao planejamento urbano, estavam sendo pensados e implementados os grandes conjuntos habitacionais e a infraestrutura urbana, promovidos pelo BNH.

O que caracterizou esse período foi a centralização das decisões no governo federal, o saber tecnocrático e, conseqüentemente, a não discussão com a população acerca das suas reais necessidades. Também foi marca desse governo o não diálogo entre a política habitacional produzida pelo BNH e a política urbana, que deveria rebater nos planos diretores integrados, desenvolvidos pelo SERFHAU.

Muitos planos diretores foram feitos nesse período, sob a coordenação do SERFHAU, considerando as cidades e suas inserções metropolitanas. Os planos eram, entretanto, centralizadores, impostos pelo governo federal. Focalizavam a infraestrutura e não dialogavam com problemas reais das cidades, como a demanda habitacional e a produção dos grandes conjuntos, por exemplo. Por não se aproximarem das realidades das cidades, muitos não se efetivaram, o que provocou uma descrença no instrumento, inclusive por parte dos arquitetos (MARICATO, 2011).

A discussão da Reforma Urbana só foi retomada no final da década de 1970, quando o regime militar estava menos rígido, aproximava-se a redemocratização e os movimentos sociais se fortaleceram, tornando-se mais visíveis e lutando pela ampliação dos debates acerca da questão urbana (SAULE JR.; UZZO, 2009).

As suas reivindicações eram apresentadas como direitos, com o objetivo de reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (SAULE JR.; UZZO, 2009).

Algumas entidades de profissionais, como o IAB, por exemplo, voltaram a se posicionar mais incisivamente sobre o tema, através de debates e reuniões ou a partir do enfrentamento direto ao regime militar.

A Igreja Católica também deu uma importante contribuição para discussão, quando divulgou o documento “Ação Pastoral e Solo Urbano”, em 1982, “o qual defendia a função social da propriedade urbana” (SAULE JR.; UZZO, 2009). Nessa época, o Brasil já era essencialmente urbano, com mais de 67% da população morando nas cidades (IBGE, 1980). Mas essa população havia crescido sem o acompanhamento do provimento de infraestrutura.

Assim, a partir da década de 1980, iniciou-se o segundo ciclo, com as reivindicações por um novo projeto de cidade no Brasil, construído a partir da justiça social, da igualdade e da participação popular, em que todos os cidadãos tivessem direito ao acesso à cidade e ao que ela oferece. Dessa forma, consolidou-se a principal bandeira da Reforma Urbana: o direito à cidade,

que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (SAULE JR.; UZZO, 2009).

As discussões até então culminaram na proposta do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL 778/83), e

Entre as [suas] considerações foram arroladas as razões de ordem jurídica – uma legislação pertinente ao direito urbano entre nós – e outra de ordem social – a importância de o Poder Público zelar pela comunidade, limitando as regalias dos proprietários urbanos (JORNAL DA TARDE *apud* SILVA, 2003, p. 30).

Esse projeto direcionava para a discussão sobre a propriedade da terra urbana e sobre as conseqüentes disparidades provocadas no acesso à localização. Ele propunha um controle daquela propriedade, a partir da introdução de instrumentos na legislação urbana.

Não se pode falar em **direito de propriedade** abstrato, de caráter pleno e absoluto. Já não existe uma só propriedade, mas, sim, a propriedade agrícola, a imobiliária, a intelectual, a industrial. É preciso, então, conceber a propriedade imobiliária urbana, condicionada pelo fator social. Atualmente, é difícil desvinculá-la dos serviços e equipamentos públicos que definem os seus usos (SILVA, 2003, p. 30, grifos nossos).

Dessa forma, foram propostas diversas medidas no intuito de garantir o cumprimento da função social da propriedade e a construção de cidades mais justas. Entretanto, o projeto de lei teve, em relação às suas propostas, muitas reações, vindas, principalmente, dos setores imobiliários, da construção civil, dos proprietários fundiários e dos empresários de loteamentos etc. (SILVA, 2003), o que era de se esperar.

As críticas mais frequentes se referem ao caráter estatizante do projeto e ao fato dele representar uma ‘ameaça à propriedade privada’. Mas o tom dos documentos que essas entidades enviaram ao governo federal nem sempre foi tão brando. A AELO-SP [Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo] declara que o teor profundamente socializante do projeto de reforma urbana poderá gerar uma convulsão urbana, além de desanimar a iniciativa privada e impossibilitar

o crescimento econômico do país e a consolidação do regime democrático propiciado pelo governo brasileiro (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1982 *apud* SILVA, 2003, p. 40-41).

Em consequência desse conflito de interesses, o projeto de lei não foi aprovado, visto que o Estado patrimonialista brasileiro representa os interesses dominantes. Entretanto, a sua discussão foi retomada quando da Assembleia Constituinte, que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988.

Em 1985, foi criado o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento unificou diversos atores sociais (organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos) e ampliou a tradicional luta por moradia, que passou a ser uma luta pela cidade para todos. O MNRU articulou o cenário de participação popular no processo da Constituinte (SAULE JR.; UZZO, 2009).

Em 1986, o MNRU definiu o conceito de Reforma Urbana, baseado no que já havia sido apresentado após o Seminário do IAB de 1963:

**uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos.** Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JR.; UZZO, 2009, grifos nossos).

Assim, a plataforma do MNRU para a Constituição Federal tratava de três princípios básicos: a **função social da propriedade**, que garantiria o interesse coletivo ao direito absoluto; o **direito à cidade**, nesse momento ampliado, relacionando-se com o conceito de cidadania, ou seja, o direito de acessar todos os serviços que a cidade oferece; e, por fim, a **gestão democrática da cidade**, que definia uma nova forma de planejar e gerir a cidade, a partir de uma construção coletiva com controle social.

O planejamento ganhou, assim, grande importância nesse novo cenário proposto, e a participação popular tornou-se o elemento fundamental para a conquista dos dois outros princípios, promovendo a garantia dos direitos urbanos. A proposta romperia com o ideário construído até a década de 1970, quando as decisões eram centralizadas no governo federal, e aproximaria as decisões da população.

O movimento, para tanto, elaborou uma proposta de emenda constitucional que foi apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte (01/02/1987 – 02/09/1988), compreendendo 26 artigos e contemplando a plataforma de luta do MNRU. A proposta teve mais de 160 mil assinaturas, com o intuito de construir um projeto de cidades mais justas e democráticas.

Em 1987, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), o que facilitou os debates e as

articulações do MNRU. O FNRU reunia diversos movimentos sociais, academia, organizações não governamentais (ONGs) e demais interessados na temática; era representado em diversos estados do país a partir dos Fóruns Estaduais de Reforma Urbana (FERU). Os fóruns foram uma maneira de articular os movimentos e descentralizar as discussões.

Entretanto, conforme já comentado, apesar dos esforços empreendidos pelo MNRU, pelo FNRU, pelo IAB e pelos demais apoiadores, parte das emendas não foi aprovada e parte foi modificada. Contudo, alguns avanços foram garantidos já na aprovação da Constituição Federal, conforme será visto a seguir.

#### **4.3.1 A Constituição Brasileira de 1988**

A proposta de emenda do MNRU à Constituinte culminou na inserção do capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183) na Constituição Federal de 1988, capítulo este que compõe o título “Da ordem econômica e financeira”.

A Constituição descentralizou a responsabilidade do planejamento e da gestão do território municipal, repassando-a para os próprios municípios, e estabeleceu os planos diretores como principal instrumento para aquelas funções. O capítulo da política urbana ainda estabeleceu a função social da propriedade e definiu alguns instrumentos que poderiam ser utilizados para garantir o seu cumprimento. Essas definições aproximaram-se do conceito de direito à cidade, defendido pelo MNRU. O processo de aprovação da Constituição gerou muitos conflitos devido à diversidade de interesses envolvidos, e a aprovação daquele capítulo se deu no intuito de amenizar as disputas entre o MNRU e os setores mais conservadores da sociedade. Com os artigos 182 e 183, os direitos exigidos pelo movimento foram garantidos através dos instrumentos apresentados, mas eles não eram autoaplicáveis, de acordo com a visão dos profissionais envolvidos com a discussão na época. A regulamentação ainda dependeria dos municípios, que deveriam providenciá-la por meio dos planos diretores. Dessa forma, foram adiadas, por mais um tempo, as propostas acerca da Reforma Urbana. Após a aprovação da Constituição e a conquista daquele capítulo nessa Carta, e a partir da década de 1990, as lutas do MNRU mudaram o foco do governo federal para os governos locais, principalmente municipais, na busca pela aplicação dos instrumentos no planejamento urbano municipal. O papel do FNRU, e dos FERUs, de articulação, tornou-se essencial.

Entretanto, como os instrumentos não eram autoaplicáveis, era necessário que os municípios os inserissem em seus planos diretores. Poucos foram os que os incorporaram em suas leis, e menos ainda as experiências concretas de utilização desses instrumentos, pois não havia detalhamento de como deveriam ser utilizados. Também não estavam claros o tempo em que deveriam ser regulamentados pelos municípios, quais deveriam ser aplicados ou que sanções seriam impostas

àqueles municípios que não cumprissem o disposto nos artigos. No entanto, estava clara a necessidade de sua utilização, mas os municípios não os utilizaram de imediato.

Os instrumentos previstos pela Constituição Federal, entretanto, também não eram suficientes para promover o direito à cidade como defendia o MNRU. Era necessário que houvesse uma ampliação deles para que os municípios conseguissem mudar a realidade das cidades.

No campo da Reforma Urbana, ele [o município] deveria ter instrumentos jurídicos, administrativos e tributários que pudessem induzir naquelas áreas que concentravam a especulação imobiliária finalidades de interesses coletivos da população (SAULE Jr. *apud* PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 22).

A década de 1990 foi, portanto, ainda uma década de lutas pela Reforma Urbana e consolidação dos direitos conquistados na Constituição Federal pelos municípios. Houve o fortalecimento dos movimentos sociais e foi crescente a pressão deles, visto que o cenário era de democracia.

Entretanto, a década de 1990 foi também de conflitos, pois foi nesse período que se consolidou o ideário neoliberal no Brasil. A luta dos movimentos sociais tornou-se maior e mais urgente, devido à disputa entre o Planejamento Urbano Democrático, defendido pelo MNRU, e o Planejamento Estratégico<sup>67</sup>. Representando esse segundo modelo, alguns instrumentos urbanísticos foram implementados durante essa década em alguns municípios, favorecendo, principalmente, a ação do mercado imobiliário e dos setores dominantes, como foi o caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em São Paulo (OUC Faria Lima e OUC Água Espraiada, por exemplo), em detrimento de consolidar o direito à cidade garantido na Constituição.

A ampliação dos instrumentos urbanísticos previstos em lei e a sua regulamentação, bem como daqueles previstos pela Constituição, só aconteceram na década de 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que significou a ratificação do direito à cidade e da função social da propriedade garantidos por aquela Carta.

É importante destacar que a década de 2000 promoveu uma mudança na forma de pensar a cidade, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, mas também em consequência de uma mudança política que aconteceu no país naquela década, com a ascensão ao poder de um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), que elegeu, pela primeira vez, em 2002, um presidente: Luiz Inácio Lula da Silva (reeleito em 2006). Durante o primeiro governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades e

---

67 O planejamento estratégico é uma lógica de pensar a cidade como empresa, visando à possibilidade de fazer negócios, no intuito de atrair maiores investimentos privados, nacionais e internacionais. Esse modelo se insere no contexto do urbanismo contemporâneo, que, segundo Del Rio, caracteriza-se por: “[...] ele [urbanismo contemporâneo] permite a gestão da cidade segundo uma lógica neoliberal, cuja prática urbanística passa a ser fragmentada e dispersa, de acordo com as oportunidades, as vantagens competitivas e as respostas de um mercado consumidor cada vez mais globalizado, embora de expressões localizadas como, por exemplo, na instituição de espacialidades propícias para novos pólos financeiros e imobiliários transnacionais, ou de intenso turismo cultural-recreativo” (DEL RIO, 2000).

dada maior importância ao planejamento urbano no país.

#### **4.3.2 O Estatuto da Cidade e as ZEIS**

Após a aprovação da Constituição Federal, diversas foram as tentativas de regulamentação do capítulo da política urbana e de aprovação dos instrumentos e temas que haviam ficado de fora daquele capítulo. Isso se concretizou somente em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Essa lei teve origem no Projeto de Lei nº 775, de 1983, chamada Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU), que previa a adoção de instrumentos de controle da especulação imobiliária e foi desenvolvida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Entretanto, nunca chegou a ser votada, pois ia de encontro aos interesses hegemônicos (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015).

O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal e traz novos instrumentos, como os de participação popular, os de financiamento da política urbana e os de regularização fundiária urbana, o que significou grande avanço na legislação. Entretanto, de todos esses instrumentos, somente os de regularização fundiária são autoaplicáveis, por estarem previstos em leis federais. Os demais deveriam ser regulamentados nas legislações municipais, através dos planos diretores, principais instrumentos da política urbana desde a aprovação da Constituição Federal de 1988.

Os planos diretores tornaram-se, portanto, obrigatórios para diversos tipos de municípios, principalmente a partir do Estatuto da Cidade<sup>68</sup>, e não mais somente para aqueles com mais de 20 mil habitantes, como previa a Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade consolida, então, o direito à cidade, defendido pelo MNRU, bem como a função social da propriedade, e regulamenta os instrumentos de participação popular como importante meio para que isso aconteça.

O direito à cidade defendido por aquela lei, segundo Saule (*apud* PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 27), “é o direito de todos os habitantes de ter uma cidade com qualidade de vida e com condições de garantir as funções essenciais de todos os habitantes numa perspectiva coletiva”.

---

<sup>68</sup> Deverão desenvolver planos diretores, obrigatoriamente, os seguintes municípios, além dos que têm mais de 20.000 habitantes (BRASIL, 2001):

- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade regulariam o uso da propriedade urbana em prol do bem comum, em detrimento da especulação imobiliária da terra urbana e da valorização da localização a partir de investimentos privados. Além disso, os instrumentos de participação popular garantiriam a construção coletiva da cidade, recriando-a de acordo com o desejo das pessoas, garantindo também o lugar de todos nas cidades brasileiras.

Diversos foram, portanto, os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade. Nesta tese, focaliza-se aquele que reúne todos os princípios em um só instrumento, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS garantem 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.

As ZEIS foram propostas em consequência da necessidade de se tratar as ocupações irregulares, ilegais e precárias nas cidades brasileiras, que já eram numerosas no início da década de 2000, não mais somente nas grandes cidades. Era importante tanto a regularização fundiária quanto a melhoria das condições habitacionais e a provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos coletivos. A luta dos movimentos sociais durante a década de 1990 comprovam isso.

Os instrumentos de regularização fundiária ganhariam nova importância a partir do reconhecimento das ZEIS, que serviriam tanto como garantia de permanência das comunidades nos locais onde moram, a favor da luta pela não remoção, quanto pela possibilidade de fazer as terras vazias cumprirem sua função social. Além disso, a importância da participação popular cresceria, pois passaria a ser essencial às intervenções previstas para essas áreas, através dos Conselhos Gestores das ZEIS.

A proposta das ZEIS naquele momento não foi uma novidade no Brasil. Já existiam experiências registradas em alguns municípios desde a década de 1980 (como a experiência do Recife com o Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS), mas às vezes utilizando outros nomes, como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), por exemplo. O Estatuto da Cidade somente regulamentou a sua utilização enquanto lei federal, determinando que os municípios fizessem a previsão destas em seus planos diretores.

### **4.3.3 As ZEIS**

As ZEIS buscam garantir a regulamentação dos assentamentos precários através de sua urbanização e regularização fundiária, contrariamente à sua remoção, a partir de um plano, que utilize um padrão urbanístico próprio de cada assentamento, sempre acompanhado pelo Conselho Gestor da ZEIS.

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento.

A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Tal interpretação agrega uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores (BRASIL, 2001, p. 156).

As ZEIS, portanto, seriam a oportunidade de efetivação dos avanços nos direitos garantidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, para a população de baixa renda, enfrentando a problemática fundiária, habitacional e de infraestrutura.

A premissa prioritária das ZEIS é a regularização fundiária, o que garantiria o enfrentamento da disputa desigual pela localização nas cidades brasileiras. Evitaria também a expansão indefinida da cidade a partir do deslocamento dessas comunidades para a periferia.

Além disso, uma outra premissa, o zoneamento urbano especial, com provisão habitacional e de infraestrutura, possibilitaria o pensamento conjunto entre a política urbana e a política habitacional nas cidades, promovendo investimentos nas áreas mais prioritárias, em detrimento dos investimentos que favorecem somente as suas áreas mais valorizadas.

As ZEIS deveriam, portanto, garantir uma distribuição mais justa do espaço urbano, através da produção de localizações distribuídas mais igualmente na cidade, e o acesso mais democrático a elas.

Entretanto, na maioria dos municípios brasileiros, esse instrumento só foi previsto depois da exigência feita pelo Estatuto da Cidade. No período, entre 2001 e 2009, de acordo com uma pesquisa do Observatório das Metrópoles (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 31), houve um crescimento expressivo na quantidade de municípios que previram as ZEIS em seus planos diretores. O aumento foi maior a partir de 2005, o que se associa às campanhas e atuação do Ministério das Cidades.

Mesmo com essa realidade, poucos municípios efetivaram as ZEIS, por exemplo, bem como outros instrumentos de cumprimento da função social da propriedade. Dessa forma, a inserção desses instrumentos nos planos diretores foi uma vitória, mas não foi suficiente para garantir os direitos conquistados; isso porque a autoaplicabilidade do instrumento não é definida, como é o caso de Fortaleza, remetendo à legislação específica posterior, ou mesmo nem remetendo a essa legislação, e em alguns planos, apesar de previstas, não há delimitação espacial do instrumento.

A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham

detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores. (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 34).

As conquistas do segundo ciclo, portanto, não se efetivaram em reais ganhos nas cidades brasileiras.

#### 4.4 Terceiro ciclo: o governo Lula e o fortalecimento dos movimentos sociais(?!)

O terceiro ciclo tem início com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, que assumiu a presidência em 2003. A eleição de Lula representou mudanças no quadro político brasileiro, em consequência de o Brasil ter, pela primeira vez após a redemocratização, um presidente de um partido de esquerda.

Essa gestão representava a possibilidade de aproximar os movimentos sociais do governo, pela história de luta do PT e do próprio presidente, e de se resgatar a importância da questão urbana, pouco valorizada durante a década de 1990, quando predominou a ideologia neoliberal, apesar das lutas e conquistas do MNRU. Dessa forma, apesar de os movimentos sociais acreditarem que mudanças reais necessitariam de tempo para acontecer, esperava-se que houvesse um início de melhorias a partir desse governo.

[...] era esperada, sim, a abertura de um canal para o qual convergisse a articulação de todos que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, permitindo dessa forma ampliar e fortalecer o debate sobre como encaminhá-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções (MARICATO, 2011, p. 25).

Entretanto, para se eleger, o PT fez diversas alianças, inclusive com alguns partidos que possuem ideologias diferentes das suas, o que fez com que os avanços fossem limitados.

Teria havido, a partir de 2003, uma orientação que permitiu, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – *com destaque para o combate à miséria* – e para ativação do mercado interno, **sem confronto com o capital**. (SINGER, 2012, p. 13, grifos nossos).

Assim, entre as temáticas tratadas pelo governo Lula, a questão urbana teve destaque no primeiro governo. O Ministério das Cidades (MC) foi criado em 2003, pois reconhecia-se a importância da temática para o desenvolvimento social do país. Aproveitou-se o conhecimento e os debates produzidos nas décadas anteriores acerca da Reforma Urbana, organizados principalmente a partir do FNRU, e esse ministério deveria organizar e orientar como se daria o planejamento urbano no país, além de, por vezes, até financiar parte dos planos e políticas desenvolvidos pelos municípios.

Dentro do MC foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos “com o desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades” (BRASIL, 2005). A equipe que

compôs inicialmente o ministério foi coordenada pelo ministro Olívio Dutra, que tinha uma experiência anterior bastante relevante em Porto Alegre, com políticas urbanas inovadoras. Ele teve em sua equipe arquitetos e urbanistas, bem como outros profissionais experientes, pessoas ligadas aos movimentos sociais, ao meio acadêmico etc. O quadro técnico reunia, portanto, profissionais com vasto *know-how* na temática urbana.

A experiência de misturar profissionais de diversas áreas, acadêmicos e movimentos sociais em um único ministério foi muito inovadora, o que permitiu o desenvolvimento de algumas experiências iniciais relevantes. A princípio, reuniram-se as temáticas que englobavam as cidades nesse mesmo ministério: habitação, saneamento, mobilidade, transportes e regularização fundiária. O desafio era, portanto, incentivar os municípios a desenvolverem seus planos diretores (urbanos, de saneamento, de mobilidade, de habitação etc.) com o intuito de implementar os direitos garantidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, assegurando políticas planejadas e a participação social.

Construiu-se uma estrutura de participação popular, através das Conferências Nacionais das Cidades, que tiveram início em 2003, para desenvolver um planejamento nacional participativo e para consolidar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). As conferências, que acontecem de dois em dois anos até hoje, constituem uma sequência das municipais e estaduais, devendo representar um importante instrumento de diálogo com a população brasileira.

Centrando-se no planejamento urbano municipal, o MC estipulou a data de agosto de 2006<sup>69</sup> como limite para que fossem desenvolvidos os Planos Diretores Participativos pelos municípios que eram obrigados a tê-los, de acordo com o Estatuto da Cidade. Para isso, foi iniciada em 2005 uma campanha chamada “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”. Foram feitas visitas aos municípios, financiados alguns processos de elaboração e divulgadas publicações sobre o tema, no formato de cartilhas e livros que esclareciam as questões acerca da legislação.

O resultado dessa campanha foi a grande quantidade de planos elaborados, no prazo estipulado, e a previsão em seu conteúdo dos instrumentos exigidos pelo Estatuto da Cidade, conforme mostra pesquisa do Observatório das Metrópoles (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011). Entretanto, grande parte desses instrumentos só está citada nos textos dos planos, remetendo à legislação específica, que deveria ser elaborada posteriormente, e condicionando a sua aplicabilidade a essa nova lei, não estabelecendo prazos, nem responsabilidades para isso, muito menos punições em caso de descumprimento. Além disso, em muitos planos os instrumentos não estão sequer espacializados, o que impossibilita sua implementação. Dessa forma, percebeu-se, de acordo com aquela pesquisa, que

---

<sup>69</sup> Essa data foi posteriormente adiada, conforme será comentado na análise da elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, no capítulo seguinte.

os instrumentos não são autoaplicáveis, e que poucos deles foram regulamentados posteriormente aos planos diretores. Em Fortaleza, conforme se verá adiante, só foram regulamentados mais tarde os instrumentos que regulam a ação do mercado imobiliário, como é o caso da Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

Além das exigências de planejamento urbano, o MC previa também que os municípios planejassem suas políticas de mobilidade, de saneamento e de habitação, desenvolvendo planos específicos para essas temáticas, mas que dialogassem diretamente com os planos diretores, instrumentos máximos da regulação do território municipal. Os municípios foram, portanto, incentivados a desenvolver aqueles planos e algumas vezes foram, inclusive, financiados pelo MC. A importância do planejamento urbano e a sua visão ampliada e integrada entre os diversos temas que abrangem a questão urbana predominaram nesse início do MC.

Entretanto, os avanços não se concretizaram como acreditaram aqueles que construíram os primeiros anos do MC. Apesar de alguns avanços pontuais, como a elaboração dos planos por vários municípios, os avanços na legislação, a ampliação de investimentos em habitação e saneamento etc., os ganhos reais para as cidades foram poucos. Segundo Maricato (2010), “apesar de tudo as cidades continuaram a piorar”.

Os motivos são vários. Inicialmente, a mistura entre o governo e os movimentos sociais provocou um processo de cooptação de alguns membros desses movimentos, e os papéis ficaram confusos, entre quem era movimento social e quem era governo. Em segundo lugar, não houve capacitação efetiva e necessária dos quadros de técnicos dos municípios, e, portanto, estes não conseguiram promover o planejamento desejado. Um terceiro motivo, segundo Maricato (2011), seria a saída do ministro Olívio Dutra, em 2005, e de boa parte de sua equipe que mudou a visão, e a forma de agir acerca do planejamento urbano, a partir do MC. De acordo com a autora, é difícil garantir que haveria acontecido sucesso com a permanência da primeira equipe, mas as mudanças afetaram diretamente o trabalho do ministério. Ainda segundo a autora, “a substituição do Ministro Olívio Dutra em julho de 2005 implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças de esquerda” (MARICATO, 2011, p. 55).

Durante o segundo governo Lula, aconteceram diversas mudanças que provocaram um maior retrocesso nas ações do MC. O objetivo, durante essa gestão, era promover o desenvolvimentismo, através da construção de infraestrutura econômica e social, e fortalecer as empresas nacionais para concorrência no contexto mundial (MARICATO, 2011). Assim, com Dilma Rousseff à frente da Casa Civil, o governo investiu prioritariamente em dois programas para atingir esses objetivos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve início em 2007, e Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que teve início em 2009, ambos contando com diversas etapas.

Os dois programas conflitaram diretamente com as intenções iniciais do MC de promover o planejamento das cidades, antes de desenvolver obras. Enquanto os municípios se planejavam as obras desses programas estavam acontecendo. Os dois programas ainda estão em andamento e essa característica perdura até hoje.

O PAC centrou-se em infraestrutura urbana e financiou obras de saneamento básico e mobilidade, prioritariamente, não fiscalizando se as obras faziam parte de um planejamento amplo prévio. Também foi prevista por esse programa a urbanização de favelas e a construção de conjuntos habitacionais para atender às demandas advindas dessas urbanizações, mas que nem sempre estavam inseridas em uma reflexão maior acerca das precariedades das cidades.

O MCMV tinha como objetivo único inicial a construção de Habitação de Interesse Social, e a sua meta era a grande quantidade de produção de unidades habitacionais. Esse programa também, no que já foi observado nos municípios brasileiros até hoje, em geral não dialoga com o planejamento urbano previsto e privilegia a construção de unidades novas em detrimento da urbanização das áreas existentes. O programa não atende, até hoje, portanto, às reais necessidades das cidades brasileiras.

Não faltaram “ideias fora do lugar” por parte dos empresários que se inspiravam no modelo americano, em franca expansão naquele momento, ignorando as características patrimonialistas do mercado brasileiro (MARICATO, 2011, p. 62).

Dessa forma, os dois programas não dialogam com os instrumentos do Estatuto da Cidade e, portanto, não atendem aos objetivos da Reforma Urbana, como se esperava do governo Lula.

Como se percebe, e como será analisado de modo mais aprofundado nos próximos capítulos relacionados ao caso de Fortaleza, durante o governo Lula a regularização fundiária não foi prioridade e, portanto, a questão da terra urbana não foi trabalhada. Segundo Maricato, durante esse governo, “alguns aspectos do ‘poder do atraso’ ficaram intocados” (MARICATO, 2011, p. 42), quando se esperava o contrário.

Dessa forma, manteve-se a propriedade privada da terra, a produção de localizações de forma heterogênea na cidade, privilegiando uns em detrimento de outros, grandes remoções forçadas em ações de reintegração de posse e o descolamento da política habitacional da política urbana.

#### **4.5 Outras regulamentações importantes**

Além da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, outras leis aprovadas durante a década de 2000 foram importantes na tentativa de implementação da Reforma Urbana no Brasil. Destacam-se o atual Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que regulamenta a regularização fundiária neste país.

O Código Civil anterior ao de 2002 era de 1916 (Lei nº 3.071/1916); ele garantia o direito pleno à

propriedade privada, inclusive da terra, e a todos os benefícios que adviessem dessa condição.

Art. 674. São direitos reais, além da propriedade:

VI – as rendas expressamente constituídas sobre imóveis;

[...]

Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até a prova em contrário. (BRASIL, 1916).

Em 2002, as mudanças naquela lei se deram com o intuito de impor limites à propriedade privada, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, inclusive em relação à propriedade da terra. A lei buscou adequar o Código Civil à nova legislação brasileira, após a aprovação do Estatuto da Cidade.

Art. 1.225. São direitos reais:

I – a propriedade;

[...]

Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

[...]

Art. 1231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário (BRASIL, 2002).

Dessa forma, a propriedade privada no Brasil continua garantida, mas o proprietário não possui mais plenos poderes em relação a ela, à terra urbana ou à rural. O direito do proprietário esbarra nos interesses públicos ou sociais. Assim, com a atualização do Código Civil, os instrumentos do Estatuto da Cidade deveriam ser aplicados para garantir o cumprimento da função social da propriedade, atendendo àqueles interesses.

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, regulamenta, pela primeira vez, a regularização fundiária no país e trata de outros temas, como o Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo. Ela busca garantir o cumprimento do direito à moradia digna e da função social da propriedade, que dependem diretamente da regularização fundiária, assim definida em seu texto:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no 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 ecologicamente equilibrado.

Essa mesma lei reconhece as ZEIS e sua particularidade de estarem sujeitas “a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”, além de definir os municípios como responsáveis pela análise e aprovação da regularização fundiária de interesse social.

A Lei nº 11.977 objetiva somar-se à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade na direção da garantia do direito à cidade e da função social da propriedade. Entretanto, poucas mudanças aconteceram na prática dos municípios desde sua aprovação. A regularização fundiária em áreas de ZEIS em Fortaleza, por exemplo, não avançou mesmo após a criação desse dispositivo<sup>70</sup>.

#### **4.6 Afinal, reforma urbana ou revolução?**

O que se percebe, quando se observa o caminho percorrido no Brasil pelo MNRU e demais apoiadores da temática, é que a proposta inicial de reforma urbana exigia uma revolução, visto que questionava o caráter de propriedade privada da terra urbana, o que romperia com o *status quo*. No Brasil, ainda hoje, a propriedade da terra, urbana ou rural, tem lugar central nas relações de poder.

Entretanto, as conquistas advindas dessa luta se conformaram muito mais como uma reforma de lei do que efetivamente como uma revolução. O resultado final não rompeu com as condições de privilégios ou estruturas de poder estabelecidas na sociedade brasileira. Deu instrumentos ao Estado para intervir mais efetivamente nas relações de propriedade, mas não impôs meios políticos e sociais para que isso acontecesse.

Dessa forma, o cumprimento da função social da propriedade está na lei, está no papel, mas não se efetivou nas cidades brasileiras, o que faz com que grande parte da sociedade ainda esteja excluída do acesso à terra e, conseqüentemente, da moradia digna.

Apesar de os direitos à cidade e à moradia digna estarem previstos em lei, desde a Constituição de 1988, a sua efetivação tem sido sempre postergada. Diversas leis foram desenvolvidas para garantir esses direitos; entretanto, não foram suficientes. A regulamentação dos instrumentos não ficou efetivada naquela Carta, que adiou para o Estatuto da Cidade. Este repassou a regulamentação para os planos diretores, que por sua vez passaram para leis complementares, que em sua maioria nunca foram feitas ou cumpridas. Dessa forma, segundo fala de participante na II Conferência Municipal de Habitação de Fortaleza<sup>71</sup>, “Estamos sempre perdendo”, referindo-se aos movimentos sociais na luta por moradia digna e permanência no lugar de origem.

A luta por uma revolução continua sendo essencial; entretanto, não haverá avanços enquanto a

---

<sup>70</sup> A Prefeitura Municipal de Fortaleza anunciou, no final de 2015, em evento onde foi assinado o decreto de regularização das ZEIS, que a lei local será desenvolvida a partir de 2016. Até o momento, ainda não houve início oficializado.

<sup>71</sup> A Conferência Municipal de Habitação de Fortaleza aconteceu nos dias 29 e 30 de janeiro de 2016. A ZEIS foi, entre outros, um tema destacado no evento.

natureza do Estado Brasileiro for patrimonialista e este representar, prioritariamente, os interesses hegemônicos. Meios para efetivar o direito à cidade e o cumprimento da função social da propriedade não faltam; o que falta é o poder público colocar em prática os instrumentos que possui à sua disposição.

Casa no Poço da Draga\_foto da autora



## **PARTE\_3**

Fortaleza e as ZEIS Lagamar,  
Poço da Draga e Serviluz

## **CAPITULO 5.**

### **\_O Plano Diretor Participativo de Fortaleza: o que tem de novo?**

Este capítulo analisa o processo de elaboração do atual plano diretor de Fortaleza, que apresentou, pela primeira vez, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O processo de elaboração do plano foi bastante conturbado devido às irregularidades no início do seu processo e à mudança de gestão municipal que ocorreu quando ele ainda tramitava na Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), aguardando votação. O desenvolvimento desse projeto de lei representou o processo mais participativo que a cidade de Fortaleza teve, até então, resultando em um documento que contempla todas as exigências do Estatuto da Cidade; apesar disso, não teve os resultados esperados.

Em meio a transformações políticas e de aprovação de diversas legislações nacionais, e após a regulamentação do Estatuto da Cidade e a eleição do presidente Lula, foi aprovado em Fortaleza, em 2009, o Plano Diretor Participativo (PDPFor). O contexto local era de mudanças no quadro político da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), concretizadas com a chegada do PT ao poder, o que também foi parte daquelas mudanças nacionais.

Quando a prefeita Luizianne Lins, eleita em 2004, assumiu a gestão municipal, o plano diretor estava na CMF para votação; entretanto, o processo apresentava problemas (não só de conteúdo, mas também envolvendo irregularidades de contratação da empresa desenvolvedora do plano, processo participativo etc.). O plano foi então retirado da Câmara, e esse fato trouxe mudanças e avanços para a legislação municipal, através da sua construção a partir de um novo processo, desta feita participativo. Todavia, o reflexo das conquistas alcançadas pela lei na realidade da população fortalezense é questionável.

Os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade estão previstos no plano diretor vigente, fato este resultado de um intenso processo de negociações e articulações entre poder público, sociedade civil organizada e demais atores envolvidos na produção da cidade. As pactuações, entretanto, representaram as assimetrias de poder entre os grupos, o que resultou na desigualdade de efetivação dos direitos e deveres a partir do que estabelece o plano diretor.

#### **5.1 Redemocratização: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)**

O plano diretor vigente na cidade de Fortaleza quando da aprovação da Constituição Federal de 1988 ainda era o PLANDIRF, que datava da década de 1970, período do governo militar, conforme visto anteriormente. Dessa forma, em 1992, durante o primeiro governo do prefeito Juraci Vieira de

Magalhães (1990-1993), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei nº 7.061/92.

O período pós-redemocratização em Fortaleza foi bastante peculiar, visto que na primeira eleição direta, em 1985, foi eleita uma mulher e representante de um partido de esquerda, Maria Luiza Fontenele, do PT. Essa eleição significava uma tentativa de romper com o poder instituído, representado pelos governos militares, e promover uma quebra na ordem estabelecida. A gestão de Maria Luiza, no entanto, foi conturbada, pois a Constituição Federal não havia sido aprovada e apesar das eleições diretas o poder ainda estava bastante centralizado. Dessa forma, apesar da vitória de um partido de esquerda, não houve muitos avanços na gestão da cidade.

No ano de aprovação daquela Carta, aconteceram novas eleições para a prefeitura de Fortaleza, sendo Ciro Gomes, candidato do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), o mesmo do então governador Tasso Jereissati. A primeira eleição de Tasso Jereissati (1987-1990) também representou um rompimento com o poder instituído, dos governos militares, mas com ideário diferente do PT, simbolizando o poder político e econômico, bem como os interesses, dos empresários, visto que o candidato fora presidente do Centro Industrial do Ceará (CIC), e ainda fazia parte dele quando eleito. A vitória desse partido, tanto para o governo do estado quanto para o governo municipal, representou um posicionamento mais à direita do que o do PT naquele momento, alinhado com a consolidação do quadro neoliberal que se instalava no país.

Em 2 de abril de 1990, assumiu o governo municipal o vice-prefeito, Juraci Magalhães, pois Ciro Gomes iria concorrer ao cargo de governador, como sucessor de Tasso Jereissati. Juraci Magalhães pertencia ao PMDB e conseguiu fazer sucessão no poder, primeiramente elegendo seu vice-prefeito, Antônio Cambraia (1993-1996), voltando a ser eleito em 1996 e se reelegendo em 2000. Magalhães foi responsável pela elaboração do PDDU, aprovado em 1992, e pelo início de sua revisão, em 2003; processo de revisão, chamado Projeto LEGFOR deveria rever toda a legislação urbana municipal.

O PDDU representou avanços na legislação urbana, quando considerado o plano diretor anterior, o PLANDIRF, principalmente por atender às exigências da Constituição Federal. A lei incorporou em suas diretrizes gerais alguns dos princípios estabelecidos por aquela Carta.

Art. 1º – A política urbana do Município de Fortaleza orientar-se-á pelas seguintes diretrizes gerais:

[...]

VI – a recuperação dos investimentos do poder público de que venha a resultar a valorização dos imóveis urbanos;

VII – a adequação dos instrumentos de política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

VIII – o cumprimento da função social da propriedade imobiliária prevalecente sobre o exercício do direito do proprietário de construir;

[...]

X – a participação ativa das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes. (FORTALEZA, 1992, p. 27-28).

Para atender a essas diretrizes, o PDDU apresentou capítulos tratando das novas temáticas, destacando-se entre eles:

### **1. Título I – Da Política Urbana: Capítulo III – Da Função Social da Propriedade**

Esse capítulo define função social da propriedade estabelecendo que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando os interesses coletivos são preponderantes ao exercício dos direitos a ela inerentes” (FORTALEZA, 1992, p. 30). Também determina os aspectos mínimos que a propriedade deve atender para cumprir sua função social, apresenta alguns instrumentos para garantir esse cumprimento, mas não define como eles serão utilizados.

### **2. Título I – Da Política Urbana: Capítulo IV – Da Operacionalização da Política Urbana**

Esse capítulo estabelece os instrumentos urbanísticos que deverão ser utilizados pelo município para que sejam atendidos os objetivos e as diretrizes do plano, como:

I – INSTITUCIONAIS:

a) sistema de planejamento;

b) conselhos municipais.

II – FINANCEIROS E ECONÔMICOS:

a) fundo de terras, fundo municipal de água e esgoto e fundo de defesa do meio ambiente, criados na Lei Orgânica do Município;

b) fundo de desenvolvimento urbano;

c) tarifas diversificadas de serviços públicos.

III – URBANÍSTICOS:

a) legislação urbanística municipal relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, obras e edificações;

b) projetos urbanísticos;

c) regularização fundiária;

d) reserva de áreas para utilização pública;

- e) solo criado;
- f) operação urbana consorciada.

#### IV – JURÍDICOS:

- a) parcelamento e edificação compulsórios;
- b) desapropriação, nos termos do art.182, § 4º, III, da Constituição Federal.

#### V – TRIBUTÁRIOS:

- a) contribuição de melhoria;
- b) imposto progressivo;
- c) incentivos e benefícios fiscais.

Os instrumentos, entretanto, não são autoaplicáveis, e o PDDU não estabelece como eles deverão ser aplicados.

### **3. Título III – Do Sistema de Planejamento e Gestão: Capítulo I – Da Estrutura Funcional**

Esse capítulo estabelece o sistema de planejamento e gestão urbanos do município e cria a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), que deveria ser o instrumento de controle social sobre a política urbana. É função da CPPD, de acordo com o PDDU:

Art. 99.

§ 1º – Caberá à CPPD, entre outros aspectos, avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana, oriunda do Órgão Central de Planejamento, de iniciativa popular e de entidades, relativas à:

- Lei do PDDU-FOR
- Lei dos Planos Diretores Setoriais
- Lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo
- Código de Obras
- Código de Posturas.

§ 2º – As decisões da CPPD serão submetidas à decisão final do Prefeito. (FORTALEZA, 1992, p. 82).

Como síntese do PDDU, é importante destacar, em primeiro lugar, que os instrumentos para cumprimento da função social da propriedade, apesar de previstos, não foram implementados; conseqüentemente, os objetivos propostos pelo plano não foram alcançados; em segundo lugar, que os demais instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas, por exemplo, não foram regulamentados nem no próprio plano nem por lei complementar, o que implicou em sua não utilização durante toda a década de 1990, apesar de algumas intenções de aplicação. E, por fim, destaca-se a

proposta de criação de um instrumento de controle social para a política urbana, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

Em 30 de outubro de 1995, a CPPD foi criada oficialmente, através da Lei nº 7.813, como um “órgão consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, em questões relativas à política de desenvolvimento urbano na área do Município de Fortaleza” (FORTALEZA, 1995), não se constituindo, portanto, como um instrumento real de participação popular na política urbana, conforme exigia a Constituição Federal.

A CPPD deveria ser composta, de acordo com aquela lei, por representantes do governo municipal, empresas prestadoras de serviços para o município, universidade, organizações não governamentais, entidades de classe, entidades empresariais, associação de empresas construtoras e somente uma representação dos movimentos sociais, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), que faria rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF). Dos vinte membros, pelo menos 10 deles seriam pertencentes aos quadros da prefeitura, garantindo assim a maioria dos votos, se necessário, para as decisões do prefeito. A comissão deveria vincular-se ao Instituto de Planejamento do Município de Fortaleza (IPLAM) e o seu presidente seria também o presidente da comissão, cabendo a ele o voto de desempate (FORTALEZA, 1995).

Existente até hoje, a CPPD ainda é o principal instrumento oficial de acompanhamento da política de desenvolvimento urbano de Fortaleza. Ela sofreu transformações em 1997, passando a ser composta por 24 membros, pois foram incluídos alguns órgãos ligados ao governo, criados posteriormente. A representação dos movimentos, entretanto, continuou sendo de 1 membro, e a dos empresários aumentou para 4. Dessa forma, a representação do poder público passou a ser de 13 membros, além do presidente da comissão (MACHADO, 2010, p. 237-238).

Além dessa comissão, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) trata de questões relacionadas à política do meio ambiente de Fortaleza e acompanha a política urbana, principalmente em relação aos aspectos de interação entre as duas. O COMAM foi criado em 24 de julho de 1997, por meio da Lei nº 8.048. Segundo o seu texto, era um órgão colegiado, diretamente ligado ao prefeito, e “atuaria em nível consultivo e de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo” (MACHADO, 2010, p. 240). A configuração do conselho em relação aos conselheiros era semelhante à da CPPD, sendo alguns deles, inclusive, repetidos.

A Lei nº 8.707, de 19 de maio de 2003, alterou a lei de criação do COMAM, tornando-o deliberativo. Entretanto, em relação à sua composição, há a continuidade de somente um representante dos movimentos sociais, a FBFF. A mudança se dá após a aprovação do Estatuto da Cidade, que exige participação popular na política urbana.

Em 23 de dezembro de 1996, foi aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) da cidade de

Fortaleza (Lei nº 7.987), como um dos mecanismos de regulamentação do PDDU. A lei detalha o zoneamento e os parâmetros construtivos, trata do sistema viário e de outros assuntos de regulação de uso e ocupação do solo, mas não trata dos instrumentos urbanísticos citados anteriormente. Além dessa lei, não foi desenvolvida nenhuma outra que regulamentasse o que trata o PDDU.

Apesar dos avanços da década de 1990, advindos das conquistas da Constituição Federal, na prática a gestão municipal de Fortaleza não se tornou efetivamente mais democrática, nem foi ampliado o controle social. Além disso, não foram regulamentados os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade, previstos pelo PDDU, o que fez com que as suas incorporações na lei fossem meramente para cumprir uma obrigação. Contribuiu para esse cenário o fato de a regulamentação da participação social ser relativamente nova no Brasil, e talvez por isso a luta pela efetivação desses canais tenha sido ainda um pouco tímida nessa cidade.

## **5.2 A primeira revisão do PDDU: uma visão tecnocrática**

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o PDDU de Fortaleza precisaria ser revisado, de modo a adequar-se ao conteúdo mínimo e à gestão participativa, desde o processo de elaboração, estabelecidos por aquela lei. Assim, em 2002, durante o terceiro mandato do prefeito Juraci Magalhães (2001-2004), aquela revisão teve início.

O processo ficou sob a responsabilidade da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF)<sup>72</sup>, através de uma equipe multidisciplinar formada tanto pelos técnicos da prefeitura quanto por profissionais da Universidade Federal do Ceará (UFC) ligados, principalmente, ao curso de Arquitetura e Urbanismo. A Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) coordenava o processo por meio da Coordenadoria de Urbanismo (COURB), visto que o IPLAM havia sido extinto em 1997, não existindo uma secretaria específica para tratar da temática.

O planejamento urbano era então dividido entre três secretarias: SEINF; Secretaria de Finanças (SEFIN), devido à cobrança do IPTU; e Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM). Esse fato demonstra o papel secundário que o planejamento urbano possuía naquela gestão, cujo lema, segundo o prefeito na época, era “planejo fazendo e faço planejando”. O plano seria revisto dentro de um projeto maior

---

<sup>72</sup> A ASTEF é uma entidade jurídica de direito privado, vinculada ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará (<http://www.astef.ufc.br>).

denominado LEGFOR, que pretendia revisar e atualizar toda a legislação urbana do município<sup>73</sup>. O plano diretor, fruto do LEGFOR, seria chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza (PDDUA/FOR).

O processo de elaboração do projeto completo deveria ser participativo, conforme estabelece o Estatuto da Cidade, desde a fase de diagnóstico até a aprovação final na Câmara de Vereadores. Para tanto, deveriam existir instâncias de construção coletiva, de controle social e de deliberação.

Todavia, o processo de elaboração pela ASTEF não apresentou metodologia participativa, tendo sido realizadas somente algumas reuniões de caráter informativo. Após esse primeiro momento, outras reuniões foram realizadas pela ASTEF com a CPPD e o COMAM, contando com a participação de funcionários da prefeitura, pertencentes às secretarias envolvidas no processo. Ao final da construção da proposta, o PDDUA/FOR foi enviado à Câmara Municipal para ser votado, quando foram feitas algumas propostas de alterações pelos vereadores para o projeto de lei (MACHADO, 2010).

O plano, portanto, não cumpriu a exigência da Constituição, reforçada pelo Estatuto da Cidade, acerca da participação popular na política urbana, o que gerou grandes descontentamentos e mobilização social contra a aprovação do projeto de lei.

A partir do final de 2002, a rede NUHAB<sup>74</sup> começou a questionar o processo participativo, inclusive as reuniões entre a ASTEF, a prefeitura, a CPPD e o COMAM, alegando irregularidades. Com o intuito de reivindicar um real processo participativo, a rede articulou-se com universidades, algumas entidades de profissionais, outros movimentos sociais etc.

Além do questionamento acerca da não participação popular efetiva, o NUHAB questionava também o conteúdo do plano e o processo de contratação da ASTEF, que não se deu por meio de licitação. Em relação à análise do conteúdo, a rede contou com o apoio de dois professores do curso de Geografia da UFC, uma advogada da ONG FASE<sup>75</sup>, uma advogada do Instituto Pólis<sup>76</sup> e alguns técnicos que

---

<sup>73</sup> Os produtos seriam: 1) Anteprojeto da Lei do PDDUA/Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, 2) Anteprojeto da LUOS/Lei de Uso e Ocupação do Solo, 3) Anteprojeto da Lei do COP/Código de Obras e Posturas, 4) Anteprojeto da Lei do CAM/Código Ambiental, 5) Mapeamento da Cidade de Fortaleza para Zoneamento Ambiental, 6) Termos de Referência dos Anteprojetos das intervenções urbanísticas para as áreas de urbanização prioritária, 7) Recomendações para adequação do METROFOR, do CMEF – Centro de Feiras e Eventos/Poço da Draga e de outros programas estruturantes aos instrumentos jurídico-legais norteadores do desenvolvimento urbano de Fortaleza, 8) *homepage* do Estatuto da Cidade de Fortaleza (MACHADO, 2010, p. 226-227).

<sup>74</sup> A rede NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente) filiada ao FNRU, é formada por 12 organizações e movimentos sociais de Fortaleza: Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza/FBFF; Movimento dos Conjuntos Habitacionais/MCH; Caritas Arquidiocesana de Fortaleza; Central dos Movimentos Populares/CMP; CEARAH Periferia; Centro Socorro Abreu; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica popular Frei Tito de Alencar; Centro de Assessoria Jurídica Universitária/CAJU-UFC; Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária/NAJUC-UFC; Serviço de Assessoria Jurídica Universitária/SAJU-Unifor; Oficina do Futuro e Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa/CDVHS (BRASIL, 2004).

<sup>75</sup> “A FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – foi fundada em 1961. É uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que atua hoje em seis estados brasileiros e tem sua sede nacional no Rio de Janeiro. Desde suas origens, esteve comprometida com o trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo”. (<http://fase.org.br>).

compunham a própria rede NUHAB, que emitiram pareceres acerca do que continha o plano. O questionamento em relação ao conteúdo relacionava-se a este “não estar compatível com as normas jurídicas norteadoras da política urbana; a função social da cidade; a participação popular” (BRASIL, 2004). Além disso, segundo a entrevistada 15, o diagnóstico não era atualizado, nem continha análises aprofundadas da cidade.

Em setembro de 2004, o Ministério Público Federal (MPF), em articulação com o NUHAB e em conjunto com a FBFF, propôs uma Ação Civil Pública

objetivando a nulidade dos atos irregulares referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração de anteprojeto da Legislação Urbanística de Fortaleza – LEGFOR, especialmente do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA/FOR (MACHADO, 2010, p. 248).

Ainda nesse ano, em outubro, o MPF propôs nova ação, dessa vez de improbidade administrativa contra o prefeito e o secretário executivo da Regional II, pela contratação irregular da ASTEF, e contra o professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, reitor da UFC à época, devido à “contratação dos serviços da ASTEF de forma eivada de vícios” (MACHADO, 2010, p. 248).

Como consequência das ações civis públicas, o processo de aprovação do plano na Câmara foi interrompido, e a votação não aconteceu até fim de 2004. Em 2005, com a eleição da nova prefeita, o processo foi retirado da CMF. A elaboração do plano deveria ser reiniciada, dessa vez dentro do que estabelece o Estatuto da Cidade. A ASTEF e todo o conteúdo do PDDUA foram excluídos do processo pelo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Esse fato foi inédito no Brasil. Os movimentos sociais, junto com o MPF, conseguiram interromper um processo de aprovação de uma lei de plano diretor por considerar seu desenvolvimento não participativo, seu conteúdo questionável e o processo de contratação dos responsáveis irregular. Entre os grandes municípios brasileiros, Fortaleza foi o único em que venceu a força dos movimentos sociais, liderados pelo NUHAB e apoiados pelo MPF, pela academia e por algumas entidades profissionais. Na gestão seguinte da prefeitura, a elaboração do plano diretor foi retomada.

Após esse processo, e com a vitória do PT para a prefeitura municipal, os movimentos sociais recuperaram as esperanças de uma nova gestão mais democrática e participativa e da elaboração de um plano diretor que direcionasse o crescimento da cidade para “aquela que queremos”, conforme lema do MC. Entretanto, não foi exatamente assim que tudo aconteceu.

---

<sup>76</sup> O Instituto Pólis é uma ONG de atuação nacional e internacional. Fundado em 1987, o Pólis atua na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em mais políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local. (<http://polis.org.br>).

### **5.2.1 A relevância da participação da rede NUHAB<sup>77</sup>**

A rede NUHAB começou a se articular em 2002, quando diversos movimentos sociais e algumas ONGs perceberam a necessidade de discutir a cidade de modo mais aprofundado, após o início do processo do LEGFOR. A sua participação foi essencial para a interrupção da votação do plano diretor na Câmara.

A ONG CEARAH Periferia (CP) teve um importante papel nessa articulação. Nela já havia um projeto em andamento chamado Escola de Planejamento Urbano, existente até hoje e que fazia parte de um programa maior, o Programa Cidades Sustentáveis. O objetivo da escola era capacitar pessoas pertencentes aos movimentos sociais acerca das problemáticas urbanas, da legislação, das políticas e dos programas relacionados às cidades, segundo a entrevistada 15. Buscava-se o empoderamento dos movimentos sociais.

Além do CP, os próprios movimentos sociais, àquela época, já faziam capacitações e trabalhos de conscientização acerca do plano diretor com as comunidades que lidavam com a temática urbana, como o CMP e a FBFF.

A agenda da Reforma Urbana voltou a ganhar força no Brasil depois da aprovação do Estatuto da Cidade. Após a eleição do presidente Lula, diversos movimentos sociais começaram a participar do debate acerca desse tema em escala nacional através do Conselho das Cidades e das Conferências da Cidade, conforme comentado no capítulo anterior. As articulações de Fortaleza passaram a ocupar uma cadeira de suplente no Conselho Nacional das Cidades, com uma diretora do CP. Esse fato, juntamente com a campanha nacional Plano Diretor Participativo, sensibilizou os movimentos sociais e articulações locais acerca da importância desse instrumento, que estava sob revisão, e estimulou neles a percepção da necessidade de participar do processo.

O CP percebeu, portanto, a importância de relacionar o curso da Escola de Planejamento Urbano à discussão que estava acontecendo sobre o plano diretor, pois o processo estava em andamento sem apresentação de metodologia de participação, e aquele era um espaço aberto para o debate sobre a cidade. A rede NUHAB foi gerada nesse contexto e teve como espaço para acontecer a sede do próprio CP, segundo a entrevistada 15.

Os debates se intensificaram no NUHAB, mas este percebeu que havia um déficit de conteúdo por parte dos movimentos, que não conheciam profundamente as leis, os instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade, nem sequer as ZEIS. Dessa forma, era complicada a exigência dos direitos

---

<sup>77</sup> A importância da participação da rede NUHAB no processo do LEGFOR e do PDPFor foi destacada em diversas entrevistas. A construção do texto sobre como se deu essa articulação e participação foi baseada na entrevista feita com a entrevistada 15, participante da rede na época, mas também com os entrevistados 02 e 14 e a partir do documento de pesquisa feito pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004).

durante o processo de elaboração do plano. O NUHAB destacou, portanto, a necessidade de capacitação dos movimentos acerca da temática, mesmo que de modo paralelo ao processo de desenvolvimento do plano.

A avaliação que se tem é que a realização de mobilizações, pressões, ocupações, articulações e ações de qualificação da participação popular é que têm garantido minimamente o avanço tanto no que diz respeito às legislações, como no atendimento das demandas sociais e na construção de mecanismos de exigibilidade de direitos (BRASIL, 2004).

Assim, em 2003, a rede NUHAB concorreu e ganhou um projeto da CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviços) e o articulou com o da Escola de Planejamento Urbano, já existente e financiado pela OXFAM<sup>78</sup>, ambos projetos de *advocacy*. Dessa forma, a Escola direcionou a sua capacitação para a temática urbana, voltada para contribuir no empoderamento dos movimentos sociais acerca dos temas relacionados ao plano diretor. Essa capacitação era complementada por aquelas desenvolvidas pelos próprios movimentos sociais nos bairros.

No início de 2004, o NUHAB lançou a campanha “Por um Plano Diretor Participativo”, com um evento que reuniu as entidades integrantes da rede, os movimentos sociais envolvidos e a universidade; a partir daí iniciou a realização de capacitação sobre o Plano Diretor de Fortaleza para os movimentos sociais e demais interessados. Os objetivos da campanha eram:

Sensibilizar as comunidades para a importância do Plano Diretor e informar sobre a proposta encaminhada pela Prefeitura de Fortaleza e estimular e desencadear um processo de participação da população na gestão democrática da cidade (BRASIL, 2004).

A campanha desenvolveu, além da capacitação da população, diversas ações informativas sobre o plano e suas consequências para a cidade e para as pessoas e uma pesquisa sobre o conhecimento da população acerca do que é plano diretor (BRASIL, 2004). Também fazia parte das atividades de *advocacy* do NUHAB, de acordo com a entrevistada 15, o acompanhamento da aprovação do LEGFOR durante as audiências públicas na Câmara.

Como última atividade do projeto maior, devido às irregularidades identificadas pelo NUHAB durante todo o processo do LEGFOR, foi desenvolvida a referida ação de contestação. Entretanto, o NUHAB precisaria de apoio do Ministério Público para que a ação fosse implementada. Inicialmente, procuraram o Ministério Público Estadual (MPE), que não quis dar seguimento à ação. O Ministério Público Federal (MPF) passou a ser uma segunda opção, e era possível o seu apoio, visto que o

---

<sup>78</sup> A Oxfam é “uma das organizações não governamentais internacionais que lideram o trabalho de ajuda humanitária em situações de emergência no mundo. Além disso, a Oxfam, a partir de sua identidade de trabalhar em parceria com outras organizações, passa a fazer parte de um movimento global a favor de mudanças que criem as condições estruturais para um desenvolvimento em favor dos direitos humanos e das transformações sociais necessárias para se ter uma sociedade mais justa. [...] é uma confederação de 20 organizações que atuam em 94 países pelo fim da pobreza e desigualdade”. (<http://www.oxfam.org.br>).

questionamento relacionava-se a uma lei municipal, mas as irregularidades – o não cumprimento do que determina uma lei federal, o Estatuto da Cidade; e a contratação irregular de uma instituição vinculada à Universidade Federal do Ceará – estavam relacionadas a instâncias federais. O MPF aceitou dar entrada na ação, mas foram necessários diversos documentos para comprovar as alegações, segundo a entrevistada 15.

Foram, portanto, feitos pareceres de técnicos para comprovar que o conteúdo estava deficiente desde o diagnóstico e que era insuficiente de acordo com o exigido pelo Estatuto da Cidade. Além disso, foi necessário comprovar que não houve participação popular, o que foi feito com cópias das atas das reuniões da prefeitura, juntamente com um abaixo assinado que referendava a afirmação e reivindicava que houvesse participação. Foi também feita uma pesquisa para comprovar que a população não havia sido capacitada para participar, o que demonstrou também não cumprimento do que estabelece o Estatuto da Cidade. Por fim, a peça jurídica agregava além de todas essas comprovações, a análise do processo de contratação da ASTEF para coordenar o processo.

O MPF, com o apoio do NUHAB e da FBFF, deu entrada na ação, que suspendeu o processo de aprovação do LEGFOR quando este já estava na Câmara Municipal. Foi estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta, e o processo só foi retomado na gestão seguinte.

### **5.2.2 O conteúdo do PDDUA**

Não é objetivo desta tese analisar o conteúdo do PDDUA. Entretanto, é importante destacar duas questões tratadas por ele acerca das temáticas abordadas neste trabalho, que englobam a reforma urbana e o conteúdo que está sendo discutido.

Inicialmente, esse plano tratava, desde suas diretrizes, da construção coletiva da cidade e da participação popular como fundamento essencial para o planejamento urbano e ambiental daquela, apesar de isso não ter sido valorizado quando da elaboração da proposta, conforme discutido anteriormente. Essa diretriz também não se rebatia no conteúdo do plano, pois o “Título VI – Da Participação Popular”, apesar de buscar garantir a “participação direta da população no processo de gestão da política urbana”, previa o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (GEPLAN), que seria composto pelo

Conselho de Planejamento Estratégico – CPE e pelo Conselho de Orientação Político-Administrativo do Município (COPAM), pelas Secretarias Municipais de Planejamento e Orçamento (SEPLA), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura (SEINF), Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), e pelos órgãos de execução representados pelas entidades integrantes da administração direta, indireta, fundacional e administrações regionais. Além disso, de forma vaga e genérica, indica-se que também comporiam o GEPLAN os conselhos e as comissões instituídos no âmbito do Município.

Os Arts. 208 a 211 indicam a existência de duas comissões e dois conselhos que parecem inscrever-se no Sistema de Planejamento: a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD); a Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano – CNDU; o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM; o Conselho Municipal de Habitação Popular – COMHAP (MACHADO, 2010, p. 272).

Assim sendo, percebe-se que não foram previstos, para participar do Sistema, os movimentos sociais, aliados, mais uma vez, dos processos de planejamento e gestão da cidade. Ainda naquele título, estavam previstos os mecanismos de participação popular, que não continham nada além do previsto pelo Estatuto da Cidade, citando, simplesmente, os seguintes instrumentos:

Audiências públicas; Projetos de lei de iniciativa popular referentes a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Conselhos instituídos no âmbito do Município; Referendo; Plebiscito; Fórum Adolfo Herbster<sup>79</sup>; Conferência da Cidade; Conferência Municipal de Meio Ambiente (MACHADO, 2010, p. 272).

Em segundo lugar, em relação aos assentamentos precários, o plano não previa as ZEIS, como define o Estatuto da Cidade, mas estabelecia, entre as áreas especiais do zoneamento, as Áreas de Interesse Social (AIS). De acordo com o PDDUA, as áreas especiais são aquelas “cujas características peculiares as tornam impróprias para a ocupação, ou cuja ocupação só pode ocorrer se forem obedecidos parâmetros mais rigorosos, além de áreas destinadas à regularização fundiária” (MACHADO, 2010, p. 266). Os limites dessas áreas, entretanto, não foram definidos espacialmente, e a sua regulamentação ficaria para depois da aprovação do plano, estando no texto do projeto de lei que essas áreas,

por exigência de detalhamento e em função das suas especificidades, serão objeto de estudos e, se necessário, planos urbanísticos, quando ficarão sujeitas à aplicação das diretrizes da política urbana através dos instrumentos definidos nesta Lei, sendo assegurada a participação da população da zona especial na elaboração e execução de cada plano urbanístico referido (PDDUA/FOR *apud* MACHADO, 2010, p. 266).

Apesar de estarem inseridas no documento, o projeto de lei previa que os limites das Áreas de Interesse Social poderiam ser alterados de acordo com os interesses do poder público, não vinculando à aprovação da própria comunidade, apesar de na citação anterior estar assegurada a participação popular. Dessa forma, não fica claro no texto como se daria essa participação. Assim, o plano afirma que

[os] perímetros das áreas especiais poderão ser alterados por lei, mediante proposta de um dos poderes municipais, com os pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, da Secretaria Municipal de Meio

---

<sup>79</sup> O Fórum Adolfo Herbster foi um fórum de debate da cidade, existente na década de 1980, quando da abertura política, mas ainda durante o governo militar. Ele se propunha a discutir temas relevantes para a cidade, mas não se configurou como um real espaço de participação popular. O plano propunha, portanto, retomar esses espaços de debate, mas não apresentava um formato para que eles acontecessem.

Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, com posterior apreciação da CPPD e do COMAM, em função da: I. Degradação das condições naturais do ambiente; II. Poluição em suas várias manifestações; III. Saturação das densidades de usos; IV. Sobrecarga na infraestrutura (PDDUA/FOR *apud* MACHADO, 2010, p. 267).

Além dessas áreas para moradia popular, o PDDUA também previa os conjuntos habitacionais como solução para os projetos de urbanização de áreas onde seriam implantados programas habitacionais. Percebe-se, dessa forma, uma maior valorização, mais uma vez, da construção de conjuntos em detrimento da manutenção e do melhoramento das casas existentes, além do respeito à permanência no lugar. Assim estabelecia o texto do projeto de lei:

“conjuntos habitacionais de interesse social”, definidos como “projetos destinados a urbanização de áreas para implantação de programas habitacionais, incluindo a infra-estrutura”, devendo ser “enquadrados pelas entidades governamentais federais, estaduais e municipais para atendimento da população de baixa renda” (PDDUA *apud* MACHADO, 2010, p. 266, grifos do autor).

A definição em relação à construção e à localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, entretanto, seria feita de forma bastante centralizada pela prefeitura – seja pela SEINF, seja pela SEMAM – e marcada pela falta de espaços de participação popular nas decisões, apesar de as diretrizes do plano apontarem para o contrário, conforme se percebe nas passagens a seguir:

Art. 96

Parágrafo Único – O Chefe do Poder Executivo definirá os critérios para enquadramento como Conjunto Habitacional de Interesse Social, quando se tratar de empreendimentos da iniciativa privada ou de comunidades através de suas entidades representativas.

Art. 97 O pedido de aprovação dos projetos de construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverá ser precedido de solicitação de Análise de Orientação Prévia – AOP, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, devendo o pedido de aprovação definitiva ser encaminhado somente depois de obter o parecer favorável.

Art. 98 Após a Análise de Orientação Prévia, os projetos para construção dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverão ser submetidos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, sendo permitida a sua aprovação somente em bloco, compreendendo o parcelamento do solo, edificações e infra-estrutura (PDDUA/FOR *apud* MACHADO, 2010, p. 298).

Assim, essas áreas especiais de interesse social e a proposta para os conjuntos habitacionais de interesse social representavam, no PDDUA/FOR, a fragilidade e a falta de prioridade das áreas de moradia popular, para regularização fundiária e reforma urbana. As ZEIS, já previstas na legislação federal, deveriam garantir a efetividade desses direitos, mas essas áreas não poderiam promovê-los.

Dessa forma, percebe-se que em termos de conteúdo o plano não contemplava o que estabelece o Estatuto da Cidade, principalmente em seus objetivos principais: o cumprimento da função social da propriedade, o direito à cidade e a participação popular.

### **5.3 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza: mudanças para quem?**

Em 2005, houve uma mudança de gestão na PMF quando Luizianne Lins assumiu a prefeitura, significando uma transformação no quadro político municipal de Fortaleza. O cenário nacional, com a vitória de Lula em 2002, contribuiu para que outros membros do Partido dos Trabalhadores fossem eleitos em alguns estados e municípios brasileiros. Em Fortaleza, a vitória de Luizianne Lins significou a vitória também da tendência mais à esquerda dentro do próprio partido, a “Democracia Socialista”. Alguns membros do PT, inclusive aqueles ligados mais diretamente ao presidente Lula, eram contra uma candidatura própria do partido, eles defendiam uma aliança com o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e apoiavam a candidatura do então deputado federal Inácio Arruda. Entretanto, Lins venceu as disputas internas e se lançou candidata em 2004, sendo eleita e rompendo com o período dominado pelo PMDB, através de seu representante Juraci Magalhães.

A vitória do PT em Fortaleza significou o rompimento de uma sequência de quatro gestões do PMDB, nada participativas, com pouca ênfase no planejamento urbano e muito centradas em obras, conforme comentado anteriormente. A mudança significava, portanto, a possibilidade de transformar essa realidade e tornar a gestão mais próxima da população e de seus reais problemas, o que também se esperava do governo federal petista.

Em 2005, a prefeita retirou o projeto de lei do PDDUA da Câmara Municipal, mas não recomeçou um novo processo imediatamente. O NUHAB fez diversas tentativas de marcar uma audiência com a prefeita durante esse ano, mas não conseguiu (BRASIL, 2004).

Em janeiro de 2006, foi iniciado um novo processo de elaboração do plano diretor, dessa vez não mais entre um conjunto de outras leis, como o LEGFOR, mas inicialmente somente desse plano, que se chamou Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor). O processo de elaboração não poderia ser muito longo, pois havia uma cobrança do MC para que todos os planos diretores fossem aprovados até agosto de 2006 (depois, esse prazo foi adiado). Entretanto, desde o início da elaboração até a sua publicação como lei passaram-se três anos. O PDPFor foi aprovado pela Câmara Municipal em fevereiro de 2009 e a sua publicação no Diário Oficial se deu em 13 de março do mesmo ano, através da Lei Complementar nº 062. Desde a sua aprovação até hoje, o PDPFor sofreu algumas alterações através de emendas.

#### **5.3.1 PDPFor: o processo**

No início de 2006, o PDPFor começou a ser elaborado. O processo de cancelamento da aprovação do PDDUA e a retirada do projeto de lei da Câmara pela nova prefeita provocou um desgaste interno na gestão, entre os órgãos e as secretarias. Os técnicos da COURB, pertencente à SEINF, tinham sido responsáveis pelo acompanhamento do desenvolvimento daquele projeto de lei; dessa forma, o novo

processo deveria ser coordenado por outros técnicos. A Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) foi a escolhida para a função, visto que ela já era responsável pelo desenvolvimento do Orçamento Participativo (OP) e não existia uma secretaria específica para o planejamento urbano. O secretário à época, que coordenou o processo, era o economista José Meneleu Neto.

O plano, entretanto, não foi elaborado pelos técnicos da prefeitura. Uma empresa foi contratada para desenvolvê-lo, o Instituto Pólis. Essa contratação não foi resultado de um processo licitatório, o Instituto foi contratado por notório saber<sup>80</sup>, pois já havia desenvolvido diversos planos diretores no Brasil e já trabalhava com a temática há muito tempo, sendo reconhecido publicamente ao tratar do tema.

O contrato com o Instituto Pólis foi feito, inicialmente, por 10 meses, segundo o entrevistado 02, que seria o tempo de elaboração e aprovação até o prazo-limite estabelecido pelo MC. O processo, portanto, deveria ser desenvolvido de modo rápido, pois precisaria ser recomeçado, visto que, de acordo com o TAC, nada do PDDUA poderia ser considerado.

Para acompanhamento do processo foi constituído um núcleo gestor, oficializado pelo Decreto Municipal nº 12.038, em 30 de maio de 2006. Não tinha formato de conselho, sendo extinto após a aprovação do plano, mas tinha o objetivo de acompanhar e monitorar a elaboração do plano, bem como aprovar a metodologia participativa e garantir o seu cumprimento (PERDIGÃO, 2015). Era colegiado, com membros do poder público e da sociedade civil:

9 membros do poder público executivo, 6 conselheiros do orçamento participativo representando cada uma das secretarias executivas regionais, 10 representantes de movimentos sociais e ONG's, 6 representantes profissionais, 3 representantes de sindicatos e órgãos de classes e 4 representantes de órgãos de pesquisa (MOREIRA, 2008, p. 20).

Além do acompanhamento do núcleo gestor, e apesar do pouco tempo para elaborar a lei, o processo deveria ser participativo, conforme estabelece o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do município. De acordo com o Decreto nº 5, de 2006, pactuado entre prefeitura e Instituto Pólis, a participação popular deveria dar-se de acordo com as seguintes etapas:

<b>Etapa</b>	<b>Atividade</b>	<b>Datas do ano de 2006</b>
Etapa I	Capacitação comunitária: essa etapa previa a capacitação de 100 servidores técnicos.	24 e 25 de janeiro

---

<sup>80</sup> O Instituto foi contratado a partir do “Contrato 01/206 – Prestação de serviço para o Município de Fortaleza com a interveniência da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município e o Pólis – instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais” (PERDIGÃO, 2015).

	Lançamento do PDP junto com a capacitação comunitária nas 14 áreas de participação (AP) <sup>81</sup> (Figura 49), simultaneamente.	04 de fevereiro
Etapa II	Leitura comunitária simultânea em 7 APs.	Entre 11 e 18 de fevereiro
	Interpretação e análise das 3 leituras: comunitária, técnica e jurídica.	Mês de março
Etapa III	I Fórum do Plano Diretor Participativo – “A cidade que temos”	25 de março
	Audiências públicas nas Regionais – audiências públicas territoriais nas 14 APs e eleição dos delegados.	3 a 11 de abril
	Audiências públicas temáticas – 4 rodadas de debates.	17 a 28 de abril
Etapa IV	II Fórum do Plano Diretor Participativo – “A cidade que queremos”. Apresentação e discussão das propostas sistematizadas e da proposta do governo; eleição dos delegados dos segmentos.	27 de maio
Etapa V	Congresso da Cidade – aprovação do Plano Diretor Participativo e encaminhamento para a Câmara Municipal.	14 de julho
Etapa VI	Entrega do plano à Câmara Municipal de Fortaleza.	agosto

**QUADRO 01. Etapas participativas do PDPFor**

Fonte: Decreto nº 005/2006; elaborado pela autora

Como se percebe, segundo o Quadro 01, todo o processo participativo, publicado pelo Decreto nº 005/2006, foi bastante enxugado para que pudesse ser cumprido o prazo de finalização determinado, agosto daquele ano. Entretanto, com o prolongamento do limite para aprovação do plano, estabelecido pelo MC, alguns eventos sofreram modificações, tanto em relação às datas quanto em relação ao tempo dedicado à atividade.

As análises feitas acerca das etapas, apresentadas a seguir, estão pautadas no relatório sobre o processo de participação social na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, desenvolvido pela gestão atual, a partir dos registros da gestão anterior, bem como nas entrevistas com os participantes daqueles momentos. As informações, portanto, são, por vezes, contraditórias.

---

<sup>81</sup> As áreas de participação consideradas pelo PDPFor foram as mesmas áreas utilizadas pelo orçamento participativo, visto que eram áreas já estruturadas e em funcionamento.

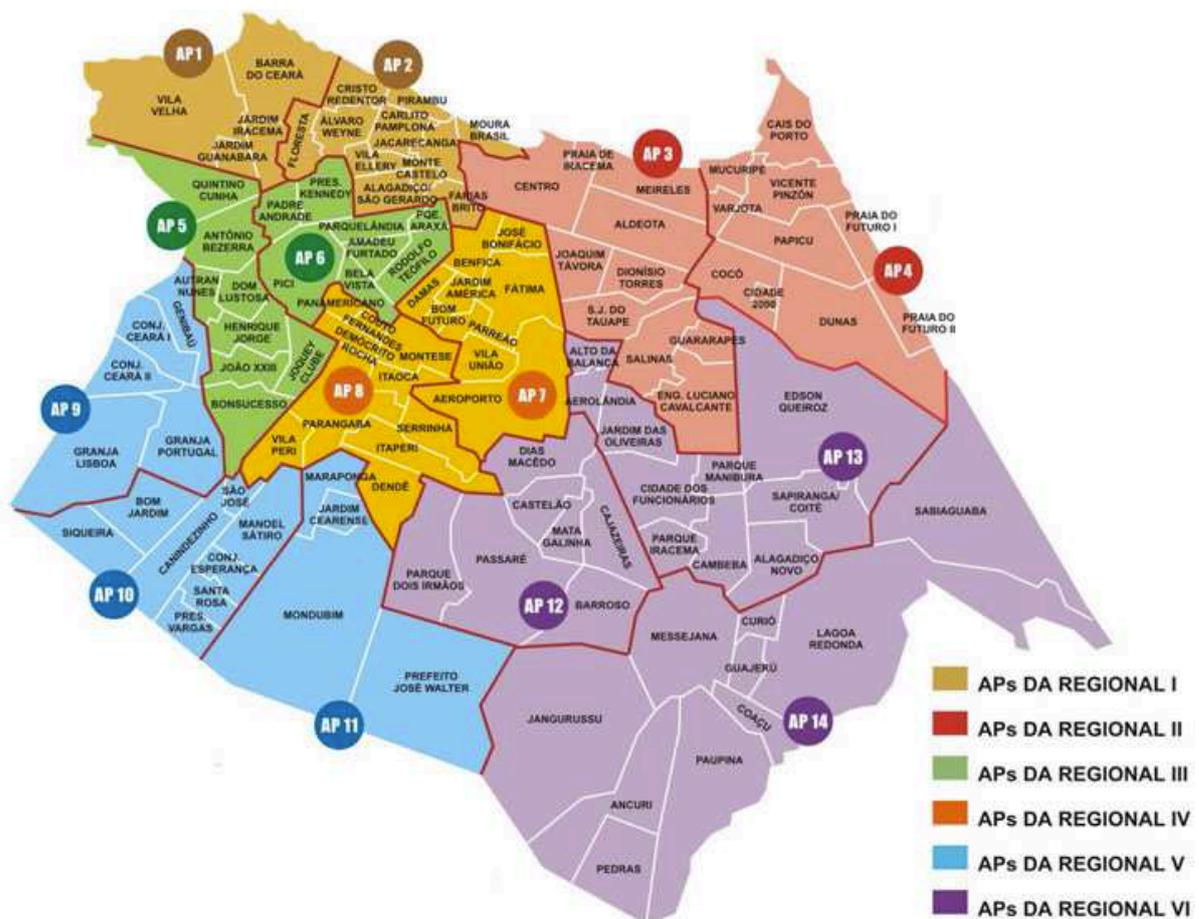


FIGURA 49. Áreas de participação do orçamento participativo de Fortaleza  
 Fonte: Arão (2012)

### Etapa I: Capacitações

O primeiro momento das capacitações foi o do corpo técnico da prefeitura, para que ele pudesse tornar-se multiplicador.

A etapa de capacitação da sociedade civil, pelo que previa o planejamento, praticamente não existiria, seria somente um momento informativo. Entretanto, segundo Perdigão (2015), essa se deu em diversas fases, em locais e com públicos diversos, o que está de acordo com a fala do entrevistado 06, que afirmou ter havido momentos de apresentação dos temas e do plano em diversos espaços: em cada uma das Regionais e nos locais onde a prefeitura foi solicitada.

Para os entrevistados 02 e 15, esses primeiros momentos configuraram-se como apresentações do plano, e não como verdadeira capacitação. Grande parte das pessoas não sabia o que era um plano diretor, nem como seriam os momentos participativos. Segundo Moreira (2008), somente a primeira audiência pública tratou da tentativa de capacitar a população, e nela foram apresentados diversos temas que estariam presentes no plano.

De acordo com o NUHAB, a capacitação da sociedade civil era necessária, para que esta pudesse

participar de forma adequada do processo, pois, conforme comentado anteriormente, a rede havia percebido a deficiência dos movimentos sociais em relação ao tema. Mesmo com as capacitações iniciadas na época do LEGFOR, pela Escola de Planejamento Urbano do CP, e com as capacitações locais dentro das áreas de atuação dos movimentos sociais urbanos, o empoderamento da população ainda não era suficiente.

O NUHAB organizou uma capacitação paralela ao processo de elaboração do plano, o que culminou na produção de materiais e propostas que terminaram por ser incorporados pelo documento da lei, segundo os entrevistados 06 e 15. Os alunos e ex-alunos da Escola de Planejamento, ou seja, as lideranças comunitárias e dos movimentos sociais, foram convidados a trabalhar em conjunto com ONGs, universidade etc., na sede do NUHAB, no CP. Eles construíram mapas de precariedade habitacional e vazios urbanos, de acordo com o conhecimento que possuíam da cidade, principalmente onde atuavam ou moravam, para que fosse desenvolvida uma proposta para as ZEIS. Ainda segundo aqueles entrevistados, foram feitas visitas com o intuito de compartilhar, entre os participantes, as informações sobre as localidades, de modo que mais pessoas pudessem ser incorporadas ao processo.

Após o trabalho de capacitação ter avançado e os mapas terem sido desenvolvidos, foi organizado o 1º Encontro de Comunidades, no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC), para que os resultados pudessem ser compartilhados, discutidos e complementados e algumas propostas dos movimentos para as ZEIS de Fortaleza pudessem ser finalizadas. O encontro aconteceu durante uma semana. Alguns alunos universitários participaram do evento, para colaborar com a elaboração do material produzido, segundo o entrevistado 02. Foram finalizados os mapas sobre as condições de moradia e precariedade da cidade e os mapas localizando os vazios urbanos próximos aos locais de moradias precárias. Ao final do encontro, foram montadas propostas de ZEIS, tanto de ocupação quanto de vazio.

Além desse processo organizado pelo NUHAB, os movimentos sociais, individualmente, também estavam se organizando e tinham suas próprias propostas para as áreas de ZEIS, de acordo com as áreas onde atuavam.

### **Etapa II: Leitura da realidade**

Essa segunda etapa caracterizou-se pela construção da situação atual da cidade de Fortaleza, a partir da leitura comunitária e da leitura técnica.

A leitura técnica foi realizada pelos técnicos da prefeitura a partir de informações e dados levantados por eles. A leitura comunitária, de acordo com a programação, deveria ser realizada no período de uma semana e deveriam ser construídos, junto com a sociedade, os mapas que representariam a visão que esta tinha da cidade; esse material colaboraria para a construção do diagnóstico do PDPFor. Essa

tarefa aconteceu em

4 sessões para cada área, avaliando moradia, área comercial, segurança, transporte público, equipamentos urbanos, lugares de risco à moradia, lugares de preservação, lazer, atividades econômicas, turismo, serviços urbanos, vazios urbanos, atividades incômodas e principais vias e caminhos (MOREIRA, 2008, p. 20).

Ao fim das leituras, no dia 8 de abril de 2006, foi realizado o I Fórum do Plano Diretor, para apresentar os resultados do diagnóstico, que uniu a visão técnica e a comunitária. O objetivo do fórum era finalizar o diagnóstico e concluir, em conjunto, “a cidade que temos”.

### Etapa III: Audiências públicas

Após o I Fórum do Plano Diretor, aconteceram algumas audiências públicas, territorializadas e temáticas. As audiências públicas territorializadas aconteceram em alguns sábados, em edifícios públicos nos bairros. Nelas foram apresentados os resultados do diagnóstico. As audiências públicas temáticas (7, no total) aconteceram na Câmara Municipal, segundo Perdigão (2015), e abordavam temas específicos.

Nesses momentos, foram disponibilizadas fichas nas quais os participantes poderiam escrever suas propostas (semelhantes à Figura 50), que eram analisadas pela equipe coordenadora do processo e incorporadas, quando condizentes com as temáticas do plano, à proposta para o texto do projeto de lei que estava sendo elaborado. Segundo o entrevistado 06, as propostas foram muito confundidas com os assuntos tratados nas plenárias do OP, e por isso muitas não puderam ser consideradas tal como foram feitas. O motivo disso talvez tenha sido por que a população nunca havia participado da elaboração de um plano diretor, e o processo de capacitação não foi adequado ou suficiente, conforme disseram os entrevistados 02 e 15. Também o processo de participação no OP era novo para a população, tendo tido início naquela mesma gestão.

O NUHAB e os movimentos sociais participaram do processo, levando os resultados das suas construções em coletivos, independentes do processo oficial, como, por exemplo, as propostas para as ZEIS. Eram muitos os temas a serem tratados e pouco o tempo para construir uma capacitação com a população. Os instrumentos do Estatuto da

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO CONGRESSO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO FICHA DE PROPOSTAS		
<b>CAPÍTULO:</b> (Exemplo: Capítulo I, Capítulo II)	<b>ARTIGO:</b> (Exemplo: Artigo 4º, Art 11)	
<b>PARÁGRAFO:</b>	<b>INCISO:</b> (Ex: I, II, III, IV)	<b>ALÍNEA:</b> (Ex: a, b, c, d)
<b>ASSUNTO:</b>	<b>Tipo de destaque:</b> <input type="checkbox"/> Inclusão <input type="checkbox"/> Alteração <input type="checkbox"/> Supressão	
<b>REDAÇÃO</b>		
<small><b>Inclusão:</b> Utilizado quando você deseja incluir um parágrafo e/ou artigo no texto original. <b>Alteração:</b> Utilizado quando você quer alterar em parte o texto original. <b>Supressão:</b> Utilizado quando você deseja retirar um parágrafo e/ou artigo do texto original.</small>		
<b>NOME:</b>		
<b>TELEFONES:</b>	<b>ASSINATURA</b>	

FIGURA 50. Ficha de propostas do congresso do PDPFor  
Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza

Cidade e o conteúdo mínimo que o plano diretor deveria incluir abordam uma dimensão técnica de difícil apreensão em pouco tempo, o que dificultou a discussão por parte dos movimentos sociais. Dessa forma, de acordo com os entrevistados 02 e 15, o NUHAB e os movimentos sociais decidiram concentrar a sua luta na inserção das ZEIS no plano, de acordo com as áreas que acreditavam ser as mais necessitadas pelo instrumento e que se adequavam às suas exigências. Portanto, devido ao tema desta tese, a análise aqui apresentada focará a construção das ZEIS, que serão apresentadas de modo mais aprofundado no próximo capítulo. Entretanto, uma análise inicial acerca dos instrumentos será feita adiante.

Essas primeiras etapas, de acordo com Moreira (2008), tiveram participação insuficiente, devido à pouca divulgação e informação e à ausência de capacitação satisfatória que a população tivera até então. Conseqüentemente, a eleição dos delegados que participariam dos fóruns, ainda segundo aquele autor, foi pouco representativa.

#### **Etapa IV: II Fórum do Plano Diretor Participativo – A cidade que queremos**

No II Fórum, foram apresentadas as propostas desenvolvidas durante as audiências públicas pela sociedade, a partir da organização da equipe coordenadora do plano. Foram também apresentados alguns resultados que partiram da própria PMF. O objetivo do fórum era, portanto, desenhar “a cidade que queremos”. A proposta que saísse de lá iria ser debatida no congresso do plano diretor.

Também durante esse evento foram eleitos os delegados que participariam do congresso do plano diretor representando os segmentos.

Segundo os entrevistados 02 e 15, o processo não culminou em um documento representativo de participação popular, o que também é afirmado por Moreira (2008). Entretanto, segundo os entrevistados 04, 05 e 06, o processo aconteceu de maneira satisfatoriamente participativa, como poderia ser com o tempo que existia, o que teve como resultado um projeto de lei que incluiu em seu conteúdo todas as propostas feitas. De uma forma ou de outra, foi então construída uma proposta para ser debatida e aprovada no congresso, última etapa antes do envio do projeto de lei para a Câmara Municipal.

#### **Etapa V: Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza**

O tempo de finalização do PDP foi estendido, visto que o MC adiou o prazo final para que os municípios finalizassem as revisões e elaborações dos seus planos diretores. Entretanto, esse tempo não poderia ser muito ampliado, pois havia o contrato assinado com o Instituto Pólís que previa um curto período.

O congresso deveria acontecer nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2007 e a metodologia seria

dividir os delegados habilitados em 6 grupos para leitura e intervenção de trechos da minuta, artigo por artigo. Estes grupos fariam a triagem das propostas aceitas, as

propostas descartadas definitivamente e das quais não se obteve consenso. Estas seriam debatidas na plenária final com todos assim como as propostas aceitas seriam homologadas (MOREIRA, 2008).

O evento contou com 431 participantes, mas desses, 205 representavam o poder público, o que significava 47% do total, conforme Tabela 01. De acordo com essas proporções, fica claro o peso do poder público para decidir as votações em caso de não consenso das propostas.

Grupos	Participantes	Porcentagem
Representantes territoriais	78	18,10%
Entidades profissionais	9	2,09%
ONGs	8	1,86%
Sindicatos e entidades trabalhistas	5	1,16%
Movimentos sociais e populares	47	10,9%
<b>Poder público municipal</b>	<b>205</b>	<b>47,56%</b>
Núcleo gestor do PDP	31	7,19%
Entidades empresariais	19	4,41%
Entidades acadêmicas	8	1,86%
<b>TOTAL</b>	<b>431</b>	<b>100%</b>

**Tabela 01. Participantes do Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza**  
 Fonte: (MOREIRA, 2008)

Durante o congresso, aconteceram diversas modificações, não só em relação ao conteúdo da minuta do projeto de lei do plano, mas também em relação ao seu próprio funcionamento, o que terminou favorecendo alguns grupos de participantes. A primeira delas foi em relação às datas de realização do evento.

No primeiro dia, que deveria ser de abertura dos trabalhos, apresentação da metodologia e aprovação do regimento interno do congresso, já foi decidido o adiamento da data da plenária final (passando do dia 28 de fevereiro para dali a 15 dias), para que todos pudessem analisar a minuta proposta, que havia sido distribuída uma semana antes do início do evento. Os movimentos sociais haviam se organizado, mesmo com pouco tempo para tal, e feito a análise e suas considerações acerca do documento, mas os grupos empresariais não haviam conseguido chegar a um resultado, segundo eles mesmos, e propuseram o adiamento. Dessa forma, mesmo com protesto dos movimentos sociais, o adiamento foi aceito pela equipe coordenadora do processo, sendo acrescentados mais dois dias ao congresso (dias 10 e 11 de fevereiro). A plenária final deveria acontecer nesse último dia (MOREIRA, 2008). Por esse motivo, alguns participantes insatisfeitos se recusaram a participar, retirando-se do evento.

A minuta do projeto de lei e as propostas foram discutidas em grupos de trabalho temáticos, que

possuíam representantes de diversos segmentos. Quando não se chegava a um consenso em relação às propostas, estas eram deixadas para serem levadas à plenária, para votação. Ao final, venceram as propostas que tinham mais aceitação pelo grupo geral. Entretanto, quase metade dos participantes eram do poder público; assim, aqueles grupos que tinham seu apoio conseguiam aprovar suas proposições.

Aconteceram muitas divergências dentro dos grupos de trabalho, e, por conseguinte, muitas negociações foram feitas. Segundo os entrevistados 02 e 15, o foco dos movimentos sociais, das ONGs e de parte da academia, era mesmo as ZEIS, que, segundo eles acreditavam, seria a melhor forma de garantir os direitos sociais conforme estabelecia o Estatuto da Cidade. Os segmentos empresariais interessavam-se mais pelos índices e parâmetros de construção, ou seja, pelo zoneamento mais geral.

Na disputa por interesses tão diversos, os movimentos sociais perderam parte da sua luta pelas ZEIS e deixaram de interferir em outros pontos importantes para a cidade, como a construção dos demais instrumentos urbanísticos e a definição dos índices de construção, por exemplo<sup>82</sup>. Mas naquele momento, segundo a entrevistada 15, era impossível abordar todos os temas. Os movimentos sociais não conseguiram apropriar-se, em tão pouco tempo, de todo o conteúdo necessário para discutir o plano diretor por completo.

Dessa forma, devido à participação popular insatisfatória quantitativamente, à capacitação deficitária da sociedade civil, ao tempo “atropelado” para finalizar o processo e, principalmente, à força política de determinados grupos na luta pela localização na cidade, a desconstrução dos instrumentos urbanísticos teve início no próprio Congresso do Plano Diretor Participativo, e tem continuidade até hoje.

### **5.3.2 PDPFor: a (des)construção dos instrumentos urbanísticos**

O PDPFor estabelece entre seus princípios a garantia de todos os direitos que exige o Estatuto da Cidade:

Art. 3º – São princípios da Política Urbana: I – as funções socioambientais da cidade; II – a função social da propriedade; III – a gestão democrática da cidade; IV – a equidade (FORTALEZA, 2009).

Para atender a esses princípios, o PDPFor prevê os instrumentos urbanísticos obrigatórios pelo Estatuto da Cidade; no entanto, esses instrumentos não são autoaplicáveis e remetem à necessidade

---

<sup>82</sup> O zoneamento ambiental também foi, e ainda tem sido, bastante prejudicado frente aos interesses imobiliário, mas não trataremos desse tema na tese, visto que foge muito do objeto de estudo.

de regulamentação através de legislação específica. Além disso, o PDPFor também prevê os zoneamentos especiais, tanto sociais, como as ZEIS, quanto de patrimônio, ambientais etc.

Os instrumentos e zoneamentos especiais, entretanto, começaram a ser desconstruídos no próprio Congresso do Plano Diretor Participativo, e continuam sendo até hoje. A análise aqui apresentada focará aqueles diretamente relacionados com o objeto desta tese, as ZEIS, ou aqueles que contribuem para a sua argumentação.

As ZEIS são o principal instrumento para garantir o cumprimento do direito à cidade e a função social da propriedade. Entretanto, esse instrumento conflita diretamente com a propriedade privada fundiária e imobiliária, o que fez com que ele fosse modificado desde sua primeira proposta.

Outros instrumentos, previstos no PDPFOR, também contribuem para garantir o cumprimento da função social da propriedade e a justa distribuição espacial dos investimentos e equilíbrio dos ganhos na cidade, como: outorga onerosa do direito de construir, contribuição de melhoria, conjunto de instrumentos de utilização compulsória etc. Esses dois últimos nunca foram aplicados, nem regulamentados após a aprovação do plano, por isso não serão comentados. O instrumento de outorga onerosa do direito de construir, que deveria ser regulamentado posteriormente, precisaria da previsão de índices de aproveitamento máximos definidos, e diferentes dos índices básicos, para que pudesse ser aplicado. Entretanto, os índices e parâmetros de construção foram alguns dos itens pelos quais os representantes do mercado imobiliário mais brigaram. Dessa forma, esses instrumentos tiveram sua construção bastante conflituosa.

Muitas alterações foram feitas no texto do PDPFor, desde sua aprovação até o desenvolvimento desta tese, através de decretos ou leis complementares, mas poucos instrumentos foram regulamentados ou utilizados. Algumas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) aconteceram, mas não consolidaram a essência do instrumento que deveria ser o compartilhamento dos ganhos e investimentos públicos e privados no seu espaço. Essas OUCs serviram muito mais para viabilizar empreendimentos privados do que como instrumento público de democratização do espaço<sup>83</sup>. O que se percebeu nesses casos foi um enorme ganho dos empreendedores privados ante a pouca contrapartida dada à cidade e o pouco ganho do Estado na operação.

Além das OUCs, três outros instrumentos foram regulamentados pela Lei nº 10.335, de 1º de abril de 2015: i) Outorga Onerosa de Alteração de Uso; ii) Transferência do Direito de Construir; e iii)

---

<sup>83</sup> Sobre as OUCs em Fortaleza ver: CAVALCANTI, E. R. Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2014. Ver também: ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

Regularização das edificações. Essa última regulamentação determina que:

Art. 1º As edificações irregulares concluídas até a data da publicação desta Lei poderão ser regularizadas, desde que atendam às condições mínimas de higiene, de segurança, de uso, de salubridade, de acessibilidade, de habitabilidade e de respeito ao direito de vizinhança, observadas, ainda, as disposições constantes na legislação ambiental e nesta Lei. (FORTALEZA, 2015d).

Dessa forma, percebe-se a priorização pela regulamentação e implementação de instrumentos que servem para viabilizar a efetivação de transações imobiliárias em detrimento daqueles que garantiriam o direito à cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

### **5.3.3 Redistribuição dos ganhos na construção das localizações**

As localizações são influenciadas por diversos fatores, entre eles os índices e parâmetros de construção. Quanto maior o potencial construtivo de uma área, maior o preço de suas localizações. Entretanto, alguns instrumentos urbanísticos interferem diretamente nesse processo, como por exemplo a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir etc.

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>84</sup>, o solo criado, está previsto pelo Estatuto da Cidade e permite ao proprietário do imóvel atingir o índice de aproveitamento<sup>85</sup> máximo a partir da compra de potencial construtivo do município, ou seja, pagando ao município por esse direito. Dessa forma, o município receberia recursos para promover os investimentos naquela área, redistribuindo os ganhos do mercado imobiliário com o restante da cidade. Entretanto, para o seu funcionamento é necessário que os índices de aproveitamento sejam planejados para atender a esse fim.

O estabelecimento dos índices de construção no PDPFor não se deram com o intuito de redistribuir os ganhos com a cidade; pelo contrário, seguiram a lógica de valorização já existente, garantindo a possibilidade de construção das localizações de acordo com o interesse das classes mais altas (Mapa 06). Dessa forma, os maiores índices foram determinados nas áreas onde essas classes estão localizadas, permitindo adensamentos em áreas já bastante adensadas, ou em áreas de expansão do mercado (Tabela 02).

---

<sup>84</sup> A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento existente em outros países, nos quais se inspirou a legislação brasileira, como o caso francês; entretanto, na França, “a concessão do direito de construir acima de uma densidade construtiva básica só poderia ser obtida por meio da compra, e somente o Estado poderia vendê-la”. (BRASIL, 2001).

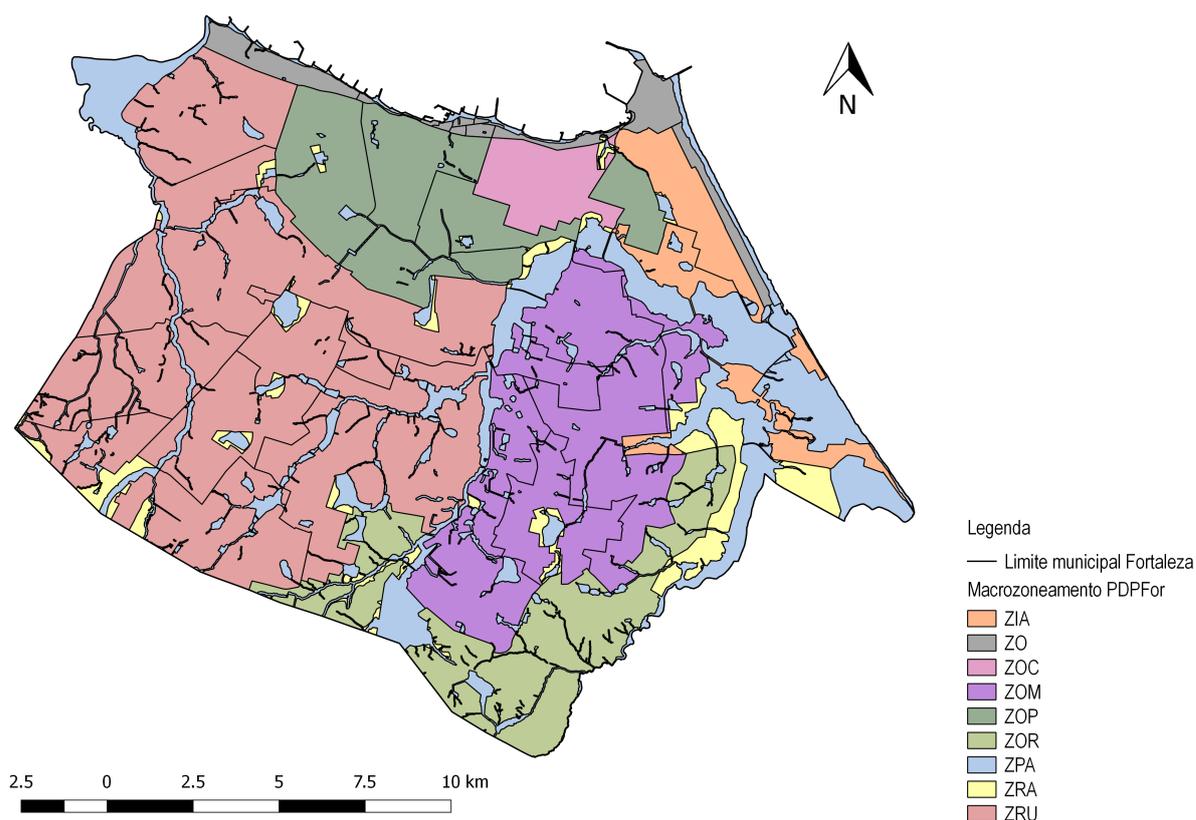
<sup>85</sup> O índice de aproveitamento é um coeficiente que determina a quantidade de área permitida para ser construída em um terreno e, portanto, tem grande importância para os setores da construção civil, pois determinarão quanto poderá ser aproveitado em cada terreno. O índice básico é aquele que determina o quanto se pode construir em uma situação normal. O índice máximo é aquele que pode ser alcançado, mas deverá ser feito um pagamento, ou algum outro tipo de negociação, para atingi-lo. O índice mínimo é que determina a menor quantidade de construção que precisa ser feita para que o terreno não seja considerado subutilizado.

<b>Zoneamento do PDPFor</b>	<b>I. A. Básico</b>	<b>I. A. Máximo</b>	<b>I. A. Min</b>
Zona de Preservação Ambiental (ZPA)	0	0	0
Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)	0,6	0,6	0
Zona de Interesse Ambiental (ZIA) Cocó	1,5	1,5	0
Zona de Interesse Ambiental (ZIA) Praia do Futuro	2 (multifamiliar) 1 (unifamiliar)	2 (multifamiliar) 1 (unifamiliar)	0
Zona de Interesse Ambiental (ZIA) Sabiaguaba	0,5	0,5	0
Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1)	3	3	0,25
Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP2)	2	3	0,2
Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)	2,5	2,5	0,2
Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU1)	2	2	0,2
Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU2)	1,5	1,5	0,1
Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM1)	2	2,5	0,1
Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2)	1	1,5	0,1
Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	1	1	0
Zona da Orla (ZO) TRECHO 1 – Barra do Ceará / Pirambu	1	1	0,25
Zona da Orla (ZO) TRECHO 2 – Jacarecanga / Moura Brasil	1,5	1,5	0,25
Zona da Orla (ZO) TRECHO 3 – Praia de Iracema	2	2	0,25
Zona da Orla (ZO) TRECHO 4 – Meireles / Mucuripe	3	3	0,25
Zona da Orla (ZO) TRECHO 5 – Clube do late	3	3	0,25
Zona da Orla (ZO) TRECHO 6 – Cais do Porto	1	1	0,1
Zona da Orla (ZO) TRECHO 7 – Praia do Futuro	2	2	0,1

**TABELA 02. Índices de aproveitamento aprovados do PDPFor**

Fonte: FORTALEZA, 2009, organizado pela autora

Além disso, o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir foi previsto pelo plano, pela primeira vez nessa cidade; no entanto, sua utilização não é necessária, pois na maioria da cidade os índices máximos e básicos são iguais, ou seja, todos podem construir o máximo do potencial de cada terreno, sem precisar pagar por essa vantagem (Tabela 02).



**MAPA 06. Zoneamento do PDPFor**  
 Fonte: FORTALEZA, 2009

O desenho dos índices de construção demonstrou a importância para os grupos da construção civil dos seus valores elevados em determinadas áreas. Desde a primeira proposta, para o Congresso do PDP, até hoje, esses índices já foram alterados diversas vezes, sempre aumentando nas áreas de grande interesse.

Dessa forma, percebe-se que em relação aos instrumentos de distribuição dos ganhos na cidade, pouco foi avançado a partir do PDPFor, mesmo este prevendo os instrumentos determinados pelo Estatuto da Cidade. Teve continuidade a valorização de áreas já valorizadas e os investimentos privados continuaram se concentrando em determinados bairros. O PDPFor não foi capaz, até hoje, de redistribuir a valorização da terra, permitindo que a expansão da cidade continue determinada pelos interesses imobiliários aliados aos investimentos públicos.

#### **5.4 Instrumentos Urbanísticos para quê?**

Apesar de o PDPFor prever em seus objetivos o alcance do direito à cidade, do cumprimento da função social da propriedade, além da democratização da política urbana, os instrumentos urbanísticos propostos não foram utilizados para esse propósito.

Alguns instrumentos não chegaram a ser sequer regulamentados, como o IPTU Progressivo, a

Contribuição de Melhoria etc. Outros foram pensados descolados do restante do planejamento urbano da cidade, sendo somente incluídos para cumprir uma exigência do Estatuto da Cidade, como é o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que não precisa ser utilizado já que os índices não permitem.

Dessa forma, tal como aconteceu em muitos outros municípios brasileiros, o PDP de Fortaleza é um instrumento urbano que contempla todo o conteúdo exigido pelo Estatuto da Cidade e que apresenta objetivos que buscam a democratização de seu espaço urbano; entretanto, isso não se rebate em sua realidade<sup>86</sup>.

Assim como os instrumentos apresentados e comentados neste capítulo, as ZEIS também não foram regulamentadas e não funcionam como deveriam. Apesar da luta das comunidades para serem garantidas como zona especial e do enfrentamento dos interesses privados, as ZEIS têm muito mais de discurso ideológico do que de efetivação de direitos, conforme se verá no próximo capítulo.

---

<sup>86</sup> A pesquisa do Observatório das Metrópoles, publicada no livro “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, mostra que a maioria dos municípios brasileiros que deveriam possuir planos diretores de acordo com o Estatuto da Cidade o fizeram, e estão presentes neles a maioria dos instrumentos exigidos por aquela lei. Entretanto, esses instrumentos não são autoaplicáveis e muitos não foram regulamentados. Dessa forma, o que se tem de casos de utilização real dos instrumentos no Brasil é muito pontual e isolado.

## CAPITULO 6.

### A (Des)Construção das ZEIS em Fortaleza

Este capítulo trata do processo de criação e regulamentação das ZEIS em Fortaleza. Essas zonas foram previstas na legislação urbana municipal pela primeira vez, no Plano Diretor Participativo (PDPFor) de 2009, conforme comentamos no capítulo anterior. Entretanto, ainda não foram regulamentadas. Para os movimentos sociais, na época da aprovação, o reconhecimento das ZEIS indicava um grande avanço na disputa pela localização, e eles lutaram para que o instrumento fosse previsto no plano. Entretanto, assim como Villaça (2005) trata das “Ilusões do Plano Diretor”, as ZEIS também são, nessa cidade, uma ilusão. A ideologia de que iriam solucionar os problemas daquelas comunidades foi vencida pela realidade dos grandes projetos urbanos.

Os planos diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade (SINGER, 1995 *apud* VILLAÇA, 2005, p. 2).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de acordo com o que estabelece o Estatuto da Cidade, são o principal instrumento de garantia do direito à cidade. Inicialmente, porque garantem moradia digna e bem localizada àquela porção da população que não pode adquiri-la a partir do mercado imobiliário formal. Segundo, porque é um instrumento que pressupõe participação popular, dessa forma assegura à população a construção coletiva da cidade de acordo com o seu desejo, e não simplesmente aceitando a cidade tal como lhe é oferecida.

Essas zonas garantem também o cumprimento da função social da propriedade, na medida em que é dada utilização às áreas da cidade que não são, ou não foram, ocupadas formalmente, transformando-as, ou reconhecendo-as, como espaços de moradia da população de baixa renda. Também asseguram uma parte da cidade para a construção de moradia para aquela população que não poderia acessá-la a partir do mercado imobiliário formal.

Dessa forma, a previsão das ZEIS nos planos diretores é essencial para garantir o cumprimento do direito à cidade e da função social da propriedade, e assegurar uma política urbana democrática, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Em Fortaleza, entretanto, apesar das ZEIS estarem previstas no plano diretor atual, o que deveria garantir aqueles direitos, essas áreas são permeadas de conflitos, entre o que garante a lei e o que acontece na realidade. Desde sua criação até hoje, essas zonas, por não terem sido regulamentadas, tiveram muitos dos seus direitos violados.

Desde 2013 as ZEIS estão em processo de regulamentação a partir da criação do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social, entretanto, no início de 2016, após mais de 3 anos, esse processo ainda está em andamento.

### **6.1 As ZEIS no PDPFor 2009**

As ZEIS, segundo o PDPFor são áreas

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 popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (FORTALEZA, 2009, p. 16).

Na lei aprovada do PDPFor foram estabelecidas 134 ZEIS, entretanto, logo em seguida foi acrescentada a ZEIS Lagamar, o que conformou 135 ZEIS. Estão divididas em três tipos diferentes:

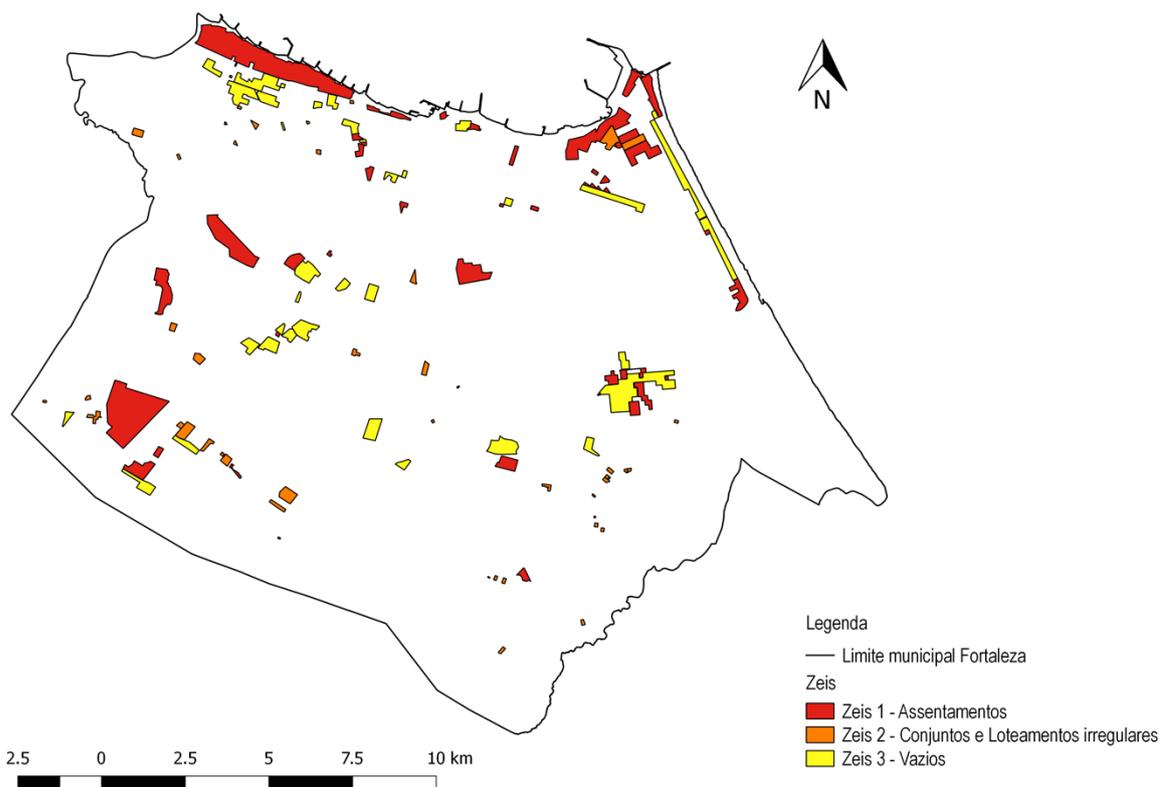
Art. 126 – As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária,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

Art. 129 – As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

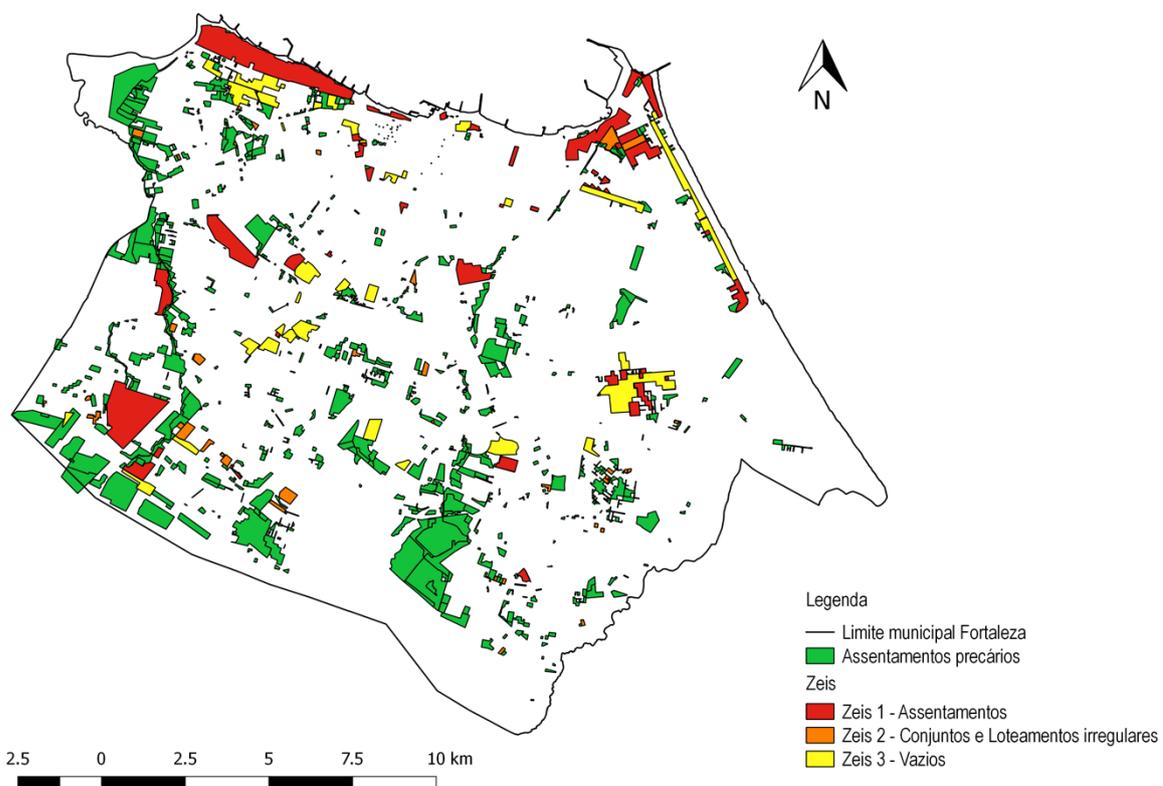
Art. 133 – ZEIS 3 – são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (FORTALEZA, 2009, p. 16).

As quantidades de cada tipo são diferenciadas, e assim elas se subdividem em: 45 do tipo 1; 56 do tipo 2; e 34 do tipo 3. As zonas estão distribuídas por todo o território da cidade, mas não de maneira homogênea (Mapa 07). Há concentrações em determinadas áreas, e percebe-se também a periferização da localização delas, o que conseqüentemente não democratiza o espaço urbano como um todo.

Apesar de representarem uma conquista nesse Plano, as ZEIS, segundo os movimentos sociais, ainda são em número insuficiente para representar os assentamentos precários, e conseqüentemente estão muito defasadas hoje, visto que não foi feita atualização dessas zonas, nesses mais de 7 anos, conforme pode ser observado no Mapa 08.



**MAPA 07. ZEIS do PDPFor 2009**  
 Fonte: FORTALEZA (2009), modificado pela autora



**MAPA 08. ZEIS e assentamentos precários**  
 Fonte: ZEIS: FORTALEZA (2009), Assentamentos Precários: [www.mapas.fortaleza.ce.gov.br](http://www.mapas.fortaleza.ce.gov.br), modificado pela autora

Os 45 polígonos de ZEIS do tipo 1 são conformados por 101 assentamentos precários, o que soma uma população total de 367.029 habitantes, que corresponde a somente 34,08% da população total em assentamentos. Em Fortaleza há 843 deles com uma população moradora de 1.077.000 pessoas, para um total de cerca de 2.450.000 (IBGE, 2010), quando se considera toda a cidade. Em termos espaciais, entretanto, as ZEIS do tipo 1 somam 10,65 Km<sup>2</sup>, ou seja 15% da população total da cidade ocupa 3% de sua área.

Em relação às ZEIS do tipo 2, elas somam 65.209 pessoas, que ocupam uma área de 1,6Km<sup>2</sup>, ou seja, 2,67% da população total ocupa 0,5% do seu território.

Dessa forma, podemos perceber que o que foi regulamentado como ZEIS ainda é muito pouco frente à precariedade habitacional da cidade. De acordo com o Relatório das ZEIS (FORTALEZA, 2015b), produzido pela gestão atual da Prefeitura, há mais de 67 áreas que têm as características necessárias para se tornarem ZEIS do tipo 1.

É importante destacar também que apesar de estarem previstas no PDPFor, as ZEIS precisariam ser regulamentadas, de acordo com essa lei. Inicialmente, seria necessário ser criado um Comitê Gestor para acompanhar o processo de regulamentação, o que aconteceu em 2013, através do Decreto nº 13.240, de 21 de outubro. A regulamentação das ZEIS do tipo 3 deveria ser feita através do estabelecimento dos parâmetros e índices de construção para essas áreas de terrenos vazios, o que ainda não aconteceu. As demais, para serem regulamentadas, necessitariam da criação de um Conselho Gestor e do desenvolvimento de um Plano Integrado de Regularização Fundiária e Urbanística que definisse a proposta para aquela área de forma participativa. Esse processo, entretanto, não se completou ainda em nenhuma delas.

## **6.2 O desenho das ZEIS**

Conforme vimos no capítulo anterior, os movimentos sociais, principalmente a partir da articulação da rede NUHAB, mas também individualmente dentro de suas mobilizações, desenvolveram propostas para o desenho das ZEIS durante o processo de elaboração do PDPFor. Algumas delas foram apresentadas nas reuniões e eventos de desenvolvimento do plano, e, segundo o entrevistado 06, a maior parte delas foi aceita pela equipe coordenadora.

O principal interesse dos movimentos sociais eram as ZEIS de Ocupação e as ZEIS de Vazio, que foram conquistadas na lei do Plano. Entretanto, conforme comentamos anteriormente outro tipo também foi criado, a ZEIS de loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados.

Essa última foi a menos conflituosa para ser definida. Segundo o entrevistado 06, a Prefeitura já havia identificado diversos conjuntos habitacionais, que haviam sido construídos pelas gestões anteriores, mas que estavam irregulares e que precisavam ser regulamentados. Havia uma verba destinada para esse propósito, e então, esses conjuntos, que já haviam sido identificados, foram transformados em ZEIS do tipo 2. Entretanto, não havia sido feito ainda um trabalho de delimitação espacial oficial deles, essas ZEIS foram somente nomeadas, e localizadas a partir de um ponto no local do conjunto. Grande parte deles, segundo o mesmo entrevistado, já foi regularizado. A delimitação foi feita na atual gestão da PMF, e o mapa atual possui o perímetro corretamente definido, conforme pode ser visto no Mapa 08.

As ZEIS do tipo 1 foram as mais negociadas, visto que os movimentos sociais estavam articulados e já possuíam propostas para elas. Segundo o entrevistado 06, as comunidades do Pirambu e do Serviluz, que constituem atualmente as maiores ZEIS, eram as mais organizadas e por isso o seu desenho foi feito como os seus representantes demandaram.

Para definição desse tipo de ZEIS, foram utilizados alguns critérios ainda de acordo o entrevistado 06:

**1. Áreas sujeitas à especulação imobiliária:**

Áreas sujeitas à valorização imobiliária, decorrentes de projetos e realização de iniciativa do poder público ou do capital privado. Para maior esclarecimento do conceito, temos os seguintes exemplos que diferem os projetos de capital privado e de iniciativa do poder público:

- Projetos de capital privado: Shoppings; Condomínios fechados; Polos geradores de emprego; Polos de potencial turístico.

- Projetos de iniciativa do poder público: Vias de integração; Investimento em equipamentos (turísticos, culturais, por exemplo...); Planos estratégicos de desenvolvimento da cidade.

**2. Carência de infraestrutura:**

É a carência ou o difícil acesso aos equipamentos básicos necessários a uma boa qualidade de vida. São eles: serviços de eletricidade, transportes urbanos, saneamento, comunicações.

**3. Tempo de ocupação:**

Comunidades consolidadas são aquelas que estão em tempo suficiente para serem reconhecidas a sua existência pelo restante da cidade, cujos moradores estão certos de sua permanência no local.

**4. Organização comunitária:**

Organização, articulação e mobilização dos membros da comunidade no sentido de se buscar melhorias na qualidade de vida de todos. Uma associação de moradores é um forte indício de que há coesão entre os moradores da área, porém não é um elemento determinante dessa coesão.

**5. Áreas homogêneas (tipologia das ocupações):**

Ao se delimitar as áreas das ZEIS, é necessário abranger tipologias de construção homogêneas. Deve-se evitar quando possível a inclusão sob a área de influência de uma determinada ZEIS de áreas com construções com padrões díspares.

#### **6. Vazios urbanos:**

Dentro da área de influência de uma ZEIS, devem ser incluídos os vazios urbanos que futuramente poderão vir a abrigar equipamentos públicos básicos.

#### **7. Densidade populacional versus infraestrutura:**

É importante atentar para a relação entre a densidade demográfica em uma área determinada e a existência de infraestrutura básica que atenda a essas populações.

Seguindo esses critérios, e a partir das propostas feitas pelos movimentos sociais, foram estabelecidas 43 ZEIS do tipo 1. Uma grande polêmica se criou, entretanto, em torno da ZEIS Lagamar, que não foi inserida como ZEIS quando da aprovação do plano diretor, apesar de ser uma comunidade consolidada há muitos anos. Não encontramos consenso no motivo, o que discutiremos quando analisarmos essa ZEIS. Entretanto, posteriormente, a partir de um decreto, a ZEIS Lagamar foi criada.

As ZEIS do tipo 3 foram, e ainda são, as mais polêmicas, pois são aquelas de vazio, constituídas por terrenos não ocupados ou subutilizados<sup>87</sup>. Elas entram em conflito diretamente com a propriedade privada da terra. Dessa forma, desde sua primeira proposta, elas já sofreram grandes modificações.

Assim, as ZEIS que provocaram mais divergências foram as do tipo 1 e as do tipo 3, por motivos diferentes. As primeiras por serem áreas consolidadas dentro da estrutura urbana, grande parte das vezes localizadas em áreas de interesse do mercado imobiliário ou do Estado para viabilização dos grandes projetos urbanos estruturadores da cidade. As últimas por serem áreas vazias, propriedade privada, e com potencial para construção pelo mercado imobiliário, em geral terrenos de especulação imobiliária. As do tipo 2 não geraram muito conflito, pois são localizadas na periferia e já constituem áreas construídas para habitação de interesse social. Por esses motivos, aprofundaremos a discussão somente em relação às ZEIS 1 e ZEIS 3, no intuito de mostrar a sua ineficácia.

### **6.3 As ZEIS do tipo 3: vazios**

A proposta das ZEIS de vazio é garantir o cumprimento da função social da terra urbana. Dessa forma, esse zoneamento destina terrenos não-utilizados ou subutilizados para a construção de habitação de interesse social próximo às áreas onde existem ZEIS do tipo 1, para a possibilidade de reassentamento de parte da população em caso de projetos de urbanização, ou para demandas futuras. Essas ZEIS se

---

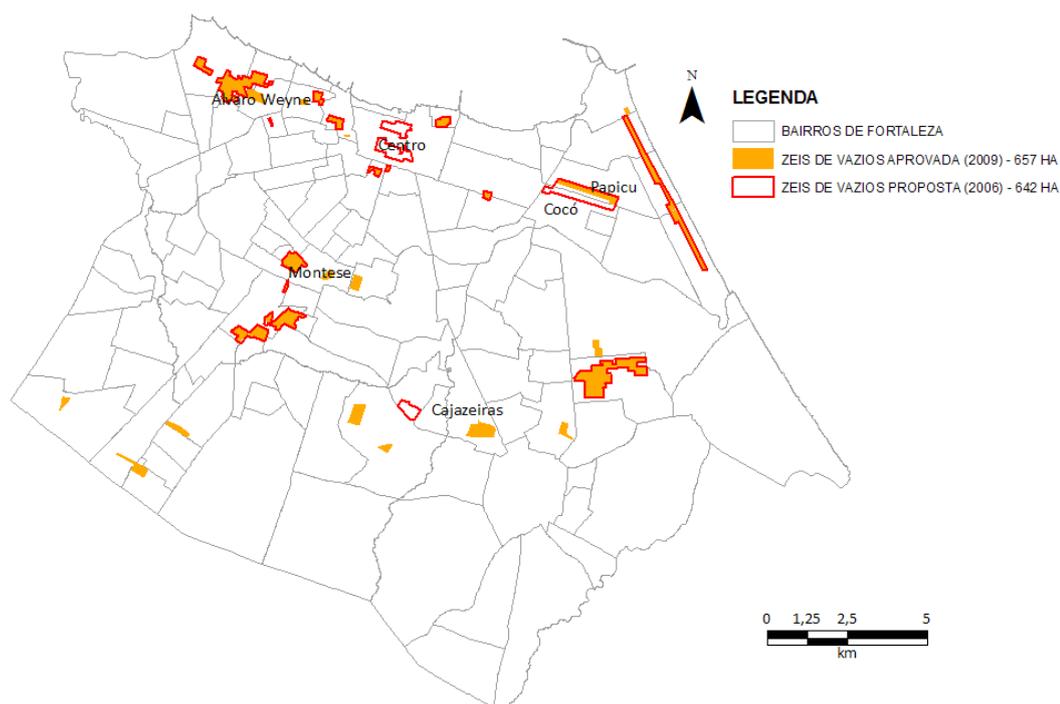
<sup>87</sup> São considerados terrenos subutilizados na legislação de Fortaleza aqueles que apresentam mais de 60% da sua área sem uso há mais de 5 anos, ou que não atinjam o índice de aproveitamento mínimo (FORTALEZA, 2009).

espacializam, também, através de polígonos, que não possuem somente terrenos livres em seu interior, mas que estabelecem que a partir do momento de sua aprovação todos os terrenos não utilizados, ou subutilizados, dentro daquele perímetro deverão ser destinados para construção de habitação de interesse social.

Dessa forma, os terrenos que compõem essas ZEIS deveriam estar localizados em áreas centralizadas da cidade, com infraestrutura, ou próximo a assentamentos precários mais consolidados, evitando-se a repetição da construção de conjuntos habitacionais periféricos, distantes da origem da população atendida.

A primeira proposta de ZEIS do tipo 3, apresentada durante o Congresso do Plano Diretor, possuía 20 poligonais, que somavam 642 ha, e estavam distribuídos mais igualmente pelo território, apesar de ainda representarem um número insuficiente em relação à demanda habitacional da época. Ao fim do Congresso, essas delimitações já haviam mudado, e a quantidade de poligonais havia sido alterada para 34. A mudança, entretanto, foi pouco expressiva quantitativamente, visto que só foi acrescentado 2,5% de área ao total de ZEIS 3, somando nesse momento 667 ha. (CAVALCANTE *et al*, 2012). A alteração foi em termos qualitativos e observou-se uma piora na proposta. Algumas áreas centralizadas foram substituídas por outras mais periféricas, sendo retirados do zoneamento especial trechos localizados em bairros de maior valorização imobiliária, e sendo substituídos por áreas com valor do m<sup>2</sup> mais baixo (Mapa 09).

Algumas poligonais, ou suas partes, deixaram de ser ZEIS 3, com destaque para 3 porções que eram muito importantes devido à sua localização e suas dimensões. Duas que foram inteiramente retiradas estavam localizadas no bairro Centro, o mais antigo da cidade, e que, por esse motivo, possui boa oferta de infraestrutura e muitos imóveis vazios ou subutilizados.



**MAPA 09. Proposta inicial das ZEIS 3 para o Congresso do PDPFor e modificação após aprovação**  
 Fonte: CAVALCANTI *et al* (2012)

Em paralelo ao PDPFor, foi desenvolvido o Plano Habitacional para Reabilitação de Área Central de Fortaleza (PHRACF), concluído em 2009, que fazia parte do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do MC. Esse plano apresentou o levantamento preciso desses imóveis vazios, ou subutilizados, mas o plano não se concretizou. Dessa forma, além daquela poligonal do Centro ter deixado de ser ZEIS, nenhuma intervenção se concretizou na área.

Outra área relevante, um trecho de poligonal que deixou de ser ZEIS 3, estava localizada, em sua maior parte, no bairro Cocó, um dos mais valorizados da cidade, com alto valor de  $m^2$ , mas que possui em sua proximidade muitos assentamentos precários. Esse bairro é um dos que mais tem recebido investimentos do mercado imobiliário ultimamente, a partir da substituição de casas e terrenos vazios pela construção de apartamentos para as classes média e média alta. O restante da poligonal, que não foi suprimido, está localizado no bairro Papicu, menos valorizado, mas que tem sofrido grandes transformações e está passando por um processo de valorização a partir da inauguração de um grande empreendimento privado em seu interior, um complexo pertencente ao grupo João Carlos Paes Mendonça (JCPM). O complexo foi resultante de uma Operação Urbana Consorciada, OUC Shopping Rio Mar, que possui, além do shopping, algumas torres empresariais, outras residenciais e um hotel. O empreendimento não foi finalizado por completo, mas o shopping já está em funcionamento, o que promoveu grandes mudanças na área.

Conforme podemos confirmar na Tabela 03<sup>88</sup>, a substituição de terrenos em áreas valorizadas se deu por outros em áreas menos valorizadas, o que demonstra vitória dos interesses dos grupos imobiliários em detrimento do direito à cidade. Com exceção do bairro Centro, que possui valor do m<sup>2</sup> mais baixo, devido a sua situação de degradação, o Cocó e o Papicu estão entre os mais valorizados da cidade, enquanto os demais bairros são periféricos e menos valorizados.

Segundo entrevistados, essas mudanças que aconteceram no Congresso do Plano Diretor foram apoiadas pela Prefeitura, pois, para conseguir a maioria de votos na plenária, era necessário o seu apoio.

<b>BAIRRO</b>	<b>PREÇO (m<sup>2</sup> em R\$ em janeiro 2011)</b>
<b>ZEIS SUPRIMIDAS – BAIRRO</b>	
COCÓ	3.766,00
PAPICU	2.434,00
CENTRO	1.805,00
<b>ZEIS ACRESCENTADAS – BAIRRO</b>	
CAJAZEIRAS	1.753,00
MONTESE	1.782,00
ÁLVARO WEINE	1.818,00

**TABELA 03. Valor do m<sup>2</sup> nos bairros que tiveram alteração de ZEIS de vazio quando da aprovação do PDPFor**

Fonte: FIPE ZAP (2015)

Outra fato importante a ser destacado acerca das negociações que resultaram na aprovação das ZEIS de Vazio, é que o PDPFor vinculou a regulamentação das ZEIS 3 localizadas na Praia do Futuro e proximidades, e no Papicu, ao desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas. O PDPFor estabelece que:

Art. 309 - As áreas contempladas na ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu, serão objeto de Operação Urbana Consorciada, não se aplicando a elas os parágrafos do art. 312.

(...)

Art. 312 - As normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das zonas especiais de interesse social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas

---

<sup>88</sup> A construção da tabela foi inspirada no trabalho (CAVALCANTE et al., 2011), e utilizou o índice FIPE-ZAP, mas analisamos valores diferentes. Para comparação escolheu-se o mês de janeiro de 2011, por ser o mais próximo à época de aprovação do plano e que tinha pesquisa para todos os bairros. Além disso, escolheu-se o valor do m<sup>2</sup> de apartamento, visto que o índice não disponibilizava o valor do m<sup>2</sup> de terreno livre.

para os demais zoneamentos especiais definidos neste Plano Diretor (FORTALEZA, 2009).

A Praia do Futuro é uma das maiores e mais importantes faixas de praia de Fortaleza, visto que é neste local que se localizam os principais equipamentos de turismo de lazer da cidade, as barracas de praia. Além disso, ainda restam muitos terrenos livres, o que não acontece no restante do litoral. Por fim, a Praia do Futuro é a faixa litorânea que se localiza entre o bairro Dunas, cujo preço do m<sup>2</sup> é um dos mais elevados da cidade<sup>89</sup>, e o mar.

O Papicu, conforme comentamos anteriormente, é um bairro cujo preço do m<sup>2</sup> não é tão elevado, mas que passou recentemente por importantes transformações devido à implementação da OUC Shopping Rio Mar. Esse bairro possui, ainda hoje, uma grande quantidade de assentamentos precários, dentro e fora de áreas de ZEIS, mas também muitos terrenos livres. Entretanto, apesar da efetivação da OUC nesse bairro, não houve nenhuma interferência, muito menos regulamentação de áreas de ZEIS.

Dessa forma, a vinculação da regulamentação das ZEIS à efetivação de uma OUC dificulta a regularização daquelas áreas e condiciona a sua realização à uma operação de mercado. Na OUC do shopping Rio Mar, por exemplo, não foram sequer citadas as ZEIS, e não houve nenhum avanço em relação à elas, visto que não era de interesse do empreendimento a regularização daqueles assentamentos.

Entretanto, as alterações não se limitaram àquelas da época da aprovação do PDPFor. Em 2011, com a Lei Complementar nº 0101, de 30 de dezembro, houve mais uma área suprimida do conjunto de ZEIS 3 (Figura 51). A Lei estabeleceu que:

**Art. 10.** Fica alterado o Mapa 05 – ZEIS, da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, excluindo-se da área de ZEIS 3 – Vazio, a área compreendida entre a Avenida Dep. Paulino Rocha, Rua Cel. Zacarias J. de França, Rua João Xavier e BR 116, voltando esta área a fazer parte do zoneamento correspondente na Macrozona de Ocupação Urbana, Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2) (FORTALEZA, 2011).

---

<sup>89</sup> Em janeiro de 2016, usando os mesmos critérios da Tabela 03, para comparação do Índice FIPE-ZAP o valor do m<sup>2</sup> nesse bairro é R\$ 6.412,00.

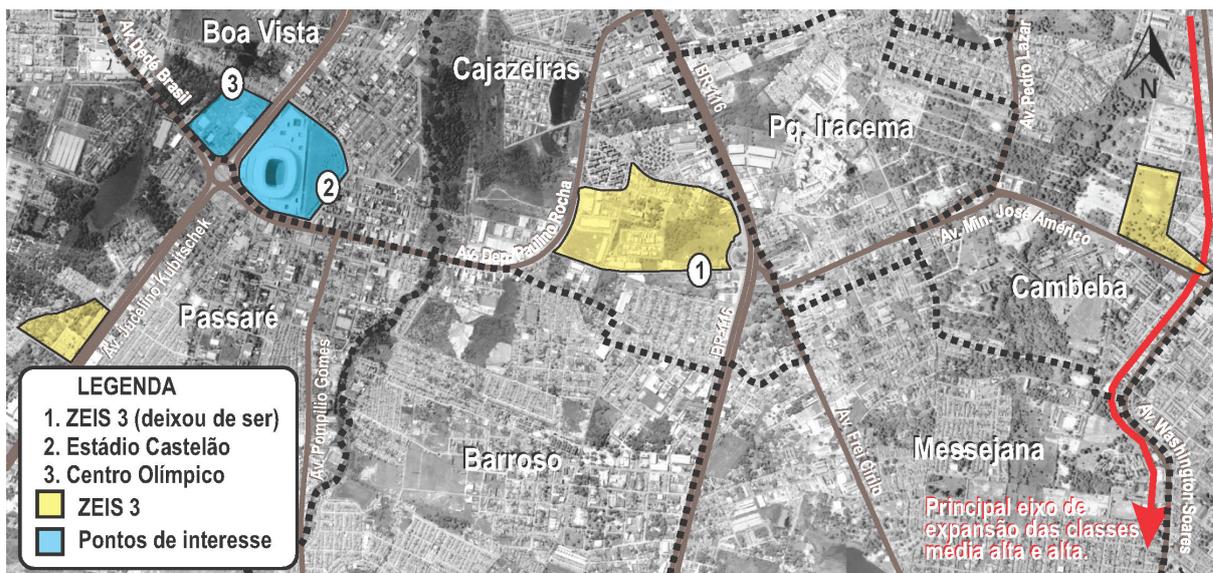


FIGURA 51. Localização da ZEIS 3 – Vazio, que deixou de ser ZEIS por Lei Complementar ao PDPFor

Fonte: Google Earth, modificado pela autora

A retirada dessa poligonal do mapa das ZEIS de vazio é significativa pois, apesar de ser periférica, ela se localizava próximo à Arena Castelão<sup>90</sup>, onde aconteceram os jogos da Copa do Mundo de Futebol da FIFA<sup>91</sup> de 2014. Essa área é cercada por assentamentos precários, o que tornava aquela ZEIS de vazio extremamente necessária. Desde o anúncio de que Fortaleza seria sede dos jogos da Copa no Brasil, as expectativas foram de valorização imobiliária na área ao redor do estádio, conforme pode ser visto na fala do presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON-CE).

Para o presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará, Roberto Sérgio Ferreira, as obras de infra-estrutura que incrementarão o acesso ao estádio serão responsáveis pela valorização de terrenos no entorno. 'O Castelão será um bairro com imóveis valorizados por conta das obras viárias que serão feitas devido a Copa do Mundo', analisa. 'Devem ser construídas uma ou duas superavenidas para lá [o estádio], além do alargamento da avenida Dedé Brasil, até a Parangaba, da Alberto Craveiro, da Paulino Rocha até a BR 116. Os terrenos ali vão se valorizar estupidamente', reforça (CASTRO, 2015, grifos nossos).

Além da Arena, está sendo construído o Centro Olímpico do Nordeste, naquelas proximidades. É importante também considerar que essa área está localizada próximo à BR-116, importante rodovia de ligação entre Fortaleza e os municípios sul da RMF, e que está entre a Arena e o eixo sudeste de expansão das classes média altas e altas da cidade (ver figura 51). Fica claro, por todos esses motivos, que os interesses imobiliários nessa zona da cidade são muitos e portanto essa ZEIS não

<sup>90</sup> Estádio de futebol Plácido Aderaldo Castelo, remodelado para a Copa do Mundo de Futebol da FIFA como Arena Castelão.

<sup>91</sup> Federação Internacional de Futebol Associado

conseguiu resistir à pressão.

Nenhum empreendimento de grande porte ou equipamento público foi construído nessa antiga área de ZEIS, que continua com alguns vazios urbanos. Entretanto, já foram feitas algumas construções, desde a aprovação do PDPFor até hoje. Atualmente, a sede da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) da prefeitura está funcionando em um grande terreno localizado internamente a essa poligonal, no canto inferior esquerdo, e um condomínio de casas foi construído em outro terreno próximo a secretaria (Figura, 52), o que demonstra a falta de prioridade da PMF no reconhecimento da problemática.



**FIGURA 52. Construção na antiga área de ZEIS 3. Imagem à esquerda (27/06/2006) e Imagem à direita (31/07/2015)**

Fonte: Google Earth, modificado pela autora

As ZEIS 3, além de toda a pressão para a aprovação e modificação dos seus polígonos, enfrenta conflitos em consequência da sua não implementação. De acordo com o PDPFor, uma legislação específica municipal deveria ser elaborada para definir os parâmetros para utilização daqueles terrenos livres dentro dos perímetros que delimitam a zona.

Art. 137 - Os projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) a serem implantados nas ZEIS 3 deverão ser elaborados a partir de parâmetros definidos por lei municipal específica. (FORTALEZA, 2009)

O PDPFor prevê também que deveriam ser delimitados, dentro dos perímetros das ZEIS, as áreas que realmente deveriam ser destinadas à construção de habitação de interesse social, por estarem vazias ou subutilizadas, visto que o perímetro inclui também terrenos que já estavam construídos quando da sua aprovação. Além disso, a lei ainda prevê que em caso de não regulamentação dessas zonas, após 6 meses, e ao passar dos anos, deveriam acontecer modificações na destinação daqueles terrenos vazios. De acordo com o PDP-For,

Art. 312 - As normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das zonas especiais de interesse social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas para os demais zoneamentos especiais definidos neste Plano Diretor. § 1º - Ato do Poder Executivo Municipal delimitará as áreas específicas das ZEIS 3, dentre as áreas indicadas no Anexo 5 (Mapa 5) que se submeterão a aplicação do caput,

passando as demais áreas remanescentes a se submeterem às normas urbanísticas das zonas em que estão inseridas, observado o art. 136 desta Lei. **§ 2o – Em não sendo instituídas as normas indicadas no § 1o, no prazo de 6 (seis) meses da publicação da presente Lei Complementar, passarão, progressivamente, a serem liberadas para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas, 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3. § 3o – A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada 12 (doze) meses, a partir da primeira liberação, que se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer. § 4o – A limitação imposta pelo § 2o será considerada no momento da liberação do alvará de construção, e obedecerá à ordem cronológica. (FORTALEZA, 2009, grifos nossos).**

Entretanto, uma mudança agravou esse processo estabelecido pelo PDPFor. Apesar da permissividade prevista pelo próprio Plano, a Lei Complementar nº 0101 de 30 de dezembro de 2011, alterou o plano, e diminuiu o prazo para construção em áreas de ZEIS 3, caso não fossem regulamentadas.

Art. 11. A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada **8 (oito) meses**, a partir da primeira liberação. (FORTALEZA, 2011, grifos nossos).

Atualmente, há uma pressão sobre a Prefeitura Municipal de Fortaleza, visto que os 5 anos de prazo determinados pelo PDPFor para que fossem regulamentadas as ZEIS 3, ou descontados os 5% de área para construção já encerraram. Dessa forma, a SEUMA enviou à Procuradoria Geral do Município (PGM) um parecer, em que questiona como o processo deve ser encaminhado a partir de agora, após finalização daquele prazo. A SEUMA acredita, a partir do parecer, que esse prazo não é aleatório, e que alguma atitude deve ser tomada pela Prefeitura. Segundo o texto do parecer,

(...) não é razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente 'bloqueadas' à espera da confecção dos planos de intervenção pelo Município de Fortaleza. A mora da administração, neste caso, não pode ser imputada aos proprietários de imóveis situados naqueles territórios.

Por estas razões é que ousamos discordar do notável parecer de fls. 05-12 para firmar entendimento de que, decorrido o prazo de 05 (cinco) anos a que alude o art. 312, da Lei Complementar Municipal nº 062/2009 [PDPFOR], não remanescem óbices à construção de imóveis na totalidade das áreas localizadas em ZEIS 3, desde que observados, naturalmente, os parâmetros urbanísticos das macrozonas em que estão respectivamente situadas (FORTALEZA, 2014).

Nenhuma decisão foi tomada ainda, entretanto, é grande a pressão dentro da CPPD para que as ZEIS de vazio deixem de existir, segundo entrevistado 02. A desconstrução dessas ZEIS, que começou dentro do próprio Congresso do PDPFor, conforme vimos, agora alcança seu momento mais importante.

Além das mudanças na lei, os terrenos vazios dentro de ZEIS 3 estão deixando de ser ZEIS também na prática. Identificou-se que 4% dos terrenos vazios dessas ZEIS já foram edificadas pela iniciativa

privada, desde a aprovação do PDPFor, com autorização da SEUMA. Entretanto, foi identificado também que a redução real da quantidade de terrenos é de 14%, segundo FORTALEZA (2015b). Percebe-se, portanto, o não respeito à legislação, e sua ineficácia. Essas transformações aconteceram pois a maior parte dos terrenos vazios ou subutilizados em áreas de ZEIS do tipo 3 são de domínio privado (FORTALEZA, 2015b).

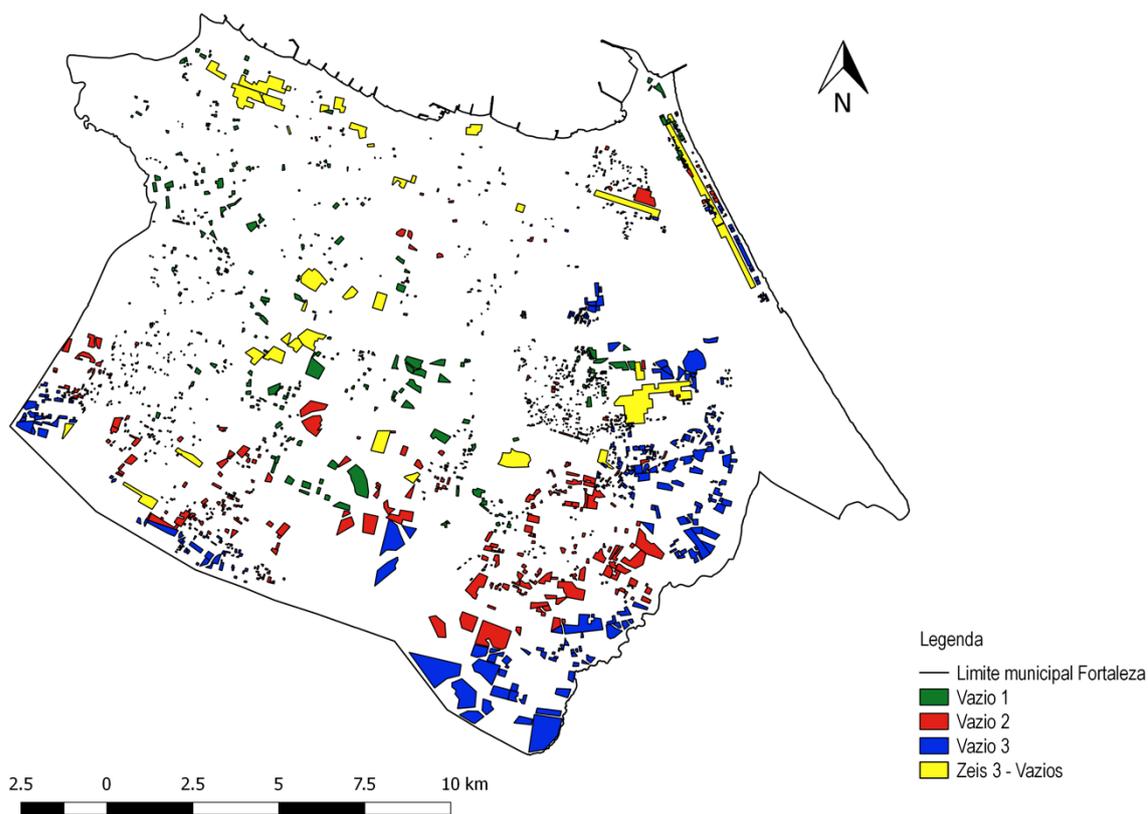
Dessa forma, é necessária a atualização do mapa dos vazios urbanos e ampliação da quantidade de ZEIS do tipo 3, para que essas possam cumprir seu papel, pois até hoje elas têm sido ineficazes. Em 2011 foi aprovado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS For), que atualizou o mapa dos vazios urbanos (Mapa 10), entretanto, este não foi utilizado pela Prefeitura para ampliar ou alterar as ZEIS de Vazio.

O PLHIS considera três tipos de vazios,

Os terrenos vazios situados em áreas de baixa aptidão serão denominados como **Vazios 3**. Essas áreas apresentam concomitantemente dois ou mais tipos de restrições, contudo, referem-se à tipos de terrenos que, no momento, não são os mais adequados à habitação, por apresentarem algumas condicionantes que podem dificultar a implantação de habitações, ou não terem as melhores condições locais como presença de infraestrutura e serviços.

Os terrenos vazios situados em áreas de média aptidão serão denominados como **Vazios 2**. Essas áreas apresentam apenas um tipo de restrição. Os terrenos vazios localizados nessas áreas poderão ser ocupados para provisão habitacional, contudo não são áreas prioritárias para aquisição, seja pelo alto valor da terra, seja pela carência de infraestrutura de esgotamento sanitário, pela carência ou inexistência de serviços tais como equipamentos de educação e saúde.

Os terrenos vazios localizados nesta situação [áreas com alta aptidão] são os terrenos mais aptos para provisão habitacional. Serão denominados como **Vazios 1**. (FORTALEZA, 2010a, p. 102-105-106).



**MAPA 10. Vazios urbanos identificados pelo PLHIS e ZEIS 3**  
 Fonte: Dados Vazios: FORTALEZA, 2010a; Dados ZEIS: FORTALEZA, 2009

#### 6.4 As ZEIS do tipo 1: assentamentos precários

A definição e delimitação das ZEIS do tipo 1, segundo maior parte dos entrevistados, se deu de acordo com a proposta feita pelos movimentos sociais individualmente, e pela rede NUHAB, em coletivo. Foi consenso entre os entrevistados que a equipe que desenvolveu o PDPFor não teve tempo suficiente para desenvolver um diagnóstico aprofundado das questões habitacionais e, portanto, aproveitou o trabalho já previamente feito pelos movimentos sociais.

Dessa forma, na aprovação do PDPFor, foram definidos 44 poligonais. Nenhuma das propostas apresentadas no Congresso do Plano Diretor foi recusada, ou modificada, segundo entrevistado 06. Entretanto, há uma questão relevante a ser destacada e que não é consenso entre os entrevistados: uma das mais antigas e consolidadas ocupações de Fortaleza, o Lagamar, não foi definida como ZEIS na lei do plano diretor. Segundo os entrevistados dos movimentos sociais, da academia, e principalmente as lideranças da própria comunidade, houve representação dessa comunidade nos

eventos, incluindo o Congresso do Plano Diretor<sup>92</sup>. O motivo do não reconhecimento como ZEIS se deu, então, pois o poder público tinha planos de intervir na área o que iria conflitar com a delimitação da zona especial. Para os representantes da Prefeitura da época, o motivo foi por que essa comunidade estava desarticulada, e não participou do processo de maneira efetiva, organizada. Ainda de acordo com eles, não houve uma representação significativa, e a proposta de inserção do Lagamar não foi feita durante os eventos participativos. De acordo com o entrevistado 06, a proposta de inclusão do Lagamar como ZEIS foi feita quando o projeto de lei foi discutido na câmara municipal, e reforçada pela Prefeitura, entretanto, foi negada pelos vereadores. Em sua opinião, o motivo de não ter sido aceito foi o mesmo que os moradores do Lagamar alegaram, aqueles conflitos de interesses.

Apesar desses fatos, em 2010, através da Lei Complementar nº 0076, o Lagamar foi finalmente transformado em ZEIS do tipo 1, e essas passaram a contabilizar 45 poligonais.

As principais mudanças que apontam para a desconstrução dessas ZEIS, após sua aprovação, se deram, inicialmente a partir de mudanças na própria lei, e em seguida devido às transformações urbanas e ameaças aos seus territórios. Essas modificações se dão, pois existem conflitos diretos entre essas zonas e outros interesses existentes na cidade, imobiliários e político-econômicos, visto que algumas dessas poligonais estão definidas em área centrais, ou mesmo da zona litorânea da cidade.

A mudança inicial na legislação representa os interesses imobiliários e fundiários, visto que existem terrenos vazios dentro de áreas de ZEIS 1, e que estão localizados em porções valorizadas da cidade. Dessa forma, a Lei Complementar nº 0108 de 30 de maio de 2012, retira os imóveis e terrenos vazios da função de ZEIS, quando localizados dentro de uma ZEIS do tipo 1. Essa perda é significativa para essas zonas, pois são áreas muito adensadas e carentes de equipamentos urbanos, o que demanda terrenos livres dentro de seus limites para atender a essas demandas. De acordo com o texto da lei:

**Art.1º** Fica acrescido ao art.125 o §4º, e os §§1º, com os incisos I e II, 2º e 3º ao art. 126, todos da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

(...)

“Art. 126 .....

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

---

<sup>92</sup> Não encontramos comprovações desse fato, pois não tivemos acesso às listas de presença dos eventos participativos do PDPFor. Segundo a Prefeitura, com a mudança de gestão (atualmente há uma gestão de oposição àquela da elaboração do plano), nem todos os registros foram repassados.

I - imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II - imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

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

§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico." (FORTALEZA, 2012).

Além dos interesses imobiliários e fundiários de pequenos grupos, que ficam claros com a mudança na lei apresentada anteriormente, há outros que também conflitam com as ZEIS do tipo 1, como por exemplo os interesses políticos que se demonstram a partir do caráter estratégico com que Fortaleza tem sido governada nos últimos anos, no intuito de consolidá-la como um importante destino turístico nacional, e até internacional, principalmente a partir dos anos 1990, mas intensificando-se a partir de 2000.

Devido à sua localização no Nordeste do país e ao seu clima quente-úmido com poucas variações ao longo do ano, Fortaleza tem se destacado na política de turismo nacional, segundo governantes. Dessa forma, tanto Governo Estadual, quanto Municipal, têm feito investimentos na cidade no intuito de construir uma imagem atrativa e dotá-la de equipamentos e infraestrutura necessários para o desenvolvimento da atividade turística. Essa estratégia não tem sido particular de nenhum governo, observa-se que perpassa diversas gestões, mesmo de partidos e ideologias diferentes<sup>93</sup>. Esse discurso turístico, portanto, legitima as ações do Governo.

O turismo de lazer, férias e praia, entretanto, não têm sido o único setor dos investimentos, há a intenção de construir, também, o destino de turismo de negócios e eventos, em escala nacional, mas também internacional. Busca-se mostrar a cidade para o mundo e inseri-la num contexto de investimentos. Para estimulá-los, têm sido realizados diversos tipos de eventos: feiras, exposições, shows etc. Em 2002 aconteceu o primeiro evento internacional importante na cidade dentro dessa conjuntura: uma reunião do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Recentemente, entre os dias 15 e 16 de julho de 2014, aconteceu um encontro do BRICS (Potências Emergentes da Economia Global, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e estiveram presentes os principais chefes de Estado desses países e de outros. O último e mais importante desses eventos foram os

---

<sup>93</sup> Para ler mais acerca da construção da cidade turística de Fortaleza, ver: BRASIL, Amiria. Lotearam o sol do Ceará: a captura do Estado pela atividade turística e a exploração do litoral de Fortaleza pelo Capital Imobiliário. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

jogos da Copa do Mundo de Futebol, também em 2014.

Os investimentos com aqueles objetivos seguem a lógica do planejamento estratégico, visto que nem toda a cidade é interessante para a divulgação do potencial turístico, somente algumas áreas são escolhidas para recebê-los e estimula-se que aqueles tenham como foco parcerias com a iniciativa privada. Dessa forma, os investimentos se dão de forma pontual, considerando somente as partes da cidade que se relacionam com essa lógica turística, à despeito do que define a Política Urbana através do Plano Diretor. A localização das intervenções muitas vezes é escolhida independente do que o plano estabelece como áreas prioritárias, que necessitam de infraestrutura, etc., ou das áreas para onde ele determina que a cidade deva se desenvolver. Ao contrário, são aproveitados espaços que tem alguma potencialidade a ser aproveitada para aquela atividade, independente do que estabelecem as diretrizes urbanas daquela lei. Essa lógica não é exclusiva de Fortaleza, e tem sido utilizada também em outras cidades do mundo, resultado do que se tem desenvolvido como urbanismo contemporâneo. Segundo del Rio (2000):

(...) ele [urbanismo contemporâneo] permite a gestão da cidade segundo uma lógica neoliberal, cuja prática urbanística passa a ser fragmentada e dispersa, de acordo com as oportunidades, as vantagens competitivas e as respostas de um mercado consumidor cada vez mais globalizado, embora de expressões localizadas como, por exemplo, na instituição de espacialidades propícias para novos pólos financeiros e imobiliários transnacionais, ou de intenso turismo cultural-recreativo.

No caso de Fortaleza, mas não somente nessa cidade, muitos desses investimentos conflitam com áreas de moradia da população local, inclusive com áreas de ZEIS. E quando isso acontece, são violados diversos direitos dessas comunidades.

Nos últimos anos os investimentos com esse caráter se intensificaram em Fortaleza, em consequência dos jogos da Copa do Mundo de Futebol, e foram retomadas algumas propostas que haviam sido pensadas anteriormente, mas que não haviam sido implementadas até aquele momento, complementadas por algumas proposições novas.

A intenção de mostrar Fortaleza para o mundo formando uma imagem atrativa, tanto para os investidores e para o público da Copa do Mundo de Futebol, quanto para o turista em geral, terminou por consolidar uma visão estratégica para a cidade que destoa do que planejou o PDP-For, com as ZEIS, por exemplo. O objetivo principal daqueles investimentos passou a ser a publicidade da cidade e a preparação desta para receber aquele evento, conforme estabelecem os conceitos do planejamento estratégico. Nessa lógica, segundo Sassen (1998, p. 50):

Colocar as cidades no mapa do mundo passou a ser uma meta recorrente dos governos locais, um objetivo ordenador das “ações estratégicas” que concentram na cidade-mercadoria a possibilidade de “transcender as crises” produzidas pela reestruturação econômica e construir um futuro de progresso e recuperação

econômica sintonizado com as exigências da nova ordem mundial, de modo a viabilizar o crescimento econômico em novos parâmetros.

Os principais investimentos recentes com o viés estratégico da cidade, justificados pelos jogos da Copa, estão concentrados na faixa litorânea, ou, atualmente, no caminho da Arena Castelão. Grande parte desses investimentos é em mobilidade urbana, como exige a FIFA, e parte está voltada para equipamentos que atraiam os turistas, não só para esse evento, mas criando novas oportunidades a partir dele. Conforme podem ser vistos na Figura 53, eles não consideram a cidade de forma plural e integrada, como comentamos anteriormente, nem respeitam o que há no lugar onde irão acontecer, criando conflitos com o que existe em cada lugar.



**FIGURA 53. ZEIS 1 e ZEIS 3 e investimentos do plano estratégico turístico de Fortaleza**

Fonte: Base Google Earth – modificada pela autora

Esses investimentos pontuais, portanto, confrontam com algumas áreas de ZEIS, criando-se o conflito entre planejado pelo PDPFor, de maneira participativa (salvo as considerações feitas no capítulo anterior), e o plano estratégico turístico, imposto de cima para baixo, ampliando as desigualdades já

existentes nessas áreas precárias, conforme pode ser visto em vários outros exemplos no Brasil e no mundo. Segundo Sánchez (2003, p. 63), essa lógica provoca:

profundas desigualdades [que] se expressam entre ilhas urbanas superequipadas tecnologicamente (com ênfase em telecomunicações e informática), áreas residenciais exclusivas com fronteiras demarcadas e as zonas de domicílio precário e de miséria absoluta, proibidas de transcender as fronteiras, materiais e simbólicas da modernização.

Em consequência desses conflitos, ou por não serem consideradas prioridades, as ZEIS 1 não foram regulamentadas. Após a aprovação do PDPFor uma série de procedimentos deveriam ter sido feitos para que essas ZEIS fossem regulamentadas, entretanto eles não o foram. A lei estabelece que:

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. Art. 268 – Deverão ser constituídos, em todas as ZEIS 1 e 2, Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais moradores e do Município, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária. Parágrafo Único - Decreto Municipal deverá regulamentar a constituição dos Conselhos Gestores das ZEIS 1 e 2 determinando suas atribuições, formas de funcionamento, modos de representação equitativa dos moradores locais e dos órgãos públicos competentes (FORTALEZA, 2009).

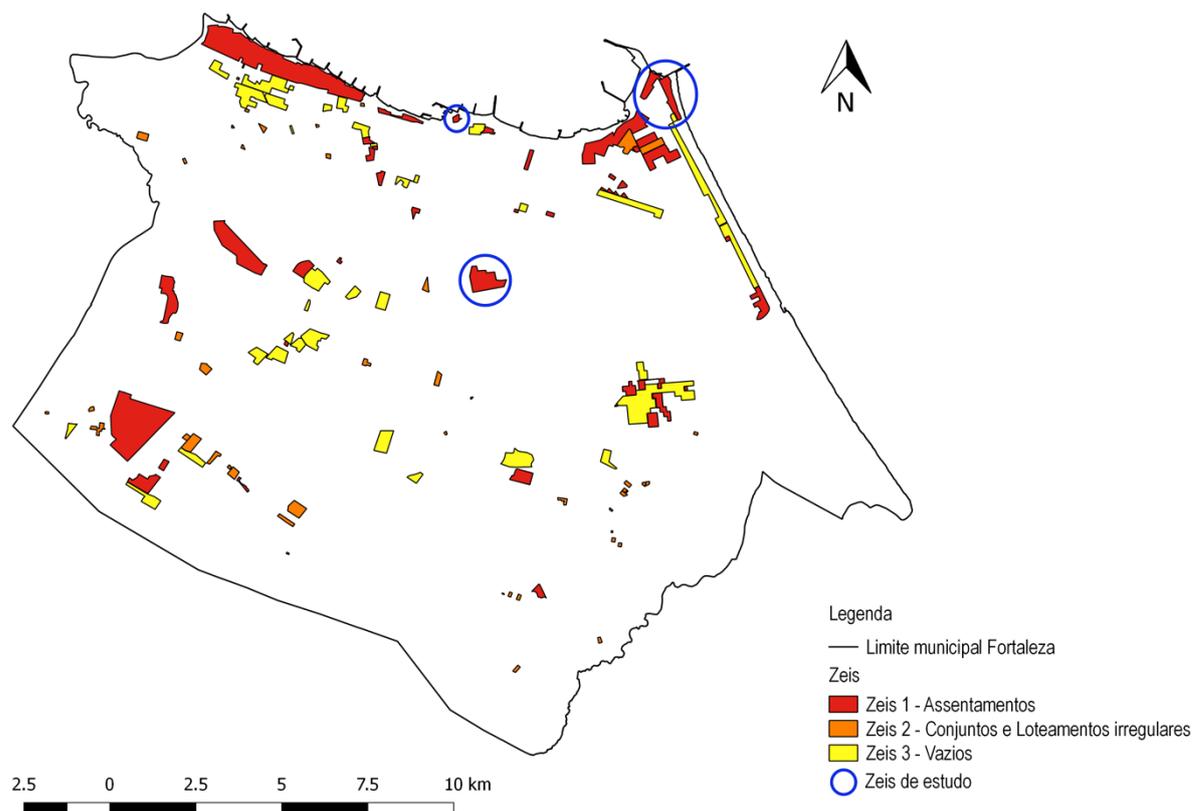
Somente três ZEIS do tipo 1 tiveram o processo de regulamentação iniciado, entretanto, nenhuma delas o finalizou: Lagamar, Poço da Draga e Serviluz<sup>94</sup>. Os motivos para a não finalização dos processos são os mesmos conflitos de interesses políticos e econômicos que comentamos anteriormente, que serão mostrados de forma mais detalhada em cada uma dessas comunidades, mas que servem como modelo de reflexão para as demais áreas da cidade. Essas são, portanto, as ZEIS de estudo (Mapa 11). A sequência de apresentação delas não segue necessariamente uma ordem de priorização.

Essas ZEIS são emblemáticas, pois estão em áreas de interesse da Prefeitura e/ou do Governo do Estado, e conflitam com grandes projetos urbanos previstos. As ZEIS Serviluz e Poço da Draga localizam-se na orla marítima de Fortaleza, confrontando-se com o projeto turístico da cidade. Já o Lagamar localiza-se no caminho dos projetos de mobilidade da cidade, que começaram na matriz de responsabilidade da Copa do Mundo, e alguns permaneceram após o evento. Todas as três são ocupações muito antigas e consolidadas, e com exceção do Poço da Draga, as outras duas são

---

<sup>94</sup> No mapa das ZEIS, o Serviluz aparece como dois polígonos separados: Serviluz e Titanzinho. Entretanto, essas duas comunidades se reconhecem como uma ZEIS só, conforme entrevistado 13, morador do local, e por isso a trataremos dessa forma.

comunidades com população numerosa. Entretanto, apesar do tempo de ocupação e das relações já estabelecidas das comunidades com o lugar, e das garantias que o instrumento deveria lhes proporcionar, hoje elas enfrentam a incerteza de permanecer no local. Identificamos, portanto, mais uma vez a ineficácia do instrumento na garantia dos direitos.



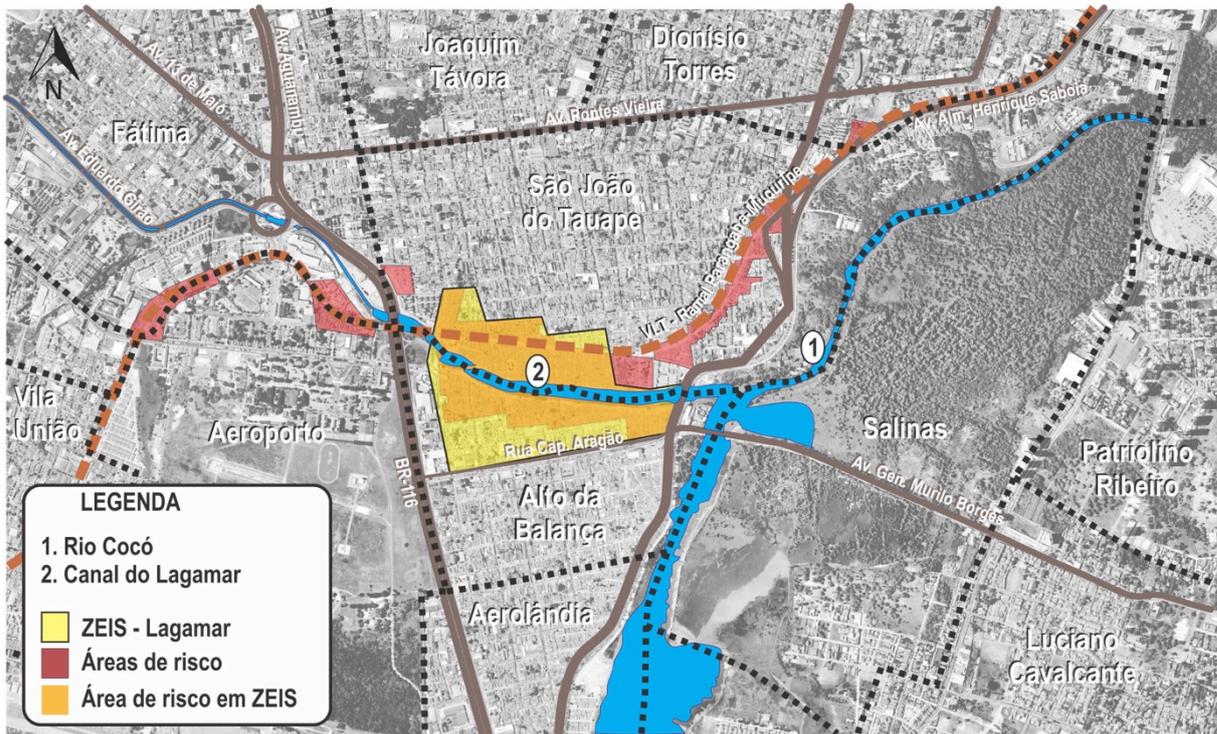
**MAPA 11. ZEIS selecionadas para estudo**

Fonte: Dados ZEIS: FORTALEZA, 2009, modificado pela autora

### 6.4.1 LAGAMAR

A ZEIS Lagamar tem localização privilegiada, com fácil acesso à várias áreas da cidade. É circundada por importantes vias, entre elas a BR 116, e por esse motivo, é muito bem servida de transporte público. Além disso, por essa área passam os principais acessos à Arena Castelão e ao aeroporto, tanto rodoviário existente (BR 116 e Av. Raul Barbosa), quanto o metroviário<sup>95</sup>, proposto (Figura 54).

<sup>95</sup> O sistema metroviário proposto está previsto sobre a atual linha ferroviária existente, que está localizada na extensão delimitada em mapa como área de risco em vermelho.



**FIGURA 54. Localização da ZEIS Lagamar e barreiras**  
 Fonte: Google Earth, modificado pela autora

A circulação interna à ZEIS, entretanto, é muito limitada, devido às ocupações irregulares que por vezes ocupam as vias do sistema viário básico, dessa forma, em muitos lugares o acesso de veículos é impedido, inclusive os de emergência e coleta de lixo.

O Lagamar situa-se no encontro de dois bairros: Alto da Balança e São João do Tauape, e entre os limites administrativos de duas Secretarias Executivas Regionais, a SER II e a SER IV. Há dois assentamentos que fazem parte da ZEIS, o Lagamar e o Santo Expedito (FORTALEZA, 2015b). Localiza-se, parte, em uma área de risco ambiental de alagamento (Figura 54), às margens do canal do Tauape (Figura 55), que faz parte da maior bacia hidrográfica da cidade,



**FIGURA 55. Lagamar e canal do Tauape**  
 Fonte: Acervo próprio

a bacia do Rio Cocó. Apesar dessa situação a comunidade está ali localizada desde a década de 1930, aproximadamente, tendo o seu crescimento mais expressivo na década de 1950 (GOMES, 2013, p. 79). A ZEIS possui atualmente cerca de 11.747 pessoas em 2.622 imóveis, e uma alta densidade, ou seja, cerca de 99,76% do seu território é ocupado (FORTALEZA, 2015b).

Apesar de sua boa localização, é uma área com precariedade de infraestrutura, principalmente em relação à saneamento básico e drenagem. Possui equipamentos públicos nas proximidades, como escola e posto de saúde, e equipamentos de uso coletivo como comércios, serviços, templos religiosos etc. (FORTALEZA, 2015b) (Figura 56). As habitações possuem, em geral, os problemas identificados em outras áreas de autoconstrução da cidade (Figura 57). Os dados sociais também são ruins: baixa escolaridade, baixa expectativa de vida e alto índice de trabalhadores informais, segundo os próprios moradores.



**FIGURA 56. Lagamar – espaço público**

Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 57. Lagamar – habitações**

Fonte: Acervo próprio

A área da ZEIS tem também conflitos fundiários, por não ter sido regularizada ainda, nem a posse nem a propriedade da terra é da comunidade. A maior parte da área da ZEIS tem proprietário privado, o que torna um pouco mais complicada a situação, entretanto também há terrenos da União e do Governo do Estado (FORTALEZA, 2015b).

A comunidade é organizada, principalmente em consequência das lutas contra as remoções e por melhoria da infraestrutura. Há algumas organizações que trabalham internamente na comunidade e que auxiliam os moradores na busca pelos seus direitos, como é o caso da ONG Fundação Marcos de Bruin<sup>96</sup>, que desenvolve importantes trabalhos sociais, e representa a comunidade atualmente no Conselho Municipal de Habitação Popular<sup>97</sup>.

Devido à sua boa localização, a comunidade apresenta conflitos diretos com os projetos de mobilidade da cidade, e principalmente aqueles que eram voltados à Copa do Mundo de 2014. Apesar dos projetos trazerem benefícios em relação à oferta de transporte público para a cidade e

---

<sup>96</sup> Para maiores informações sobre a Fundação Marcos de Bruin, ver: <http://www.fmblagamar.com.br>

<sup>97</sup> O Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP) foi eleito na II Conferência Municipal das Cidades que aconteceu nos dias 29 e 30 de janeiro de 2016.

conseqüentemente para a área, eles interferem diretamente nas casas localizadas na ZEIS, e portanto provocam ameaça de remoção de uma grande quantidade delas. Nenhuma das propostas foi finalizada a tempo para o evento. Algumas estão paradas, outras estão em andamento. O legado da Copa, até o momento, foi um canteiro de obras que está abandonado e algumas remoções que já aconteceram.

Os conflitos da ZEIS tiveram início após a publicação da lei do PDPFor no Diário Oficial, quando a comunidade percebeu que não havia sido incluída como zona especial. Entretanto, é possível perceber que, desde o mapa apresentado no Congresso do Plano Diretor, a comunidade não estava delimitada nas poligonais. Os motivos, conforme comentamos anteriormente, não são consenso entre os entrevistados.

A comunidade não se conformou com a decisão e mobilizou-se para reivindicar. No dia 17 de novembro de 2009 cerca de 250 moradores fizeram uma marcha até a Câmara Municipal de Fortaleza. Chegando lá eles foram barrados e houve um pequeno tumulto (BRUNO, 2016). Depois de um tempo eles foram recebidos pelos vereadores e segundo a notícia do jornal, o presidente da Câmara àquela época, vereador Salmito Filho<sup>98</sup>, justificou a não inclusão da comunidade como ZEIS “porque a emenda sobre o tema não foi entregue pela comunidade em tempo hábil” (BRUNO, 2016). Após negociações, os manifestantes decidiram desocupar a casa, mas somente após ter-lhes sido garantido que a Prefeita incluiria essa comunidade como ZEIS até o final daquele ano (BRUNO, 2016), o que não aconteceu.

Dessa forma, segundo as entrevistadas da comunidade, foi feita uma segunda manifestação, dessa vez em frente à SEPLA (secretaria responsável pela coordenação do desenvolvimento do PDPFor), no dia 10 de dezembro daquele ano. Os representantes dos manifestantes foram recebidos pelos funcionários da secretaria que, segundo eles, lhes disseram que o real motivo da não inclusão foi a existência de interesses na área para as obras de mobilidade da matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014. Esse processo de negociação teve como resultado uma primeira proposta para inclusão da comunidade como ZEIS, através de um decreto, que estabeleceria os limites da zona, ditaria os objetivos, determinaria a criação do Conselho Gestor, e traria todos os elementos necessários para a criação da ZEIS do Lagamar. Entretanto, no Decreto de criação houve um descordo e a comunidade não aceitou o artigo 5º, que dizia:

**Art. 5º - Fica o Chefe do Poder Executivo, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo**

---

<sup>98</sup> O vereador Salmito Filho foi o relator do projeto de lei que criou o Plano Diretor.

**de 2014, sede Fortaleza.** § 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União. § 2º – A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo. (FORTALEZA, 2010b, grifos nossos).

De acordo com o artigo, o Prefeito poderia, sozinho e a qualquer momento, modificar a ZEIS, ou seus parâmetros, a partir de interesses do governo, e o agravante disso era a relação entre as possíveis modificações e a Copa do Mundo, o que deixava claro as intenções buscadas quando da não criação dessa ZEIS. Esse artigo representava a violação dos direitos adquiridos com o instrumento e a sua completa desconstrução.

A proposta não foi aceita pela comunidade, que continuou articulada e produziu material sobre o tema ZEIS, e sobre esse decreto especificamente, para agregar mais pessoas à luta. Assim, uma nova manifestação foi feita em frente ao gabinete da Prefeita, no dia 17 de dezembro, e, dessa vez, os manifestantes conseguiram ser recebidos, e lhes foi prometida a modificação do artigo 5º do Decreto, segundo os moradores.

Assim, em 18 de março de 2010, foi publicada em Diário Oficial a Lei Complementar nº 0076, que transformou o Lagamar em ZEIS, e o artigo 5º foi modificado ficando com o seguinte texto:

Art. 5º - Fica o Chefe do Poder Executivo, **em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei**, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza. § 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União. § 2º - A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo (FORTALEZA, 2010c, grifos nossos).

O artigo 4º trata do Comitê Gestor da ZEIS do Lagamar, com o seguinte texto:

Art. 4º - Fica instituído o Comitê Gestor da ZEIS 1 do Lagamar, composto por representantes do Município e dos atuais moradores das áreas indicadas no anexo único desta Lei, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária. Parágrafo Único - Ato do Poder Executivo deverá regulamentar a constituição do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar (FORTALEZA, 2010c).

A comunidade acreditava que ao condicionar as decisões do Prefeito ao Comitê Gestor, poderia haver um maior controle acerca do que seria feito. Dessa forma, em 2010 o Comitê foi criado pela Prefeitura, sendo sua composição de 6 representantes do poder público e 6 representantes da comunidade. O

Comitê foi instituído, os representantes da Prefeitura foram indicados e os da comunidade foram eleitos democraticamente. O presidente, um representante da HABITAFOR<sup>99</sup>, foi determinado pela Prefeitura. O Comitê chegou a se reunir algumas vezes e foram discutidas algumas propostas para a área, entretanto o Plano Integrado de Regularização Fundiária e Urbanística nunca chegou a ser proposto. Após a mudança da gestão da Prefeitura, não houve mais reuniões.

Apesar da aprovação do Comitê, os conflitos não diminuíram, ao contrário. Existem diversos projetos previstos para a área que não foram debatidos, sequer apresentados, ao Comitê. Eles foram, e ainda são tratados, à revelia da ZEIS. Em suas propostas não existe integração com a comunidade, nem inclusão de um plano mais abrangente. Preveem simplesmente a sua inserção e conseqüente retirada de parte da comunidade, como se aquela não fosse uma área de ZEIS. Alguns desses projetos foram modificados, outros estão suspensos, e alguns estão em implementação, conforme veremos. São propostas da Prefeitura e do Governo do Estado, e independem da Copa do Mundo, apesar de terem sido usadas em seu discurso.

As obras previstas para a área fazem parte, principalmente, de um conjunto de obras de mobilidade propostas para Fortaleza. Durante a preparação da cidade para a Copa do Mundo todas as proposições de mobilidade existentes foram utilizadas com o discurso de preparar a cidade e cumprir as exigências da FIFA. Dessa forma, foram dadas prioridade e urgência àquelas, que se localizavam no caminho de acesso da Beira-Mar, área onde se localizam os hotéis, até a Arena Castelão. Devido a esse caráter, não foram discutidas com a população, nem com as comunidades atingidas. Esse foi o caso da construção do veículo leve sobre trilhos (VLT), principalmente, mas também de um conjunto de viadutos propostos para organizar o fluxo de veículos num importante cruzamento existente ao lado da comunidade.

### **Lagamar: o VLT**

O VLT Parangaba-Mucuripe é um ramal que irá complementar a rede do metrô de Fortaleza (METROFOR) e é uma proposta do Governo do Estado do Ceará. Ele deverá fazer a ligação entre a Beira-Mar, onde estão localizados os hotéis da cidade e o terminal marítimo de passageiros, também construído para a Copa do Mundo, e a Parangaba, bairro que possui um dos principais terminais de integração do metrô com o sistema de ônibus. Inicialmente esse ramal finalizaria na Arena Castelão, mas devido a diminuição dos recursos disponíveis, ele terminaria na Parangaba, de onde se poderia partir de ônibus facilmente para a área dos jogos.

---

<sup>99</sup> Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, transformada em Secretaria de Habitação, em 2012.

A proposta para o VLT busca aproveitar a linha de trem de cargas existente (Figura 54), no intuito de minimizar os investimentos e reduzir o tempo das obras. Entretanto, o que não recebeu relevância necessária no planejamento da obra foi o fato de existirem diversas comunidade morando às margens do trilho do trem, ao longo da sua extensão, o que constitui áreas de risco (Figura 54). Elas localizam-se linearmente entre o trilho e os bairros “formais” da cidade, e uma das comunidade, entre as maiores, é o Lagamar.

O trilho atualmente divide a comunidade em duas partes, mas não bruscamente, pois não há barreira física separando o trilho das casas. O trem de cargas trafega em baixa velocidade e poucas vezes ao dia, dessa forma, não se faz necessário segregá-lo do restante do espaço físico (Figura 58). A comunidade pode, dessa forma, atravessá-lo sem maiores problemas. Uma travessia necessária diariamente é a ida à escola, que fica do outro lado. As mães dos



**FIGURA 58. Lagamar – trilho do trem**  
Fonte: Acervo próprio

alunos pequenos e os demais estudantes precisam passar para acessar aquele equipamento.

A adaptação do trilho do trem de carga para receber o VLT, entretanto, trará mudanças significativas para o espaço. O VLT é mais rápido e mais frequente do que o trem, e a tecnologia escolhida para implementação em Fortaleza não permite interação entre as pessoas e o trilho, consequentemente este deverá ser isolado fisicamente dos transeuntes, segundo informações oficiais da Secretaria de Infraestrutura (SEINF). Dessa forma, a proposta inicial do Governo do Estado era construir muros, dos dois lados do trilho, separando-o das casas, e dividindo a ZEIS em duas porções.

O impacto das mudanças, entretanto, não se dará somente a partir da construção dos muros, mas também em consequência das desapropriações das residências. Atualmente existe somente um trilho, o que é suficiente para o trem de cargas, mas o VLT exigirá a construção de mais um, em consequência da sua frequência. Dessa forma, o espaço ocupado pelos novos será maior do que o que é hoje, o que atinge diretamente algumas moradias e pequenos comércios. Além disso, é prevista uma estação de passageiros para o VLT dentro da comunidade, o que demandará mais espaço e também afetará algumas casas.

O Governo do Estado tinha o intuito de retirar o menor número possível de casas, para tanto, não propôs urbanização dessa área, somente os muros e calçadas necessários. Além disso, não houve discussão em relação à proposta de construção do VLT, ou alguma alternativa em relação à integração

da ZEIS com aquele modal. O Comitê Gestor não foi ouvido e não houve construção coletiva de alternativas. As discussões do Governo do Estado com a comunidade limitaram-se às consequências da implantação do projeto.

A comunidade se organizou e demandou diálogo com a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), alegando que eram ZEIS e demandando os direitos garantidos. Foram feitas algumas reuniões entre os representantes da comunidade e a secretaria e decidiram que seria feita uma consulta pública com os moradores afetados para tomar a decisão sobre o que seria feito na área atingida.

Algumas reuniões aconteceram, e os moradores decidiram pela urbanização da área atingida. Não houve discussão acerca da ZEIS como um todo. Assim, ficou decidido pelos moradores que no lugar dos muros seriam construídas cercas, para minimizar os impactos visuais, e que seriam construídas vias de pequeno porte, com calçadas, lindeiras à cerca. Dessa forma, o ambiente ao redor dos trilhos ficaria mais agradável para as casas que não forem retiradas.

Outra questão de discussão foram as passagens que ligariam os dois lados da ZEIS. Inicialmente a SEINFRA propôs somente uma, na Rua Aspirante Mendes, que seria também uma travessia de veículos. Os moradores, entretanto não aceitaram, pois para acessar a escola, por exemplo, eles teriam que fazer um grande deslocamento. Assim, depois de muitas discussões ficou decidido que seria construída uma outra passagem, na Av. Sabino Monte.

A proposta do Governo do Estado para as famílias que moram nas casas que seriam afetadas abrange algumas opções, a depender da situação da família (se eram inquilinos – mesmo que não formalmente –, ou se eram proprietários dos imóveis – mesmo que irregulares): desapropriação por indenizações, variando os valores, ou realocamento. O valor das indenizações não seria muito alto, visto que os moradores não eram proprietários regulares, e por esse motivo muitos optaram pelo realocamento.

Alguns terrenos próximos foram cogitados como possibilidade para construção de conjuntos habitacionais para a população, e um deles chegou a ser adquirido pelo Governo do Estado. Entretanto, até hoje as obras não começaram. As famílias que optaram por esses conjuntos estão recebendo aluguel social, num valor muito baixo, ou estão hospedadas em casas de parentes e amigos.

A possibilidade mais real, para os moradores, pareceu a mudança para um conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), chamado Cidade Jardim, que já estava em construção. Entretanto esse conjunto localiza-se em um bairro periférico, onde já existem outros conjuntos anteriores, e que dista cerca de 8Km lineares dessa área (Figura 59).



**FIGURA 59. Localização da ZEIS Lagamar, do conjunto habitacional Cidade Jardim e a distância ao centro da cidade**  
 Fonte: Google Earth, modificado pela autora

A localização do novo conjunto é ruim, se comparada à localização atual da comunidade, pois é pouco servida de transporte público, equipamentos sociais e infraestrutura, e dista 11Km do centro da cidade. Está situada em uma Zona de Ocupação Restrita (ZOR) devido à falta de infraestrutura e à fragilidade ambiental existente.

Além disso, o novo conjunto é de grande porte e prevê mais de 5.000 unidades quando estiver totalmente construído. A primeira etapa foi entregue no primeiro semestre de 2015 e apresenta 2.240 unidades, de acordo com a engenheira responsável pela obra (Figura 60).

Devido à escala do empreendimento, este não é destinado a uma única comunidade, ou seja, irá abrigar famílias advindas de situações diversas. Dessa forma, a relocação de parte da comunidade do Lagamar para esse conjunto não respeita também as relações de vizinhança, apesar de um dos blocos estar inteiramente destinado aos moradores do Lagamar, segundo entrevistada 17.

As obras do VLT não ficaram prontas para a Copa do Mundo, e por isso ficaram paradas durante algum tempo, sendo retomadas em 2015. Todas as famílias da área do Lagamar que deveriam ser retiradas já o foram e as casas foram demolidas para evitar reocupação. Os conjuntos próximos à área não foram construídos, e nenhuma obra de urbanização foi iniciada. O vazio deixados pelas casas continua como um grande canteiro de obras.



Figura 60. Conjunto Cidade Jardim  
Fonte: Acervo próprio

Todos os realocamentos ou indenizações aconteceram e apesar da área ser uma ZEIS, não houve nenhum plano para ela como um todo. O único diálogo existente com a comunidade aconteceu após ela ter demandado e as escolhas centraram-se em “com ou sem muros”, “com ou sem vias”, “indenização ou relocação para a periferia”. Dessa forma, criou-se um falso cenário de participação que não garantia a permanência da população, nem dava a real liberdade de escolha para os moradores. O instrumento ZEIS, nesse caso, foi ineficaz.

### **Lagamar: os viadutos**

Há ainda no Lagamar a proposta de outra obra de mobilidade urbana, dentro do conjunto de intervenções em Fortaleza, no principal cruzamento da área, Av. Murilo Borges com Av. Raul Barbosa. Esse entroncamento é também importante para a estrutura viária da cidade em geral. O projeto atual propõe um conjunto de viadutos sobre uma rotatória, o que foi motivo de muitas polêmicas, mas está atualmente em construção.

A primeira proposta, desenvolvida ainda na gestão anterior da Prefeitura, do PT, era construir dois viadutos e um mergulho para melhorar a fruição do trânsito, impactando em 71 casas consolidadas e no Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI)<sup>100</sup>. Em 2012 esse projeto foi apresentado aos moradores e aconteceram algumas audiências públicas quando começaram as negociações em relação às casas a serem retiradas (SAMPAIO, 2014). A Prefeitura não apresentava proposta de realocamento dos moradores, nem havia previsão de construção de conjunto habitacional, dessa forma, a proposição era

---

<sup>100</sup> O Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI) era uma equipamento privado, mantido por uma ONG Alemã e que dava suporte gratuito aos estudos das crianças e jovens da comunidade, bem como oferecia servido de creche para as mães que precisavam trabalhar, segundo entrevistada 17. Atualmente ele foi desapropriado e derrubado, e em seu lugar está sendo construído um equipamento educacional municipal, conforme apresentaremos a seguir.

a desapropriação por indenização. Apesar do Comitê da ZEIS já estar instituído, não houve nenhuma negociação com ele (SAMPAIO, 2014). O projeto era específico e pontual, não prevendo nenhum tipo de integração com a ZEIS, nem apresentando um plano de regularização fundiária e urbanização para a área. A proposta simplesmente ignorava a existência da ZEIS. A comunidade, portanto, reagiu fortemente à proposta, que não foi implementada até o fim daquela gestão.

Em 2013, com a mudança de governo, a Prefeitura alterou o projeto, e em 2014 este foi apresentado novamente à comunidade. A nova proposta inclui dois viadutos e uma rotatória e tem menor impacto na ZEIS, atingindo somente 11 casas e 18 famílias, além dos comércios. Entretanto, possui maiores impactos ambientais. Atinge também a comunidade localizada entre os viadutos e o rio, conforme pode ser visto na figura 61, mas por estarem fora da ZEIS, não havia inicialmente proposta para eles.



**FIGURA 61. Propostas Viadutos: Lado esquerdo – primeira proposta, atingia mais casas / Lado direito – proposta atual, atinge menos casas, mas os impactos ambientais são muito maiores**

Fonte: Dados Viadutos: Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza e PET-UFC modificado pela autora

No dia 21 de outubro de 2013 a Prefeitura apresentou a nova proposta para a comunidade, mas não foi uma reunião deliberativa, foi somente informativa de decisões já tomadas. Estivemos presente nessa reunião. Não havia previsão de realocamento dos moradores atingidos, a Prefeitura somente considerava indenizações, e afirmava que as negociações seriam individualizadas, caso a caso. As obras, entretanto, não começaram imediatamente, o que fez com que os moradores não acreditassem em sua efetivação.

Mais uma vez, naquela ocasião, não houve debate com o Comitê Gestor da ZEIS e, assim como a proposta anterior, não previa integração com a comunidade, nem plano de urbanização para a área. Era um projeto pontual e específico de mobilidade urbana.

Essa proposta possui grande impactos ambientais, mas que não foram discutidos nem com a comunidade, nem com a população da cidade em geral. A decisão foi tomada e somente informada à todos pela mídia. A proposta invade grande área da APP do Rio Cocó, um dos mais importantes da

cidade que conforma a principal bacia hidrográfica, conforme comentado anteriormente.

Em 2014 o projeto foi retirado da matriz de responsabilidade da Copa da Mundo, pois a Prefeitura constatou que não haveria tempo suficiente para finalizá-lo antes dos jogos. E somente em 2015 as obras foram iniciadas.

A comunidade soube do início das obras pela televisão e solicitou imediatamente uma reunião com o IPLANFOR<sup>101</sup>, que estava desenvolvendo o relatório das ZEIS para dar início à sua regulamentação. Aconteceu, então, uma reunião entre o IPLANFOR, a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) e os representantes da ZEIS, e ficou definido que todas as famílias que morassem nas casas atingidas seriam indenizadas, bem como os comércios, segundo nos informou a entrevistada 17. Não foi dada, entretanto, à comunidade a oportunidade de discutir o projeto.

A obra atingiu também os vendedores ambulantes que trabalham no cruzamento e são cadastrados na Prefeitura, e que deverão ser deslocados para outro semáforo. Além disso, aquele conjunto de casas, entre a intervenção e o rio Cocó, que não estavam inicialmente no conjunto que seria indenizado pela Prefeitura, por estar fora da ZEIS, foi incluído posteriormente. Os representantes do Lagamar negociaram com os moradores e a SEINF e conseguiram indenizações para essas moradias, de valor menor do que o dos moradores do Lagamar, pelo fato de não serem ZEIS. Entretanto, ficou garantida a saída dessas famílias, que estão em área de risco (Figura 62).

A proposta atingiria também o CDI e, quando suas atividades cessaram, um grupo de famílias ocupou o edifício. A Prefeitura negociou com os ocupantes e os beneficiou com apartamentos no Conjunto Cidade Jardim e então derrubou o



**Figura 62. Conjunto de casas, fora da ZEIS do Lagamar, atingidas pelas obras dos viadutos e rotatória**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 63. Obras de construção do Centro de Educação Infantil Alto da Balança**  
Fonte: Acervo Próprio

<sup>101</sup> Instituto de Planejamento de Fortaleza (<http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor/iplanfor-0>).

edifício para evitar reocupação. O projeto atual não interfere na área onde ficava o edifício e, atualmente, está sendo construído no lugar um equipamento público municipal para atender aquela comunidade, o “Centro de Educação Infantil Alto da Balança” (Figura 63).

Percebe-se que todas as intervenções que estão acontecendo em consequência dessa obra são pontuais e não pensam a ZEIS como um todo. Mais uma vez não foi prioridade para a Prefeitura a ZEIS, mas sim projetos isolados.

### **Lagamar: e a ZEIS?**

Há prevista ainda uma outra proposta de mobilidade urbana que atravessa essa comunidade, a ampliação da Via Expressa. Atualmente essa via, que deveria funcionar como um anel rodoviário interno à cidade, só possui construída uma parte do que foi projetado. A continuação dela, entretanto, passaria por dentro da comunidade, nas margens do canal do Tauape, e afetaria muitas moradias. Entretanto, essa proposta ainda não está em discussão.

Apesar da existência de projetos de grande impacto na área e que afetam diretamente a ZEIS, não há previsão para o desenvolvimento do seu plano integrado de regularização fundiária e urbanística, nem de projetos de urbanização. Essa ZEIS é a única de Fortaleza que tem Comitê Gestor criado e implementado, apesar de apresentar considerações questionáveis em relação à sua formação, pois é paritário e o seu presidente é um representante da Prefeitura. Além disso, durante essa gestão, apesar de ser o seu último ano, ainda não houve nenhuma reunião do Comitê. Os diálogos foram suspensos, e as decisões de intervenções foram tomadas à revelia dos moradores, conforme vimos.

Percebe-se que a regularização dessa ZEIS, ou o desenvolvimento do plano integrado nunca foi prioridade da Prefeitura, nem nessa gestão, nem na anterior. Os projetos previstos para a área são pontuais e relacionados somente com mobilidade urbana na escala mais geral, da cidade como um todo. O instrumento não cumpre, portanto, o papel a que se propõe, de garantir a permanência da população e a sua regularização fundiária e urbanística, ficando a comunidade ainda à mercê das decisões políticas do Estado. O Comitê, apesar de criado, não funciona como deveria, nem tem relevância nas decisões para a área. Nesse caso, a ZEIS, apesar de uma conquista, não é uma realidade. Funciona mais como um instrumento ideológico, que faz a população acreditar que está segura no seu local de moradia, do que efetivamente como um instrumento de garantia de direitos. O direito à cidade dessa comunidade tem sido violado, apesar da sua condição de Zona Especial de Interesse Social, e não tem sido dada liberdade de decisão aos moradores.

## 6.4.2 POÇO DA DRAGA

Localizada no litoral, próximo ao centro da cidade, a ocupação do Poço da Draga surgiu em decorrência da existência do primeiro porto de Fortaleza. É um dos assentamentos precários mais antigo, os moradores comemoram, em 2016, seus 110 anos do local.

As primeiras casas foram organizadas ao longo da via férrea que saía da área do porto e seguia para os outros municípios próximos e para as áreas industriais. Devido à atividade portuária, existiam edifícios como a Alfândega e a Secretaria da Fazenda e diversos galpões que segregavam a comunidade do seu entorno, e que estão presentes até hoje (Figura 64). Em 1938 o Decreto nº 504, de 7 de julho, modificou a área do porto para a Enseada do Mucuripe, e em 1939 as obras naquela área tiveram início (DOCAS DO CEARÁ, 2016). Na década de 1960 as atividades foram transferidas para o novo porto<sup>102</sup>, onde ainda se encontra atualmente com parte de suas atividades, entretanto essa comunidade permaneceu ali e as antigas edificações também, apesar da mudança de uso delas. A antiga Alfândega hoje funciona como edifício da Caixa Cultural, a Secretaria da Fazenda permanece com suas atividades nesse local, o antigo porto transformou-se na Indústria Naval do Ceará e os galpões estão, em sua maioria, vazios (Figura 64).

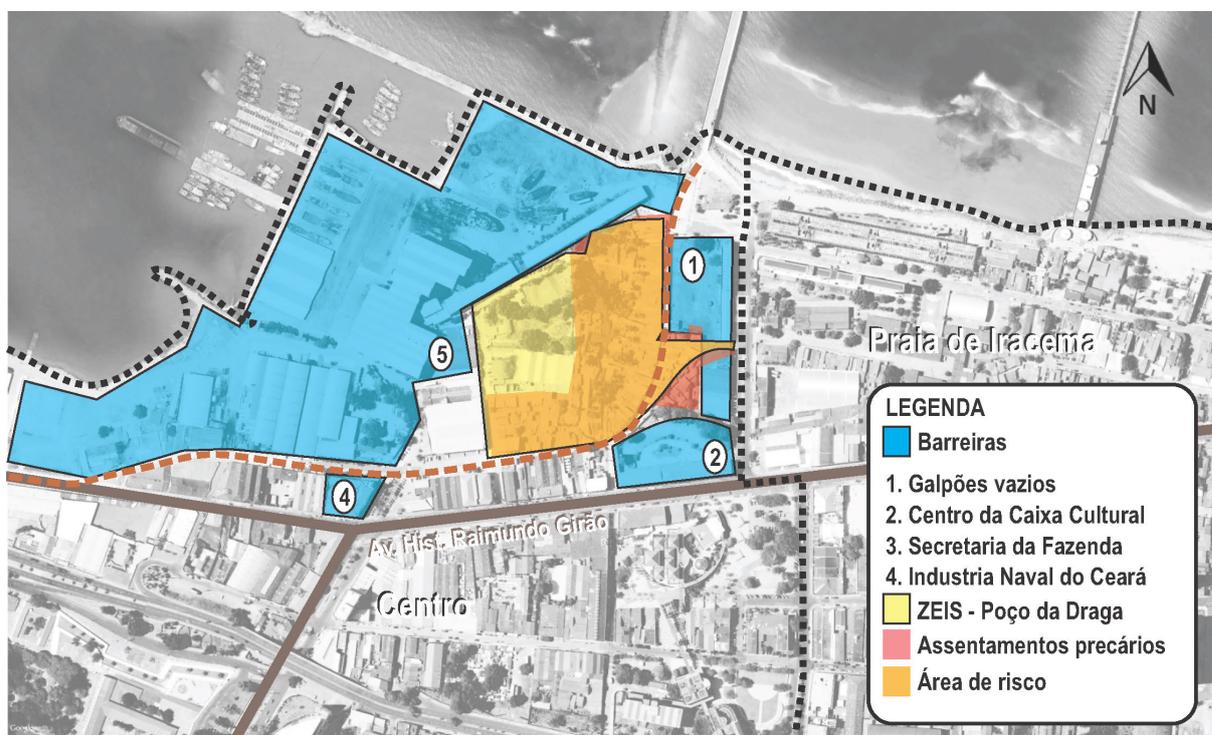


FIGURA 64. Localização ZEIS Poço da Draga e barreiras

Fonte: Google Earth, modificado pela autora

<sup>102</sup> A ida do porto para o Mucuripe, e a construção de diversas indústrias em seus arredores, fez com que surgisse outros assentamentos precários próximos a ele, o Titanzinho e o Serviluz, conforme comentaremos a seguir.

A comunidade localiza-se no bairro Centro, na SER Centro também, apesar dos moradores se identificarem mais com o bairro Praia de Iracema, do qual faziam parte até pouco tempo, quando foram modificados os limites dos bairros em Fortaleza (Figura 64). Possui cerca de 1.026 moradores (FORTALEZA, 2010a), e tem uma alta densidade, visto que seu perímetro é pequeno, devido às diversas edificações existentes que limitam seu crescimento horizontal, conseqüentemente as edificações têm se ampliado verticalmente. Possui cerca de 90% do seu território ocupado por 242 imóveis com 257 famílias (FORTALEZA, 2010a).

A ocupação não possui regularidade fundiária, e o terreno pertence à Marinha. Segundo a comunidade, alguns moradores possuem a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), entretanto não encontramos documentos que comprovem a informação.

Está localizada na bacia hidrográfica da Vertente Marítima, próximo ao Riacho Pajeu. Esse riacho foi muito importante na consolidação da cidade, visto que durante muito tempo funcionou com barreira para a sua expansão leste. A Prefeitura considera essa área de risco, pois define como área de proteção permanente de um afluente do Riacho Pajeú, e conseqüentemente uma área de alagamento. Entretanto, analisando os mapas do sistema de drenagem da cidade, consideramos que a área está sob influencia do sistema de drenagem e não daquele recurso hídrico, o que possibilitaria a sua urbanização a partir da ampliação e adequação daquele sistema. Os entrevistados da comunidade também não a consideram como área de risco, e concordam que uma obra de drenagem poderia sanar os problemas de alagamento de hoje.

Apesar de estar localizada em uma área central, e ao lado de um bairro onde mora população de rendas média e média alta, a Praia de Iracema, a ZEIS ainda apresenta precariedade habitacional e de infraestrutura (Figura 65 e Figura 66). O abastecimento de água e energia elétrica é adequado, entretanto não há sistema de esgoto oficial, as casas são atendidas por fossas sépticas, construídas pelos próprios moradores, o que é um pouco complicado nessa área em consequência da superficialidade do lençol freático devido à proximidade com o mar. Também não verificamos se as fossas estão adequadamente construídas. O sistema de drenagem é inexistente, o que agrava os alagamentos em períodos chuvosos.

Os dados sociais não são muito ruins e têm melhorado ao longo do tempo. O índice de escolaridade tem sido incrementado ano a ano, e os entrevistados se orgulham de possuir alguns moradores com títulos de mestre e doutor. Há um índice expressivo de empregos formais, entretanto a renda dos moradores melhorou consideravelmente depois que começou a funcionar uma feira de rua próximo à eles, no centro da cidade, segundo os entrevistados, mas que se caracteriza pela informalidade da renda.



**FIGURA 65.** Poço da draga – habitações  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 66.** Poço da draga – falta de sistema de drenagem  
Fonte: Acervo próprio

A comunidade é bastante organizada, principalmente por seu histórico de lutas contra as remoções, e por melhorias de infraestrutura. Devido à sua localização litorânea, a área já passou por diversas propostas de projetos de requalificação que afetariam diretamente as moradias. Houve proposições de realocamento para diversas áreas da cidade, algumas vezes até próximo, segundo os moradores, mas esses resistiram.

Encontramos mais de uma representação da comunidade e algumas lideranças. Nosso primeiro contato foi com a ONG Velaumar, organizada por alguns moradores. A sua principal representante é filha de uma das mais antigas moradoras e lideranças da comunidade, mas que faleceu há alguns anos. Posteriormente encontramos o movimento Pró-Poço<sup>103</sup>, que é composto por pessoas mais jovens e que se propõem a trabalhar junto com as outras representatividades na luta pela permanência da ZEIS naquela área.

Devido ao tempo de permanência no local e à organização da comunidade, há também trabalhos de outros grupos apoiadores da causa dos moradores. A universidade é um importante exemplo, como é o caso do Laboratório de Estudos da Cidade (LEC), do Departamento de Ciências Sociais da UFC que os deu suporte quando da transformação em ZEIS; e o Laboratório de Geoprocessamento (LABOCART) do Departamento de Geografia da UFC que desenvolveu a cartografia social da comunidade, junto ao Coletivo Flor de Urucum<sup>104</sup>. Também existem apoiadores individuais que se

---

<sup>103</sup> O movimento não possui página de internet, nem blog, mas possui uma página no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/934497076593663/?fref=ts>

<sup>104</sup> Coletivo Flor de Urucum - Assessoria em Direitos Humanos, Comunicação e Justiça (Ceará). Segundo o site do coletivo, "o projeto prevê a elaboração de mapas sociais de territórios em conflito com as obras realizadas em função da Copa do Mundo de 2014, em três comunidades de Fortaleza, Capital do Ceará – Poço da Draga, Montese e Castelão, onde os moradores estão ameaçados de despejo e remoção" (<http://www.fundodireitoshumanos.org.br/v2/pt/projects/view/coletivo-flor-de-urucum-assessoria-em-direitos-humanos-comunicacao-e-justica-ceara>).

aproximam da luta do Poço da Draga pela sensibilização com a causa deles. Um grupo desses apoiadores criou um site para compartilhar a história da comunidade quando esta comemorou seus 109 anos e que é mantido por doações até hoje (<http://www.pocodadraga.org>).

Como resultado dessa organização dos próprios moradores, e de seus apoiadores, o Poço da Draga foi transformado em ZEIS pelo PDPFor, em 2009, estando delimitado desde o mapa sugerido no Congresso do Plano Diretor e a partir daquele publicado no diário oficial.

Essa ZEIS teve o processo de regulamentação iniciado em 2012, segundo os entrevistados 06 e 07, com a mobilização dos moradores para as eleições do Conselho Gestor da ZEIS, ainda na gestão passada da Prefeitura. No dia 19 de novembro daquele ano a Prefeitura fez uma apresentação na comunidade acerca do que é ZEIS, o que é o Comitê Gestor, como seriam as eleições etc. (LEC, 2012). Aconteceram também, posteriormente, algumas reuniões internas para esclarecimento dos assuntos entre os próprios moradores, articulações, alguns professores da UFC, e outras entidades, que eram apoiadores do movimento, principalmente o LEC, e também do Coletivo Urucum.

No dia 08 de dezembro daquele ano, os moradores organizaram uma assembleia para apresentar aqueles que queriam ser candidatos ao Conselho Gestor. No dia seguinte, 09 de dezembro, foi feita a eleição, conforme edital estabelecido pela Prefeitura, e com presença de seu representante, o entrevistado 06. Assim, foram eleitos os membros da comunidade que fariam parte do Conselho.

Entretanto, até o fim de 2012, quando acabou a gestão da Prefeita Luizianne Lins, o decreto de criação do Conselho não foi assinado, o que ficou para a gestão seguinte. No início de 2013 foram marcadas algumas reuniões entre a comunidade e a Prefeitura, mas o Conselho não foi homologado. Uma minuta do decreto que institui o Conselho Gestor da ZEIS chegou a ser desenvolvida, mas não foi assinada (LEC, 2012).

Ainda em 2013 a comunidade procurou a Defensoria Pública para questionar a não efetivação da regulamentação do Conselho, e esta solicitou respostas da Prefeitura, que afirmou que os técnicos estavam se apropriando da temática, e dos encaminhamentos da gestão anterior, segundo os moradores. O processo não foi retomado, pois os moradores afirmam que essa gestão da Prefeitura não reconhece as eleições que aconteceram.

Em consequência da não efetivação do Conselho não houve iniciativa da Prefeitura para o desenvolvimento do plano integrado de regularização fundiária e urbanística. O fato da não regulamentação da ZEIS e a existência de diversos projetos previstos para a área provocam nos moradores sensação de insegurança, apesar do tempo em que eles estão morando naquele lugar. A diversidade e a quantidade de projetos previstos para a área se dá, pois o Poço da Draga se encontra

em uma das áreas turísticas mais valorizadas da cidade, a Praia de Iracema, vizinha ao Centro Cultural Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC) (Figura 67).

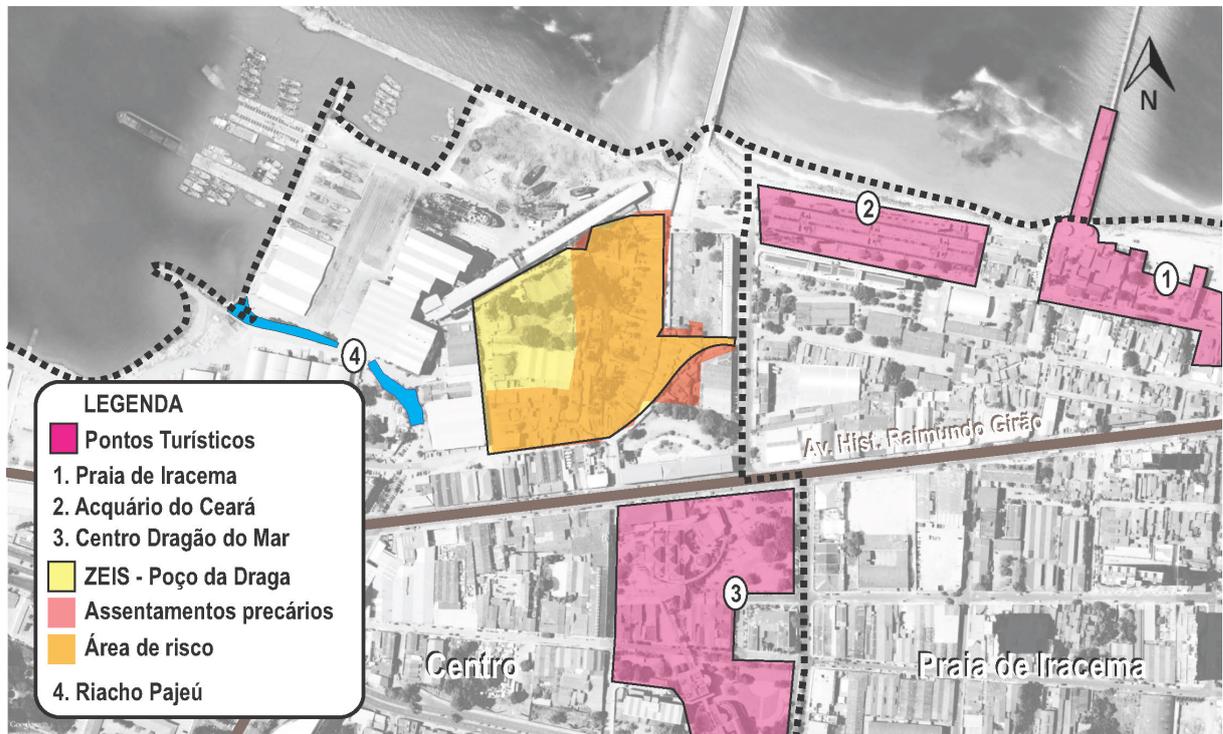


FIGURA 67. ZEIS Poço da Draga e os equipamentos do plano estratégico turístico de Fortaleza  
Fonte: Google Earth, modificado pela autora

Uma grande ameaça para aquela população, segundo os próprios moradores, aconteceu na década de 1990, quando o Governo do Estado do Ceará, sob o mandato de Ciro Gomes, decidiu construir aquele equipamento, o CDMAC (Figura 68), que foi inaugurado em 1999. O centro cultural fazia parte de um projeto maior de requalificação da área central de Fortaleza e de sua conexão com o litoral. Ele também era integrante do plano estratégico de construção da imagem turística de Fortaleza.

Quando do anúncio da construção do CDMAC os moradores do Poço da Draga temeram a possível remoção direta, ou mesmo sua expulsão pela gentrificação da área. Entretanto, como a intervenção do Dragão do Mar foi pontual nas quadras onde está inserido, e como o equipamento não se conecta diretamente com a área em que a comunidade está assentada, não houve interferência. Houve uma valorização do entorno imediato do equipamento, o que



FIGURA 68. Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura  
Fonte: BRASIL (2009)

expulsou parte dos artesãos e profissionais liberais que ali trabalhavam, mas que não chegou à área da comunidade.

Mesmo com o funcionamento do Dragão do Mar, durante a década de 2000 a área da Praia de Iracema não se requalificou, nem em usos, nem fisicamente, e não houve a integração entre o bairro Centro e a área da praia, com o estava planejado pelo discurso. O equipamento tem um bom funcionamento, mas seus arredores continuam com poucas atividades.

Em seguida a esse, mas com um grande intervalo de tempo, em 2012 foi inaugurado outro equipamento cultural importante que veio se somar ao CDMAC, a Caixa Cultural. Ocupou o antigo prédio da Alfândega, que já era ocupado pelo banco, mas que é um equipamento privado. O edifício fica contíguo à comunidade, entretanto não se integra com essa, pelo contrário, há um muro de separação entre os dois espaços, apesar de haver uma praça e jardins nos fundos da edificação.

Outra construção que segrega a comunidade, mas dessa vez em relação à praia, é a Indústria Naval do Ceará (INACE), que ocupa desde 1968 parte do que foi o antigo porto da cidade (INACE, 2016) (Figura 64). A INACE ainda funciona, como estaleiro, para a construção e reforma de pequenas embarcações, iates de luxo e navios patrulha (INACE, 2016). A faixa de praia, na área em que essa ocupa, tem acesso restrito, ou seja, privativo da indústria. Atualmente, este uso vai de encontro à legislação vigente, que não permite uso industrial na zona de orla, devido à Zona de Proteção Ambiental 2 (ZPA2) existente, e ao zoneamento do Projeto Orla nessa cidade. Além disso, parte da INACE está localizada em cima da foz do Riacho Pajeú, mas pela legislação local não é considerada área de proteção permanente.

Entretanto, está prevista uma mudança na legislação, para adequá-la a esse uso. Na minuta de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), há uma modificação nas limitações construtivas dessa área, permitindo:

III - Atividades que compõem o Grupo Industrial, Subgrupo Indústrias Incômodas ao Meio Urbano - II, nas seguintes atividades e respectivos códigos:

- a) construção e reparação de embarcações e de estrutura flutuantes - 35.10.00;
- b) construção de embarcações para esporte e lazer - 35.12.20.

Parágrafo único. Nas instalações que abrigam as atividades constantes do inciso III não serão admitidas ampliações (FORTALEZA, 2016).

Percebe-se que a legislação atual está sendo alterada, a partir de sua revisão, para que a atividade seja regularizada, visto que a LUOS atual e o PDPFor não permitem esse tipo de uso naquele local, o que irá beneficiar aquela indústria especificamente.

Além do uso em si estar contra a legislação, observamos no local uma grande quantidade de restos de

embarcações que estão ancoradas, degradando a faixa de praia e impedindo o acesso ao mar por aqueles moradores e demais usuários (Figura 69).

A comunidade tem poucas atividades integradas com alguns desses equipamentos, como por exemplo: a SEFAZ oferece alguns cursos, o CDMAC também. Entretanto, são ações pontuais, que não constituem uma integração entre os equipamentos e moradores, o que possibilitaria uma melhor qualidade de vida para eles.

Apesar do isolamento físico do espaço ocupado pela comunidade, os moradores ainda possuem uma relação muito forte com a praia, e com o mar, sendo estes o seu principal lazer. Segundo os moradores, é essa relação que faz do Poço da Draga, o Poço da Draga. Diversas são as atividades que acontecem ali: jovens saltam de um píer existente para o mar (Figura 71); alguns dos mais antigos moradores ainda pescam no local (Figura 70), não profissionalmente, mas para consumo próprio ou mesmo lazer; meninos que fazem parte do projeto social de esporte e praticam triátlon, usam o mar como local de treino de natação.



**FIGURA 69. INACE e embarcações abandonadas**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 70. Poço da Draga – pescadores**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 71. Poço da Draga – píer de onde os jovens saltam**  
Fonte: Acervo próprio

Também a relação com a praia é fortalecida através do principal equipamento social da comunidade, o “Pavilhão Atlântico”. É nesse local que acontecem as reuniões comunitárias, os cursos, oficinas, treinos de capoeira com as crianças, festas e todos os eventos dos moradores.

Entretanto, essa relação com a praia e a própria permanência no local estão sendo ameaçadas, segundo os moradores, pela construção de um novo equipamento, o Acquário do Ceará.

## Poço da Draga: o Acquário do Ceará

O Acquário do Ceará está sendo construído pelo Governo do Estado desde 2012 e, segundo este, será um importante equipamento turístico para reforçar a atratividade dessa atividade na cidade. Concebido desde 2008, o equipamento faz parte do planejamento estratégico de Fortaleza e tem a intenção de integrar o CDMAC e a área da Praia de Iracema (Figura 67). O equipamento localiza-se no terreno onde estava situado o prédio do DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra a seca), que foi demolido para deixar o terreno livre.

A legislação urbana atual não permite uma construção desse tipo nessa zona, Zona de Proteção Ambiental (ZPA2). Entretanto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo está sendo revista e, assim, modifica a permissividade naquela área para torná-lo legal, assim como está fazendo com a INACE:

Art. 113. Na Zona de Preservação Ambiental 2 (ZPA2) - Trecho IV - Poço da Draga, os projetos urbanísticos contemplarão as atividades contidas no Anexo 5, classificadas como Projetos Especiais (PE) abaixo listadas por subgrupo:

I - Atividades que compõem o Grupo Institucional, Subgrupo Equipamentos para Atividades Cultural e de Lazer - ECL, classe 4:

a) parque metropolitano - 92.53.31

b) parque urbano - 92.53.32

c) parque de bairro / vizinhança - 92.53.33

**d) aquário - 90.50.03**

e) camping - 55.19.02 (FORTALEZA, 2016, grifos nossos).

Percebe-se que as demais atividades que estão sendo permitidas não agridem o meio ambiente e podem acontecer de forma benéfica em uma área de proteção ambiental. Entretanto, o uso aquário destoa do restante das atividades permitidas e necessita de uma edificação de grande porte, o que impactará muito no meio ambiente, fato que já é perceptível com o andamento da obra.

O equipamento interfere diretamente na relação da comunidade com a praia, visto que ocupa grande parte de sua extensão, contígua àquela (Figura 72 e Figura 73). O canteiro de obras fechou parte do calçadão, e resíduos são jogados no mar, principalmente areia, o que, segundo os moradores, tem alterado o comportamento da maré naquele local, prejudicando os banhos de mar. Quando os tapumes do canteiro de obras foram colocados, houve a ameaça de englobar o Pavilhão Atlântico em sua área, entretanto, os moradores se reuniram e protestaram abraçando o edifício, que terminou por ficar de fora do espaço das obras.



**FIGURA 72. Tapume da obra do Acquário**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 73. Obra do Acquário na faixa de praia**  
Fonte: Acervo próprio

O projeto do Acquário não se integra com a comunidade, nem prevê nenhuma melhoria para aquela, apesar de estar localizado vizinho. As intervenções advindas do equipamento se limitam a seu local de implantação. Serão mais de R\$ 300 milhões gastos para a sua construção (previsão inicial, segundo CORIOLANO, 2015), e não há um plano de integração com os arredores. Não tivemos acesso ao projeto – devido às questões legais que a empresa de arquitetura enfrenta – mas nas imagens divulgadas nas mídias é possível perceber que o único terreno livre ao lado da comunidade, que poderia ser usado em benefício desta, poderá ser transformado em estacionamento para o equipamento (Figura 74).

Também não foi divulgado ainda se haverá algum programa social que beneficie os moradores da região, sejam atividades de educação, capacitação, ou mesmo geração de emprego.

O equipamento enfrenta questões judiciais, desde sua concepção, até as obras que acontecem hoje. São identificadas diversas irregularidades no processo desde a contratação da empresa para desenvolver o projeto, a empresa para executar a obra, até a empresa que fornecerá os equipamentos. Além disso, não houve consulta pública, nem aos moradores da área, nem a população em geral em relação ao equipamento.



**FIGURA 74. Acquário do Ceará e sua inserção na área**

Fonte: Imagem da esquerda: <http://aquarioceara.blogspot.com.br>

Imagem da direita: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=731052&page=11>

Um grupo de pessoas da sociedade civil organizou-se no intuito de lutar pela não implementação da obra argumentando diversas irregularidades, chamado “Quem dera ser um peixe”<sup>105</sup>. O movimento logo teve o apoio da maioria dos moradores do Poço da Draga, de outros frequentadores da Praia de Iracema, e de outros fortalezenses. Esse grupo criou uma petição pública na internet, pedindo a suspensão das obras, e questionando um posicionamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza, com a seguinte justificativa:

Não houve qualquer processo de consulta à população acerca da pertinência de tal obra, muito menos se o equipamento deveria ser instalado no contexto proposto – a Praia de Iracema – especificamente no terreno que abrigava o antigo prédio do Dnocs;

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) apresentado à Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace) foi superficial e não continha sequer os estudos arqueológicos obrigatórios por lei. Mesmo assim, apesar dessa irregularidade, a Semace emitiu a licença de instalação. Além de ser incompleto, o EIA/RIMA apresenta uma série de irregularidades;

A obra, inicialmente orçada em R\$ 250 milhões (mas tal valor não contempla sequer as 35 mil espécimes previstas), será financiada por um banco dos Estados Unidos e executada por uma empresa igualmente estadunidense, fato que leva o governo a pleitear o investimento de tal montante para contratação SEM PROCESSO DE LICITAÇÃO;

O projeto arquitetônico foi realizado sem concurso público e, até o momento, o governo não informou nenhum detalhe sobre a contratação da empresa Imagic, responsável pelo projeto;

---

<sup>105</sup> O nome se deu fazendo uma relação à uma música do cantor cearense Fagner, “Borbulhas de Amor”, que tem essa frase “quem dera ser um peixe...”, fazendo uma alusão a situação em que os peixes serão melhor tratados que os moradores das áreas ao redor do equipamento.

Não foi apresentado qualquer plano de negócios ou sustentabilidade, com dados concretos que comprovem a viabilidade de sua manutenção, inicialmente orçada em um R\$ 1,5 milhão por mês;

Não foram apresentadas soluções convincentes para o aumento de fluxo do tráfego e para a falta de estacionamento no local, considerando que tal empreendimento aumentará o caos urbano já existente na área;

Essa intervenção arquitetônica não dialoga com a paisagem da Praia de Iracema, é uma afronta ao que já existe no lugar e à comunidade do Poço da Draga, que resiste há mais de 100 anos e que sofrerá de forma irreversível os impactos da especulação imobiliária.

A comunidade centenária do Poço da Draga, no entorno da obra corre o risco de ser removida pelo processo de gentrificação já anunciada pelo arquiteto responsável pela obra do Acquario (QUEM DERA SER UM PEIXE, 2015).

Apesar de todas as questões e não esclarecimentos a partir do Governo do Estado, em relação às irregularidades apontadas tanto pelo Movimento Quem dera ser um peixe, quanto pelo Ministério Público Estadual, as obras estão em andamento. Segundo o Governador, cerca de 69% das obras já estão concluídas e, portanto, não há mais motivos para parar as obras (CORIOLANO, 2015).

Apesar dos questionamentos, e mesmo frente à decisão do governador em continuar dado o volume de obras já concluído, o projeto não foi mudando em nenhum momento e não incorporou os arredores em sua proposta. Em nenhum momento houve diálogo com a comunidade do Poço da Draga apesar deles serem uma ZEIS e terem direitos garantidos.

### **Poço da Draga: e a ZEIS?**

Percebe-se, mais uma vez, que apesar da criação de uma ZEIS, a prioridade não é a sua regularização, nem a melhoria da moradia da população ali inserida. O planejamento estratégico da Fortaleza turística prevalece. Nessa área, apesar da existência centenária da comunidade do Poço da Draga, segundo os moradores, a maior quantidade de recursos é destinada à construção do Acquário que não prevê um plano de inserção no local, nem integração com o entorno.

Percebe-se, também, que a legislação urbana que está em desenvolvimento está sendo adequada para regularizar os empreendimentos que são de interesse de grandes investidores, enquanto a ZEIS do Poço da Draga não foi regulamentada. Em fins de 2015 foi assinado pelo Prefeito o Decreto de regulamentação das ZEIS em Fortaleza, mas esse ainda não chegou a ser publicado no Diário Oficial<sup>106</sup>.

Existe a previsão de um projeto de ampliação da rede de saneamento básico para atendimento das

---

<sup>106</sup> A minuta do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza foi enviada à Câmara Municipal para aprovação dos vereadores no início do mês de fevereiro de 2016. Em 2015 foi assinado, de forma simbólica, um Decreto de Regulamentação das ZEIS nessa cidade, conforme comentaremos a seguir.

casas da comunidade, desde 2013, entretanto esse projeto ainda não foi conversado com os moradores.

Apesar da criação da ZEIS em 2009, e apesar de eleitos os representantes da comunidade em 2012, o seu Conselho Gestor não chegou a ser implementado, e nunca foi desenvolvido o plano integrado de regularização fundiária e urbanística. Os moradores se sentem inseguros em relação à sua permanência no local, principalmente por serem considerados ocupando um área de risco, segundo a Prefeitura. Nesse caso, portanto, apesar de serem ZEIS há uma ameaça clara de remoção. Outra importante ameaça é a possibilidade de valorização da área quando da finalização e início do funcionamento do Acquário do Ceará, o que ainda não é uma certeza, devido às ações que existem contra o equipamento.

Assim, as ZEIS, também nesse caso, têm servido mais como ilusão de permanência no local do que efetivamente como garantia de direitos.

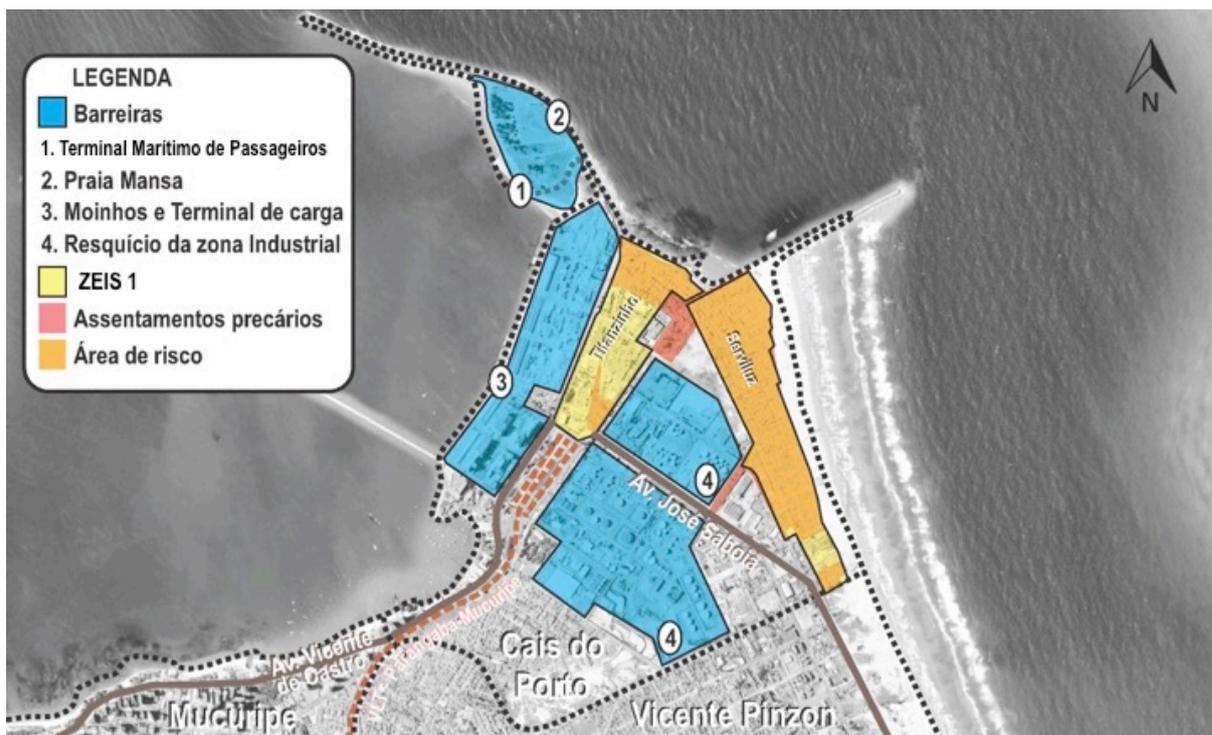
#### **6.4.3 SERVILUZ**

A ZEIS Serviluz<sup>107</sup> está localizada no extremo leste da cidade. A ocupação surgiu em decorrência das atividades do segundo porto de Fortaleza, o Porto do Mucuripe<sup>108</sup>, e, portanto, está situada em uma área com muitos conflitos. Ainda há no local algumas indústrias em funcionamento, como a Petrobrás com seus tanques de estocagem de combustível, e muitas desativadas, muitos galpões vazios, um porto do Moinho Dias Branco Indústria e Comércio de Alimentos e, atualmente, um terminal marítimo de passageiros (Figura 75).

---

<sup>107</sup> Conforme comentamos anteriormente a ZEIS Serviluz é composta por dois polígonos, um que abrange a comunidade do Titanzinho e outro que abrange duas comunidades a do Serviluz e o Casa do Samba. Entretanto, oficialmente para a Prefeitura, e também para a comunidade, esse área constitui uma única ZEIS, a do Serviluz/Titanzinho, e o processo de regulamentação que foi iniciado seria um só. Dessa forma, trataremos os dois polígonos como ZEIS Serviluz.

<sup>108</sup> O porto do Mucuripe foi construído em substituição àquele localizado na Praia de Iracema, na década de 1960, mas teve suas atividades consideravelmente reduzidas depois da construção e inauguração, em 2002, do Porto do Pecém no município de São Gonçalo do Amarante, na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). A saída de grande parte das atividades de apoio ao Porto do Mucuripe gerou muitos vazios urbanos, ou terrenos subutilizados.



**FIGURA 75. ZEIS Serviluz e barreiras**  
 Fonte: Google Earth, modificado pela autora

A ZEIS é composta de três assentamentos precários: o Titanzinho, o Serviluz e o Casa do Samba (FORTALEZA, 2010a). Localiza-se em faixa de praia, e é segregada da cidade, tanto pelos edifícios da atividade industrial, quanto por outros elementos, como: uma linha de trem de cargas, que não foi desativada até hoje em consequência do funcionamento das indústrias que sobraram; o Morro de Santa Terezinha, que também é uma ZEIS do tipo 1, marcada pela ocupação de população de baixa renda; e o mar, que fazem seus limites, conforme pode ser visto na Figura 75.

O Serviluz situa-se no bairro Cais do Porto e na SER II. Devido à sua proximidade com a praia e o mar, parte dela está em situação de risco, pelo avanço das marés e devido à areia que em consequência da intensidade dos ventos invade as casas (Figura 76). Mais de 560 unidades encontram-se nessa situação (FORTALEZA, 2010a). A comunidade está ali localizada há mais de 60 anos, ocupando terreno de marinha, somente a área da comunidade Casa do Samba pertence ao Estado (FORTALEZA, 2015b). Atualmente possui cerca de 13.462 habitantes, divididos em 3.304 famílias, e uma alta densidade com 100% de sua área ocupada (FORTALEZA, 2015b).

Apesar do risco, a comunidade tem uma boa relação com o mar. Ainda existem pescadores entre os moradores, a praia é a principal área de lazer deles, e o Titanzinho se destaca como o principal local para a prática de surfe em Fortaleza (Figura 77). Há uma Associação dentro da ZEIS chamada “Boca de Golfinho” que dá aulas de surfe para os meninos da comunidade, e como resultado desse trabalho,

alguns jovens já se formaram como importantes surfistas, inclusive premiados nacional e internacionalmente, como é o caso da Tita Tavares (Maria das Graças Tavares Brito Filha). Além da prática do esporte, acontecem importantes campeonatos ali.



**FIGURA 76. Serviluz e Titanzinho – habitações na praia**  
Fonte: Acervo próprio



**FIGURA 77. Titanzinho – área de surfe**  
Fonte: Acervo próprio

É uma área com precariedade de infraestrutura, principalmente em relação ao saneamento básico e ao sistema de drenagem, que ainda são parciais. O abastecimento de água, a coleta de lixo e o fornecimento de energia são totais. Em relação aos equipamentos públicos, a ZEIS possui em suas proximidades escolas, postos de saúde e um posto policial, além dos equipamentos coletivos privados, como comércios e serviços (FORTALEZA, 2015b). As habitações, por serem resultado de autoconstrução, possuem precariedade e irregularidades em relação à legislação urbana. E os dados sociais ainda são ruins destacando-se a baixa escolaridade e o alto índice de trabalhadores informais, segundo os próprios moradores.

O sistema viário interno à comunidade não é contínuo e grande parte das vias é estreita, devido às construções irregulares. Há também algumas casas ocupando o leito que deveria ser do sistema viário oficial.

Devido ao tempo de existência, a comunidade encontra-se organizada e participa dos eventos e demais compromissos da luta por seus direitos. Conforme já comentamos, de acordo com entrevistado 06, essa comunidade, junto com o Pirambu eram as mais mobilizadas quando do processo de aprovação do PDPFor.

Há algumas organizações internas que lutam e apoiam os moradores pelos seus direitos, sendo a mais conhecida o Conselho Popular do Serviluz. Além dessa, a Associação Boca do Golfinho, também tem importante trabalho com os jovens tirando-os da vulnerabilidade social.

A área foi transformada em ZEIS do tipo 1 em 2009, pelo PDPFor, como resultado da mobilização da

comunidade. Entretanto, devido à sua localização privilegiada, no litoral de Fortaleza, área com grande potencial paisagístico, a comunidade já sofreu diversas tentativas de ser removida, seja totalmente, ou mesmo parcialmente. Essa porção do litoral tem uma especificidade que a torna muito especial, é uma “esquina” de praia, que liga a Praia do Futuro, local que tem uma grande infraestrutura turística, conforme comentamos anteriormente, as barracas de praia, e a Beira-Mar, parte do litoral mais valorizada pela moradia de população de alta renda. Além disso, devido ao espigão construído para instalação do Porto do Mucuripe e em consequência das correntes marítimas, formou-se uma porção de terra neste local, a Praia Mansa, com grande potencial paisagístico, mas subutilizado até pouco tempo, quando foi instalado um Terminal Marítimo de Passageiros.

A transformação em ZEIS parecia, para aqueles moradores, a oportunidade de consolidação no local, entretanto, não foi o que aconteceu e a ZEIS ainda não foi regulamentada. O processo teve início, mas não avançou muito.

Segundo o entrevistado 13, a iniciativa para início da regulamentação da ZEIS partiu dos moradores, que procuraram a Prefeitura para solicitar o início do processo, visto que o Lagamar já havia feito o seu e eles tinham alguns projetos previstos para a área, como o Aldeia da Praia que apresentaremos a seguir. Depois de algumas negociações, foi decidido que seria organizada a votação para instituir o Conselho Gestor da ZEIS e foram marcadas algumas reuniões de apresentação do tema na comunidade. As reuniões chegaram a acontecer, mas não tiveram grande participação. Não houve consenso em relação a esses acontecimentos a partir das entrevistas. Segundo o entrevistado 06, os moradores não participaram efetivamente pois estavam envolvidos com outras atividades e mobilizados para outros projetos. Segundo o entrevistado 13, a participação em cada reunião foi pequena devido à rivalidade existente entre grupos dentro da própria comunidade, o que fez com que fossem necessárias 5 reuniões em lugares diferentes, para grupos diferentes. As eleições chegaram a ser marcadas para o dia 24 de setembro de 2011, mas não chegaram a acontecer, o motivo também não foi consenso. Segundo o entrevistado 06, isso se deu pois foi identificado pela Prefeitura que a comunidade não estava mobilizada o suficiente, e por isso eles decidiram adiar a votação. Por outro lado, o entrevistado 13 afirmou que a Prefeitura simplesmente sumiu depois da reunião do dia 12 de setembro daquele ano, os membros responsáveis nunca mais voltaram e não se comunicaram com os moradores.

Em resumo, as eleições dos representantes da comunidade para o Conselho não chegaram a acontecer, conseqüentemente, nem ele foi criado, nem foi desenvolvido plano integrado de regularização fundiária e urbanística.

O entrevistado 13 afirmou ter ido procurar a nova gestão, no início de 2013, no gabinete do prefeito,

para dar continuidade ao processo, entretanto, lhe foi dito que o que havia sido encaminhado na gestão anterior em relação a essa comunidade não era de conhecimento deles. Após essa informação, não houve mais diálogo em relação a esse tema entre a comunidade e a Prefeitura.

Dessa forma, mesmo após a aprovação do PDPFor a pressão sobre a ZEIS continuou e os conflitos com os projetos previstos para área, sejam para a Copa do Mundo, sejam para o plano estratégico turístico de Fortaleza, ainda mantém a população organizada, mesmo sem Conselho. Os representantes continuam participando dos eventos e acompanhando as políticas urbanas. É acerca desses projetos que trataremos a seguir.

### **Serviluz: o Estaleiro**

Em 2010, o Governo do Estado do Ceará propôs a construção de um Estaleiro na área do Serviluz, mais especificamente na praia do Titanzinho, com a construção através da empresa Promar Ceará. Os investimentos para construção seriam da Transpetro, visto que o objetivo inicial seria a construção de oito navios gaseiros para a Petrobrás. O governo do Estado do Ceará, então, ofereceu incentivos fiscais para que a localização dele fosse em Fortaleza (SERPA, 2010). A escolha da cidade, segundo o Governador da época, Cid Gomes, se deu pois, apesar da sua principal atividade econômica ser o setor de serviços, ainda existe naquele local infraestrutura para a atividade industrial.

A construção do Estaleiro, entretanto, provocaria a remoção de diversos moradores da área do Titanzinho, e impactaria diretamente com a ZEIS. Não havia, entretanto, plano de integração do equipamento com os arredores, nem proposta de para onde os moradores realocados iriam. A Prefeitura possuía outro projeto para a área chamado de Aldeia da Praia, visto que aquela é uma Zona de Preservação Ambiental de acordo com o PDPFor. Esse projeto, que explicaremos melhor a seguir, prevê a criação de espaços de lazer, regularização de parte da comunidade do Titanzinho e remoção de algumas famílias também. Criou-se, portanto, um conflito, entre os interesses econômicos do Governo do Estado do Ceará e os da Prefeitura Municipal de Fortaleza, idealizado a partir da consolidação da cidade turística.

Os moradores também eram contra o estaleiro, visto que esse iria se localizar exatamente na principal área de lazer da comunidade, onde os pescadores trabalham e no lugar onde acontece a prática do surf. Além disso, os impactos ambientais seria muito grandes, em uma área que já é de grande fragilidade. Assim, aquela população se mobilizou e, mais uma vez, participou de todos os eventos informativos acerca da implantação do equipamento, visto que esse não foi decidido junto à sociedade, somente informado.

Ao fim, a Prefeitura de Fortaleza negou a licença de construção do Estaleiro naquele local e, segundo a

Prefeita na época, foi acordado com o Presidente da República que esse seria construído em outro local da orla do Ceará.

‘Nós apresentamos um estudo feito pela Prefeitura com a participação de 17 técnicos e colaboradores ao presidente Lula. Estudos que nos surpreenderam. Ficou comprovado que o melhor lugar não é a orla urbana de Fortaleza. O presidente foi sensível, compreendeu que o estaleiro no litoral da Capital representaria 100 hectares quadrados de aterro. Então, ele assegurou que mesmo pela questão do prazo, este primeiro estaleiro não vá para o Ceará, mas ficou garantido pelo presidente da República, que já orientou o presidente da Transpetro, que quer um estaleiro no Estado do Ceará. Não sendo este [estaleiro], que seja um próximo, a partir de um estudo fora da área urbana de Fortaleza”, explicou Luizianne (FURTADO, 2010).

A Prefeita ainda justificou porque não localizar o equipamento na orla de Fortaleza:

‘Esta solução contempla aos fortalezenses como um todo. Quando a gente compreendeu que era em qualquer lugar da orla, todos nós queríamos. Ninguém é contra 1.200 empregos, mas entendam, Fortaleza é uma cidade eminentemente turística, 94% da arrecadação do Estado vem da Capital. Não tem nenhuma economia forte no interior. Quando nós compreendemos isto, vimos que não poderíamos ter sua orla aterrada’, disse (FURTADO, 2010).

Dessa forma, o estaleiro não foi construído, nem em Fortaleza, nem em outro município do Ceará. E a partir dos argumentos da ex-Prefeita, reiteramos a incompatibilidade da INACE, localizada na Praia de Iracema, em conflito com o Poço da Draga, comentado anteriormente, hoje atividade em processo de legalização por adaptação da lei vigente. Apesar da INACE ser uma indústria de muito menor porte do que aquele Estaleiro, ela exerce atividade semelhante, privatiza e degrada parte da praia da cidade.

### **Serviluz: o Terminal Marítimo de Passageiros**

Um outro projeto previsto para essa área foi o Terminal Marítimo de Passageiros do Mucuripe, que chegou a ser construído e já está inaugurado. A proposta foi do Governo do Estado do Ceará e fazia parte da matriz de projetos para a Copa do Mundo de 2014, para receber turistas que viessem de navio para assistir aos jogos.

A obra, entretanto, não foi finalizada a tempo de atender aos jogos e, de forma improvisada, um navio que veio com passageiros mexicanos para ficar alguns dias durante o evento precisou atracar no terminal de cargas existente, ainda em funcionamento, e que se localiza vizinho à construção (Figura 75).

O terminal de passageiros está situado na Praia Mansa e, para facilitar a circulação das pessoas a partir do terminal, estava sendo implantado pelo Governo do Estado do Ceará um ramal de VLT, o Parangaba-Mucuripe, o mesmo que passa pelo Lagamar, e que faria a ligação dessa área com o terminal de ônibus e metrô da Parangaba (Figura 75). O objetivo inicial desse ramal do VLT era conduzir os turistas que estivessem hospedados em navios neste terminal, passando pela Beira-Mar,

importante área de localização de hotéis, e chegando até a Arena Castelão, durante os jogos da Copa.

O equipamento também pode ser utilizado para realização de eventos, quando não houver navios ancorados, e para tanto possui um terraço com esta destinação em sua edificação principal.

Atualmente a utilização do Terminal está aquém das expectativas iniciais e, portanto, diversos eventos tem acontecido no local como forma de suprir essa ociosidade. Segundo o diretor de Infraestrutura e Gestão da Companhia Docas, Mário Jorge Cavalcante, o problema não está no equipamento, mas sim na crise que o Brasil enfrenta atualmente (ano de 2015):

‘Quando nós fizemos o estudo, a quantidade de navios de passageiros estava crescente, a economia estava crescente, não se pode dizer que ela esteja ociosa: de outubro a março a gente recebe os passageiros dos navios e no outro período do ano, nos outros seis meses do ano, a gente faz eventos, eventos corporativos, eventos sociais’, explica (PORTAL G1, 2015).

Este equipamento, entretanto, não impacta diretamente na ZEIS, mas também não trouxe nenhum benefício para ela. Não houve, quando do seu planejamento, a previsão de integração com a comunidade ou com seus arredores. Não há previsão de áreas públicas ou áreas de lazer para atender à população. Além disso, o Terminal deverá promover a gentrificação da área quando estiver em pleno funcionamento e integrado com os demais projetos previstos para a área. O equipamento faz parte do planejamento estratégico da cidade turística e não atende à comunidade ali residente.

### **Serviluz: o Aldeia da Praia**

Há um outro projeto previsto para a área da ZEIS, pertencente ao governo municipal, chamado de Aldeia da Praia. Este projeto impacta diretamente na área da ZEIS.

Já houve outras propostas para aquela área, mas durante o governo da prefeita Luizianne Lins, em 2009, o projeto foi transformado em Aldeia da Praia. Abrangia toda a área da ZEIS, e tinha intervenções em sistema viário, nas áreas de risco, de regularização fundiária e melhorias habitacionais no restante da comunidade e na área da orla.

A proposta fazia parte de um conjunto de obras que seriam executadas na orla de Fortaleza. Além dessa havia uma para o Morro de Santa Terezinha, área vizinha, próximo ao fim da Av. Beira-Mar. Também foi prevista uma intervenção na Praia do Futuro, especialmente no fim da Av. Santos Dumont e na praça 31 de março, que viraria praça Dom Hélder Câmara. Por fim, era prevista uma proposta para a Beira-Mar, com a ampliação do calçadão a partir de um aterro no mar a ser construído. Esta última foi objeto de concurso público de projeto de arquitetura e urbanismo, que teve como ganhadora uma equipe coordenada pelos arquitetos Fausto Nilo, Ricardo Muratori e Esdras Santos. Entretanto, o projeto nunca foi implementado por completo, somente algumas partes transformaram-se em obras.

A proposta para a ZEIS se assemelha bastante com a que é apresentada atualmente pelo Prefeito Roberto Cláudio e que será apresentada a seguir.

Entretanto, é importante destacar que, apesar do projeto ter sido desenvolvido pela mesma gestão que aprovou a ZEIS, da prefeita Luizianne Lins, havia a previsão de uma grande quantidade de reassentamentos. Apesar de existirem diversos terrenos vazios internos ao perímetro da ZEIS e próximos, inclusive uma ZEIS do tipo 3, a proposta seria relocar os moradores para um terreno que foi adquirido, ainda nessa gestão, em cima do morro de Santa Terezinha. Entretanto, nada foi realizado durante a gestão dessa prefeita, além da aquisição do terreno.

Após a mudança de gestão, em 2013, foi apresentada uma nova proposta para o projeto, que segundo o Prefeito Roberto Cláudio, “foi refeita para atender demandas da própria comunidade” (QUEIROZ, 2013). As mudanças, segundo ele, se deram no intuito de reduzir a remoções, visto que a resistência inicial da comunidade foi muito grande, entretanto, o que mudou não foi tão significativo e as relocações ainda seriam numerosas. Apesar das mudanças, o novo projeto, assim como o anterior, não foi discutido com a comunidade, somente apresentado.

O projeto atual prevê a urbanização de parte das comunidades do Serviluz e do Titanzinho, com a retirada de toda a população que mora atualmente na área de risco da praia e o seu realocamento para um conjunto habitacional, de 1.000 unidades, a ser construído em uma área fora da ZEIS. A proposta, entretanto, mantém grande parte das casas, principalmente as do Serviluz, que deveriam sofrer somente melhorias, o que difere do projeto anterior. No lugar das casas retiradas seriam construídos uma via paisagística e um calçadão com alguns equipamentos de lazer e uma praça ao redor do Farol do Mucuripe<sup>109</sup> e seria feita a requalificação de 22 vias, com alargamento de algumas ruas, criação de faixas exclusivas de ônibus, ciclofaixas, áreas de estacionamento etc. Essa reestruturação viária também retiraria mais algumas casas e assim seriam removidas ao todo 860 imóveis, o que representa mais de 40% do total, quase a metade das casas (Figura 78). Estão previstas também melhorias de 1.000 casas e a regularização fundiária daquelas que estão irregulares (NASCIMENTO, 2013). Esse projeto deveria promover a interligação da Praia do Futuro com a Beira-Mar, importantes áreas turísticas da cidade.

---

<sup>109</sup> O prédio do Farol do Mucuripe foi construído para guiar os navios quando da construção do Porto do Mucuripe. Atualmente tombado à nível municipal, o edifício se encontra degradado, e nesse projeto deveria acontecer sua recuperação e valorização.



**FIGURA 78. Área de implantação do projeto Aldeia da Praia**  
Fonte: <https://www.facebook.com/mucuripenews/videos/637801712952929/>

A área mais afetada seria a da comunidade do Titanzinho, que deveria ser toda retirada, pois segundo a Prefeitura as casas estão localizadas em área de risco (Figura 79).



**FIGURA 79. Projeto Aldeia da Praia, área Titanzinho**  
Fonte: Dados projeto: Prefeitura Municipal de Fortaleza; Imagem aérea: Google Earth, modificado pela autora

O projeto faz parte do plano estratégico para a cidade turística de Fortaleza e confronta diretamente com a ZEIS. Por esse motivo nunca foi discutido com a comunidade, somente apresentado após decisão tomada. Em razão disso e somando-se a isso o fato da grande quantidade de remoções a serem feitas para uma área muito distante, ele não foi aceito pela maioria dos moradores. Fica claro na proposta da Prefeitura que a prioridade não é a regulamentação da ZEIS, mas sim a transformação da

área em importante ponto turístico.

Desde o início da apresentação da área para realocação dos moradores, estes se posicionaram contra. Segundo o entrevistado 13, diversas questões estão envolvidas. Primeiro, a área é bastante distante de onde se encontra a comunidade hoje. Apesar da Prefeitura afirmar que são somente 1,75Km, e de em mapa parecer perto, o terreno está localizado em cima de um morro, o Morro de Santa Terezinha, onde se localiza outra ZEIS, o que amplia a distância e torna mais difícil o acesso dali ao mar, por exemplo, o que iria interferir na relação das pessoas com ele. Também é ampliada a distância em relação aos equipamentos públicos existentes e ao sistema de transporte público, que atende atualmente a comunidade. Segundo, há uma rivalidade entre a comunidade do Serviluz e a comunidade que mora atualmente em cima do morro. De acordo com aquele entrevistado, seria perigoso colocar as famílias para morarem vizinhas. Terceiro, há alguns terrenos livres, outros subutilizados, e algumas indústrias desativadas na área interna à ZEIS e que poderiam ser aproveitadas para colocar as novas moradias. Há ainda uma ZEIS 3, ao lado do Serviluz, que deveria ter essa destinação (Figura 80). Entretanto, apesar de todas essas questões a Prefeitura argumentou que o terreno já foi adquirido, desde a gestão passada, e que a decisão está tomada.

Há ainda uma outra complicação em relação ao terreno, pois este se localiza em uma Zona de Interesse Ambiental (ZIA), a da Praia do Futuro, e por isso sua permissividade de construção deveria ser baixa. Na minuta da lei, apresentada no Congresso do Plano Diretor, e no Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal para aprovação, os índices de aproveitamento, básico e máximo, estabelecidos para essa zona eram 1,0. Entretanto, a lei aprovada prevê que, em caso de habitação multifamiliar, os índices de aproveitamento podem chegar à 2,0. A mudança favoreceu a proposta da Prefeitura, e tornou possível a construção das unidades habitacionais necessárias.

Essa decisão gerou um conflito ainda maior quando o terreno foi ocupado por uma comunidade chamada Alto da Paz. Segundo entrevistado 13 e a entrevistada 16, a ocupação se deu como meio de negociação com a Prefeitura. A comunidade demandava ser incluída no projeto habitacional que a Prefeitura propõe para essa área.



**FIGURA 80. Impactos espaciais projeto Aldeia da Praia**  
 Fonte: Google Earth, modificado pela autora

A Prefeitura, portanto, prometeu negociar com os ocupantes desde que eles desocupassem o terreno. Não conseguindo entrar em acordo, foi feita uma desocupação forçada pela Polícia Militar, muito violenta, em consequência de uma ação de reintegração de posse da própria Prefeitura, e que expulsou as pessoas do local (Figura 81 e Figura 82). Este foi cercado e está monitorado até hoje, mas as construções ainda não foram iniciadas, e o terreno se encontra do jeito que estava naquela época.



**Figura 81. Desocupação violenta da ocupação Raizes da Praia – expulsão moradores**  
 Fonte: Coletivo Nigéria, cedida por entrevistado 13



**Figura 82. Desocupação violenta da ocupação Raizes da Praia – prisão moradores**  
 Fonte: Coletivo Nigéria, cedida por entrevistado 13

As famílias, não tendo para onde ir, foram abrigadas por outras comunidades tão carentes quanto eles, como a comunidade Raízes da Praia, localizada na Praia do Futuro (Figura 80), e o próprio Serviluz. As famílias começaram a negociar com a Prefeitura para serem incorporadas naquele projeto habitacional, o que lhes foi prometido. Entretanto, até hoje aguardam um posicionamento oficial da Prefeitura. Esta afirma que está dando suporte para os desalojados, entretanto, em entrevista com uma liderança daquele grupo, a entrevistada 16 afirmou que nenhuma família está recebendo ajuda.

Foram feitas mudanças na proposta da intervenção, após os acontecimentos, e o novo conjunto habitacional prevê 1.472 unidades, em um terreno de 6.000 m<sup>2</sup>, compostos por 92 blocos de 16 apartamentos cada. A tipologia é padrão e marcada pela repetição. Dessas unidades, pouco mais de 300 atenderão à comunidade Alto da Paz, segundo representante da HABITAFOR<sup>110</sup>.

A nova proposta prevê também a melhoria de 1.181 casas, ainda de acordo com aquela representante, mas não fica claro quais serão as casas que receberão melhorias, visto que grande parte delas será removida como mostra a Figura 78.

### **Serviluz: e a ZEIS?**

Diante de todos esses projetos, e considerando o início do processo de eleição do Conselho Gestor que nunca foi finalizado, percebe-se que a regularização da ZEIS não é a real prioridade das propostas. Mais uma vez foi adiada a decisão de regulamentar a zona. Os moradores têm a ilusão da garantia do direito à permanecer no local devido a área ser uma Zona Especial de Interesse Social, entretanto, conforme vimos na proposta atual, têm prevalecido outros interesses em detrimento do direito à cidade daqueles moradores.

## **6.4 Para quê / quem as ZEIS?**

Apesar da criação das ZEIS datar de 2009, conforme descrevemos anteriormente, percebe-se que nenhum avanço significativo foi alcançado, pois o instrumento ainda não foi regulamentado. Conforme comentamos no capítulo anterior poucos foram aqueles regulamentados após a aprovação do PDPFor e poucos são autoaplicáveis a partir do próprio plano.

As ZEIS sofreram modificações desde sua proposta inicial até hoje, entretanto elas não se deram no

---

<sup>110</sup> As informações da HABITAFOR foram retiradas de uma apresentação feita pela sua representante em uma mesa do Evento Mambembe, encontro de estudantes de arquitetura e urbanismo, que aconteceu em Fortaleza, no mês de maio de 2014, da qual também fizemos parte representando o curso de arquitetura e urbanismo da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), cujo tema era Direito à Habitação.

sentido de garantir, ou mesmo ampliar, os direitos estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, pelo contrário, as mudanças seguiram sempre no sentido de desconstruir o que havia sido proposto pelos próprios movimentos sociais e acordado durante o Congresso do Plano Diretor.

O motivo principal desse fato, conforme demonstramos nesse capítulo, é que as ZEIS são o principal instrumento de garantia do direito à cidade para a parte da população excluída dos processos de decisão na cidade, entretanto elas confrontam diretamente com interesses políticos e econômicos de grupos sociais que vivem fora das ZEIS.

As ZEIS de vazios não se efetivaram e diminuem a cada ano, pois confrontam diretamente com os interesses imobiliários e fundiários das classes mais altas. As ZEIS de ocupação não foram regulamentadas porque grande parte delas encontra-se localizada em áreas de grande interesse para o plano estratégico de construção da cidade turística de Fortaleza.

Assim, a prioridade que deveria ser dada à regularização dessas áreas garantindo o direito à moradia estabelecido pela Constituição Federal e o direito à cidade também garantido por essa e referendado pelo Estatuto da Cidade, não têm sido assegurados, e em seu lugar tem-se priorizado obras que dão maior visibilidade à cidade e às gestões, principalmente aquelas de mobilidade urbana, mesmo quando elas coincidem com áreas de moradia popular.

### **Avanços**

Um passo importante, porém, foi dado em 21 de outubro de 2013, com a criação do Comitê Interinstitucional das ZEIS, que tinha como objetivo “subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomada de decisão relativamente à regulamentação e à implementação das zonas especiais de interesse social (ZEIS) no âmbito do território municipal” (<http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor/comite-das-zeis> - Acessado em 08/01/2016 às 22:05). O Comitê foi composto por 28 representantes, sendo a maioria deles do Poder Público, conforme podemos perceber:

- 17 do Poder Público
- 09 das ZEIS
- 01 da ONG Cearah Periferia
- 01 da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza

O Comitê, entretanto, só começou a trabalhar em meados de 2015 e produziu um relatório que foi entregue ao Prefeito no dia 26 de outubro desse ano, em solenidade no Paço Municipal.

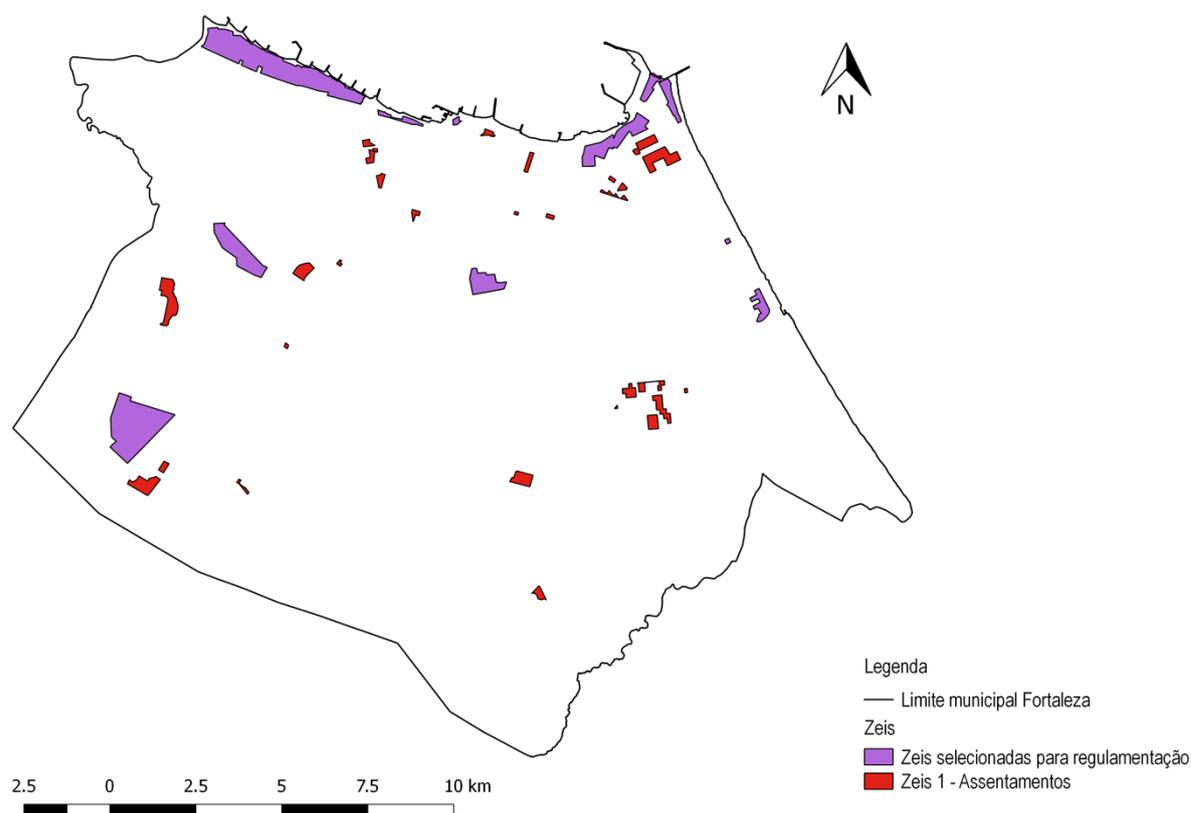
Um fato que incomodou os movimentos sociais, sobre o relatório, e que foi comentado no dia daquela

solenidade pela representante do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), é que o relatório deveria apresentar um capítulo sobre Operações Urbanas Consorciadas, mas que os movimentos não aceitaram incluí-lo. Pela fala da representante, esse instrumento poderia colaborar com a viabilização das ZEIS. Por parte dos movimentos, o assunto não foi discutido durante o período inteiro de trabalho, e incluir esse capítulo seria colocar somente a visão da Prefeitura. Além disso, eles argumentam que os movimentos não se apropriaram daquele instrumento para opinar positiva ou negativamente. Apesar da discordância, o relatório apresenta o referido capítulo das OUC.

O documento indica 9 ZEIS como mais urgentes para regulamentação e especifica que sejam desenvolvidos projetos pilotos. Dessa forma, está apresentado um diagnóstico sucinto sobre essas áreas que foi resultado de levantamento de informações já existentes sobre elas, principalmente do PLHIS, mas complementado pelos moradores da área que participaram do Comitê. As áreas são:

- Lagamar
- Pirambu
- Poço da Draga
- Praia do Futuro
- Moura Brasil
- Mucuripe
- Serviluz
- Pici
- Bom Jardim

Dessas, somente três delas não estão localizadas no litoral, e as três sobre as quais desenvolvemos nossos estudos estão como prioritárias.



**MAPA 12. ZEIS selecionadas para projeto piloto de regulamentação**

Fonte: Dados ZEIS selecionadas: Relatório das ZEIS, modificado pela autora

No mesmo dia daquela solenidade, o prefeito assinou, simbolicamente, o Decreto de Regulamentação das ZEIS, mas este ainda não foi publicado em Diário Oficial. Ele instituiu a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que tem “a finalidade de deliberar sobre a elaboração de proposta da legislação regulamentadora das ZEIS e de planejar medidas voltadas à sua implementação e acompanhamento” (FORTALEZA, 2015a).

A Comissão será formada por 30 membros, sendo 14 do poder público e 16 da sociedade civil, assim distribuída: 3 representantes de universidades, 1 de ONG, 3 de movimentos sociais, 9 das comunidades prioritárias para serem regulamentadas. Os representantes da sociedade civil deverão ser escolhidos entre aqueles que participaram do Comitê das ZEIS, e os do poder público serão indicados pela Prefeitura.

A Comissão tem as seguintes funções, de acordo com o Decreto (FORTALEZA, 2015a):

- I. Elaborar proposta de legislação regulamentadora das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Fortaleza;

- II. Acompanhar a implementação da legislação regulamentadora das ZEIS, em especial o processo de constituição dos Conselhos Gestores e o processo de elaboração participativo dos Planos Integradores de Regularização Fundiária;
- III. Acompanhar as ações e intervenções realizadas por órgãos/entidades públicas nas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social;
- IV. Elaborar e aprovar normas próprias de funcionamento da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, bem como um calendário de reuniões referente à sua atuação;
- V. Propor a inclusão de recursos orçamentários na LOA 2016, com vistas à execução de ações nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- VI. Divulgar amplamente as etapas do processo de regulamentação de cada Zona Especial de Interesse Social nos territórios definidos pelo Plano Diretor, permitindo que o processo de comunicação social proposto atinja todos os assentamentos necessários à participação da sociedade nos processos decisórios referentes às Zonas Especiais de Interesse Social através de sites na internet, publicações especializadas, reuniões, seminários, oficinas e eventos públicos em geral.

Apesar desse avanço, ainda não há garantias de que ele se efetivará em reais ganhos para a população, visto que o histórico da luta pelas ZEIS nessa cidade indica sempre o contrário, retrocessos no lugar de avanços.

### **Ameaças**

Além disso, outro fato que nos faz questionar se avanços serão conquistados é mais uma vez o conflito existente entre o planejamento urbano tradicional, regulamentador, existente na cidade a partir do plano diretor e das leis complementares, e o planejamento estratégico da cidade, que tem visado fortemente seu viés turístico.

Enquanto parte da legislação complementar do PDPFor está sendo revista, como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Código da Cidade (antigo Código de Obras e Posturas), está sendo desenvolvido em paralelo um Plano Estratégico chamado Fortaleza 2040, que pretende “produzir um plano de desenvolvimento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo” (FORTALEZA, 2015c). O Fortaleza 2040 resultará em três planos específicos:

- Plano Mestre Urbanístico;
- Plano de Mobilidade;
- Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Os resultados deverão orientar o prefeito e seus sucessores, “na hora de decidir o que fazer com o dinheiro público, para esta e para as futuras gerações” (FORTALEZA, 2015c).

Entretanto, mais uma vez, esse plano estratégico não dialoga com a regulamentação das leis complementares ao Plano Diretor. Essas estão sendo desenvolvidas no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e aquele está sendo desenvolvido por uma equipe ligada ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e o que tem ficado claro nas apresentações da própria prefeitura é que esses órgãos não conversam.

Segundo o Prefeito, no dia da assinatura do Decreto, a pasta das ZEIS deveria ser inserida no Plano Fortaleza 2040, mas não ficou claro como isso aconteceria, visto que o plano já está sendo desenvolvido há dois anos.

A LUOS foi finalizada na SEUMA e enviada para a Câmara Municipal. A lei trata rapidamente das ZEIS, estabelecendo regras e parâmetros de intervenção, mas deixa claro que esses se darão somente enquanto essas zonas não forem regulamentadas pela legislação específica e enquanto não existirem os parâmetros específicos que deveriam ser desenvolvidos, ainda este ano, pelo IPLANFOR. O questionamento em relação a esses parâmetros é que, ao contrário do que se indica para as ZEIS, eles não foram construídos de forma participativa.

A LUOS propõe também outra novidade, inspirada na ideia da cota de solidariedade prevista no novo plano diretor de São Paulo, que foi chamada de Cota de Habitação Social, e para sua viabilização são dadas vantagens ao incorporador:

Art. 103. Os empreendimentos com área de construção computável superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a efetivar Cota de Habitação Social, que consiste na destinação de 10% (dez por cento) da área de construção computável para fins de Habitação de Interesse Social, executada pelo próprio empreendedor, destinada a atender famílias com renda de até 6 (seis) salários mínimos.

(...)

§ 3º A área construída destinada à Cota de Habitação Social será considerada não computável, quando executada no mesmo terreno dos empreendimentos referidos no caput deste artigo.

§ 4º Atendida a exigência da Cota de Habitação Social, o empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% (dez por cento) no Índice de Aproveitamento Básico (I.A.B.), sem a necessidade do pagamento da outorga onerosa, desde que não ultrapasse o Índice de Aproveitamento Máximo permitido para a Zona.

§ 5º A distribuição das unidades residenciais da Cota de Habitação Social será feita de acordo com os critérios da política habitacional municipal, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). (FORTALEZA, 2016)

A Cota de Habitação Social, entretanto, prevê que ela pode ser doada em outra área da cidade, desde que cumpridas algumas exigências e aprovada pela SEUMA e pelo IPLANFOR, o que modifica a natureza da proposta.

Dessa forma, observamos que há em Fortaleza diversas frentes atuando no planejamento urbano, tanto no que diz respeito ao planejamento regulamentador, quanto no que diz respeito ao seu planejamento estratégico<sup>111</sup>. E entre eles está o processo de regulamentação das ZEIS, que deverá se iniciar neste ano.

---

<sup>111</sup> Utilizamos aqui termos semelhantes aos tratados no capítulo 3, acerca da legislação na França, definindo planejamento regulamentador aquele que trata da regulamentação das construções, definindo índices, parâmetros, etc., definido naquele país como *urbanisme règlementaire*. E tratamos como planejamento estratégico aquele que está definido dentro do ideário estratégico do urbanismo contemporâneo, e que é tratado na França como *urbanisme opérationnel*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As questões que envolvem as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são muitas e bastante complexas. Tentar entender a ineficácia desse instrumento em Fortaleza, ou “por que elas não funcionaram”, foi desafiador. A lei municipal que criou as ZEIS existe, mas a sua regulamentação ainda não aconteceu.

A proposta das ZEIS pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), e conforme consta no Estatuto da Cidade, caracteriza-se pelo reconhecimento da diversidade na cidade, pela garantia de permanência no lugar de origem dos diversos assentamentos e pela preservação das variadas tipologias construtivas. As ZEIS possibilitariam uma morfologia diferente daquela homogeneizada pelo planejamento regulamentador e que trata grande parte da cidade como espaços iguais; elas garantiriam o respeito pelo lugar dos pobres, que no Brasil sempre precisaram solucionar a sua moradia à revelia da produção oficial da cidade, sempre inacessível a eles.

Além disso, as ZEIS são a garantia mais ampla do direito à cidade – como defende Lefebvre (2004) –, pois possibilitam à população construir o espaço de acordo com o que ela deseja, de forma coletiva, participativa e adequada às suas necessidades. As ZEIS também garantem o cumprimento da função social da propriedade, possibilitando o acesso à terra por pessoas que não conseguiriam adquiri-la em um mercado formal e evitando a especulação imobiliária em áreas estratégicas da cidade, principalmente aquelas onde já se localizam muitos assentamentos precários, de modo que a terra seja reservada para construção de habitação de interesse social (HIS).

As ZEIS seriam um instrumento que vai além dos ganhos espaciais. Seriam de garantia de moradia, mas também de qualidade de vida e, conseqüentemente, de dignidade, permitindo que as pessoas que vivem em condições muito precárias hoje possam ascender a um espaço de qualidade, bem localizado, com infraestrutura, equipamentos urbanos e moradias regularizadas. As ZEIS permitiriam aos seus moradores ter um endereço oficial. São, portanto, um instrumento de democratização do espaço social.

As ZEIS são necessárias, pois a produção do espaço urbano no Brasil, durante todo o século XX, deu-se de forma desigual. As localizações são heterogêneas e têm valorização desproporcional, o que faz com que grande parte da população não consiga acessá-las por meios legais. Dessa forma, durante todo aquele século, produziu-se enorme ilegalidade e irregularidade nas cidades brasileiras. A aprovação das ZEIS é, nesse contexto, um reconhecimento desse desequilíbrio.

A cidade é, em essência, um lugar de disputas, segundo Villaça (2014<sup>112</sup>). Seria natural que o resultado dessas disputas fosse a apropriação heterogênea do espaço urbano; entretanto, as classes sociais possuem meios desiguais para enfrentar essa disputa, e por isso a produção do seu espaço termina excluindo grande parte da população.

Entretanto, atualmente, o espaço urbano também é, em especial a partir do ideário do urbanismo contemporâneo (DEL RIO, 2000), um lugar de negócios, acima, talvez, de sua característica de efetivação de direitos (HARVEY, 2005; COMPANS, 2005; VAINER, 2000). Dessa forma, injusta tem sido a disputa entre aqueles com interesses mercadológicos e aqueles que precisam garantir uma moradia digna, visto que estes têm poderes políticos inferiores, quando se considera um Estado patrimonialista como o brasileiro, que representa interesses específicos.

O enfrentamento da luta pelas localizações nas cidades brasileiras, portanto, tem sido desigual; o Estado não tem interferido de forma justa e conforme lhe permite a legislação, como acontece em outros países, a exemplo da França.

Assim, a principal questão levantada – se a ineficácia das ZEIS é um problema a ser resolvido com a legislação urbana ou se é uma questão político-social –, encontra-se respondida ao longo desta tese, mas destacam-se aqui algumas questões relevantes.

A legislação urbana nacional existe, mas pressupõe que os municípios a referendam nas leis locais e incluam o zoneamento especial em seu planejamento territorial. Os municípios, em sua grande maioria, preveem as ZEIS em seus planos diretores, como comprovado pela pesquisa do Observatório das Metrópoles (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), mas elas não são autoaplicáveis na maioria dos casos. Os planos remetem, portanto, para leis específicas que deverão regulamentar os Planos de Intervenção das ZEIS e definir como se organizarão e funcionarão os Conselhos (ou Comitês) Gestores. Nesse momento, acontecem as discontinuidades, e a partir daí, quando as ZEIS deveriam ser regulamentadas, o processo estanca. Não é somente um problema de lei, ou de falta de lei, existem outras questões importantes, e outros interesses, que interferem diretamente. Esse adiamento das regulamentações têm caído diretamente sobre os direitos dos moradores das áreas, que sentem que estão sempre perdendo, conforme fala feita na Conferência de Habitação Popular de Fortaleza, já comentada.

Apesar de importante instrumento de garantia de direitos, e talvez até por esse motivo, em uma

---

<sup>112</sup> Disciplina cursada no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP, em 2014, Desenho do ambiente urbano (AUP 5703), que teve como responsável o professor doutor João Sette Whitaker Ferreira e como convidado e colaborador o professor doutor Flávio Villaça

sociedade patrimonialista as ZEIS encontram alguns entraves, o que podem indicar o motivo da sua ineficácia.

### **Entraves das ZEIS**

Inicialmente, conforme comentado, as ZEIS dependem de regulamentação pelos municípios, de espacialização, da organização de um sistema participativo, do desenvolvimento dos planos etc., o que demanda “vontade política” do Estado, no conceito definido por Villaça (2004). Essas regulamentações locais adiaram uma exigência estabelecida desde 2001, e em muitos municípios ainda estão caminhando, muito lentamente.

Nenhum município sofreu sanção por não cumprir a efetivação das ZEIS, porque a maioria prevê o zoneamento na lei, mas apresenta o tempo longo para implementação como argumento para ainda não estarem regulamentadas. Enquanto isso, grandes projetos urbanos vão acontecendo independente da garantia dos direitos advindos do instrumento.

Outro impasse relacionado à necessidade de regulamentação é a falta de capacitação do quadro técnico das prefeituras. Mesmo em cidades de grande porte, como Fortaleza, ainda há carência de técnicos preparados para lidar com o tema. Como não há continuidade política, e como os quadros técnicos não pertencem às prefeituras, e sim às gestões, por serem em grande parte terceirizados, as trocas dificultam a continuação dos trabalhos. A cada gestão é necessária nova sensibilização e capacitação dos técnicos. Nos municípios de pequeno e médio porte, isso se torna ainda mais complicado, sendo comuns os problemas de precariedade e irregularidade habitacional. Ademais, o tempo de cada gestão é incompatível com o tempo de implementação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Também tem impacto na eficácia das ZEIS o fato de a participação popular e, por conseguinte, o controle social das políticas públicas, no Brasil, ainda ser um fato relativamente novo, garantido a partir da Constituição Federal de 1988 e principalmente a partir do Estatuto da Cidade de 2001. Os conselhos e espaços de participação popular não têm, em geral, servido realmente como lugares de construção coletiva, conforme determina a lei, mas sim como ferramentas ideológicas para cumprimento de uma obrigação.

Em Fortaleza, por exemplo, o Plano Diretor Participativo (PDPFor) estabelece a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) como instrumento de controle social da Política Urbana, paritário e participativo, mas esse conselho nunca foi criado. Atualmente, ainda funcionam como consulta para decisões do Executivo municipal a CPPD e o COMAM, mas eles não têm efetivamente a função de construir a política em conjunto, somente votam questões de interesse do

poder público, principalmente quando estas ferem a legislação.

No ano de 2014 foi criado pela prefeitura o Conselho das Cidades, que é somente consultivo, e não é paritário. Os representantes não são eleitos, e sim escolhidos pela própria Prefeitura, sob forma de convite, inexistindo critérios claros para a escolha; os indicados são pessoas, ou organizações, consideradas com grande saber sobre questões da cidade. Não há movimentos sociais envolvidos nesse conselho, mas o prefeito, em seu discurso, utiliza-o como instrumento de participação popular. O único comitê de ZEIS criado e empossado em Fortaleza, embora sem funcionamento adequado, é o da ZEIS do Lagamar, conforme comentado. Esse comitê é paritário, e durante os dois anos de mandato o presidente era um representante da Habitafor, o que deixava para o poder público a decisão final acerca dos interesses da comunidade. Dessa forma, percebe-se que a participação popular não tem sido eficaz como deveria.

Outro importante entrave para a efetivação das ZEIS, e para sua eficácia, é a propriedade privada da terra. Apesar de diversas leis terem sido aprovadas durante a década de 2000, permitindo ao Estado intervir diretamente nessa relação de propriedade e garantir o cumprimento da sua função social, não se tem visto sua efetiva aplicação, tampouco dos instrumentos urbanísticos, previstos pelo Estatuto da Cidade. Isso se dá, por um lado, como consequência do tempo de implementação, que necessitaria de várias gestões subsequentes investindo no mesmo ideal. Por outro lado, e mais importante do que isso, o que vem ocorrendo no Brasil é a defesa dos interesses de pequena parcela da população, incluídos os proprietários fundiários, por um Estado patrimonialista que não tem interesse, nem “vontade política”, de intervir na questão. O Estado está permeado de representantes das vontades das classes dominantes.

Dessa forma, não se tem visto muitas experiências de sucesso em relação ao cumprimento da função social da propriedade; pelo contrário, os privilégios da propriedade privada da terra, e desta como mercadoria, têm direcionado grande parte dos investimentos públicos e privados nas cidades brasileiras.

Outro importante entrave é a lógica da produção do espaço urbano no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, traduzida como uma visão neoliberal que produz localizações desiguais consequência da visão estratégica e empresarial presente no urbanismo contemporâneo. A produção do espaço, nesse contexto, privilegia determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, para a construção da sua imagem, que representa o interesse de uma minoria. Os discursos de “geração de emprego e renda” e “crescimento econômico” não se efetivam no espaço de fato como ganho para todos. Os investimentos terminam se concentrando nas áreas mais valorizadas, onde as ZEIS não são bem-vindas; quando elas se localizam em áreas menos valorizadas, não são objetos de intervenção, como

visto no caso de Fortaleza.

Assim, a pergunta principal apresenta-se muito mais como uma questão político-social do que um problema de lei. A lei existe, e o Estatuto da Cidade é uma legislação urbana bastante completa. Entretanto, seus preceitos não se efetivam no espaço urbano. O hiato entre a lei federal e a produção do espaço é grande. Os conflitos existentes na cidade são resultados da disputa pelas localizações, e as ZEIS, como instrumento de garantia de direitos às classes sociais de mais baixa renda, não são interessantes em determinadas áreas da cidade.

### **Desafios da implementação das ZEIS**

Diante de todos esses entraves, a regulamentação das ZEIS no Brasil ainda é um grande desafio, mesmo com algumas experiências mais exitosas, como é o caso da cidade do Recife. Na maior parte dos casos, ocorrem conflitos como os analisados no caso de Fortaleza, e as comunidades estão perdendo na disputa de forças. Assim, uma série de medidas é necessária para que o direito à cidade se faça acima dos interesses mercadológicos de grupos minoritários, e as ZEIS finalmente se tornem eficazes. A intervenção do Estado é de suma importância – como se observou no exemplo francês –, mas o controle social é essencial.

Dessa forma, inicialmente é necessário que sejam criados os mecanismos de controle social da política urbana, para que esta seja pensada de forma integrada à cidade como um todo, e não privilegiando determinadas partes em detrimento de outras, ou determinados grupos em detrimento de outros. É necessário também que sejam criados os conselhos ou comitês das ZEIS, para que a população moradora possa construir junto com o poder público as propostas para suas áreas.

Esses mecanismos de controle social não devem ser paritários. Quando o forem, o presidente deverá representar a sociedade civil; caso contrário, a população sempre será minoria nos momentos de decisões polêmicas. É o que se percebe no caso do Lagamar, que possui um comitê gestor paritário, cujo presidente representa a prefeitura, portanto, havendo necessidade de desempate, a decisão não será da população.

É importante que as organizações populares não sejam somente internas às ZEIS, mas também que integrem as áreas; e que as representações estejam organizadas e em diálogo, para que a pressão popular seja maior nos momentos de reivindicações e exigências dos direitos, bem como para o monitoramento das ações do Estado.

As políticas públicas, as decisões coletivas e os conselhos (ou comitês) precisam ser referendados em formato de lei, para que virem um compromisso de Estado e não de gestão. A descontinuidade de governos tem sido frequente, pois as propostas são programas de governo, e não leis a serem

cumpridas pelo Estado. Dessa forma, abrem-se precedentes como o caso do Lagamar, em que o comitê gestor foi eleito, as reuniões tiveram início, mas após a mudança de prefeito tudo foi suspenso.

É necessário também que sejam destinados recursos para a implementação das políticas, dos programas e dos projetos das ZEIS, e que isto esteja previsto dentro de toda a peça orçamentária, desde os PPA (planos plurianuais), até as LOA (leis orçamentárias anuais). Os PPAs propõem a continuidade de investimentos entre duas gestões, o que pode assegurar que as políticas, os programas e projetos não se findem nas trocas de representantes.

Da mesma forma é essencial que sejam previstos nas legislações municipais, assim como regulamentados e implementados na prática, os instrumentos urbanísticos de cumprimento da função social da propriedade. Eles deverão romper com os privilégios adquiridos pela propriedade privada da terra. Para isso, o controle e a pressão populares são essenciais, pois, conforme comentado ao longo de toda a tese, não partirá do Estado patrimonialista brasileiro a iniciativa de utilizar esses instrumentos, visto que impactam diretamente nos interesses das classes dominantes. A Reforma Urbana nunca foi implementada no Brasil, tampouco a Reforma Agrária, como se propõe, porque vai de encontro àqueles interesses hegemônicos. Nesse país, a propriedade privada da terra ainda é uma importante fonte de riqueza para seus donos.

É importante considerar, nesse caso, assim como nos demais que dependem de regulamentação em lei, que o controle social deve se dar não somente no Executivo, mas no Legislativo, poder responsável pela aprovação e modificação das leis. A regulamentação dos instrumentos, enquanto leis, é aprovada nas câmaras de vereadores municipais, e os vereadores representam, grande parte das vezes, os interesses daqueles que os elegeram. É necessário, portanto, que haja uma diversidade de representações nessas casas e que o controle social seja frequente, de modo a viabilizar a aprovação dos instrumentos. Caso contrário, acontece como no caso do PDPFor, em que vários índices foram modificados quando da aprovação na câmara, e diversas alterações foram feitas nas ZEIS por representantes daquela casa.

Por fim, é fundamental que os instrumentos de regularização fundiária sejam utilizados, visto que já são regulamentados por legislações federais. Esses instrumentos garantirão a permanência das comunidades em seus locais de origem. A regularização da terra oferece ao morador um endereço formal e a possibilidade de acessar os serviços oferecidos pelas cidades, como, por exemplo, infraestrutura regularizada. As melhorias urbanísticas e das unidades habitacionais também estão vinculadas à regularização da terra. Dessa forma, somente com a regularização fundiária, que pode ser alcançada por meio da efetivação das ZEIS, é possível alcançar a dignidade daquela população excluída.

## Limitações das ZEIS

Além desses desafios, as ZEIS possuem algumas limitações, que devem ser consideradas quando se analisa e propõe a sua implementação.

Inicialmente, as ZEIS precisam ser compreendidas como um instrumento de transformação, entre uma situação precária, ilegal e irregular, e uma situação regularizada. Assim, questiona-se até quando uma área deve permanecer como ZEIS, ou se ela deve, em algum momento após a regulamentação, deixar de ser.

A transformação de uma área em ZEIS e a sua regulamentação torna-a uma porção legalizada como outra qualquer da cidade. Assim sendo, inicialmente ela garante todos os direitos àqueles moradores, principalmente a sua dignidade, conforme comentado. Mas, além disso, ela torna aquele espaço apto a se inserir no mercado imobiliário formal. Entretanto, as suas características específicas de zona especial dão a elas parâmetros e índices de construção próprios, definem para elas formas exclusivas de intervenção, que não devem ser utilizados pelo mercado imobiliário formal por serem mais permissivas do que o zoneamento tradicional da cidade.

Dessa forma, a transformação de uma área em ZEIS deve ser feita considerando o que acontecerá após a sua regularização, e como ela será tratada após estar dentro da lei. O seu acompanhamento, pós regulamentação, é essencial, devendo estar previsto em seu plano de regularização fundiária e urbanística. É importante que sejam definidos mecanismos que impeçam a gentrificação da área, para garantir a permanência dos moradores originais que quiserem manter-se no local. A legalização de uma área de ZEIS pode ser relevante ameaça à sua permanência após findado o processo.

A transformação em ZEIS também requer um planejamento mais amplo, para que a área se integre aos arredores e passe a fazer parte do contexto da cidade, e para que não seja criada uma ilha marginalizada dentro do espaço urbano. O objetivo das ZEIS é fazer com que aquela área seja legalizada e reconhecida como tal. A preservação de suas características, e o reconhecimento dos moradores do seu lugar, entretanto, não deve segregá-las dos arredores.

Assim, os limites das ZEIS devem ser, portanto, somente para a intervenção inicial, para reconhecimento e regulamentação. Os moradores têm direito a tudo o que a cidade oferece aos demais cidadãos. Um bom exemplo de planejamento desse tipo são as ZAC, em Paris. Conforme apresentado no capítulo 3, o limite dessas zonas serve somente para a intervenção urbana, para os investimentos novos, mas o planejamento do seu funcionamento se dá no *arrondissement* como um todo. Os instrumentos, naquele exemplo, são somente formas de viabilizar as intervenções, mas o planejamento acontece de forma conjunta, incluindo toda a cidade.

Por fim, a luta pelo direito à cidade e pela justiça social não pode limitar-se à regulamentação das ZEIS, pois deve considerar os demais espaços e as populações em assentamentos precários. Como exposto no capítulo 6, na cidade de Fortaleza menos de 50% da população moradora de assentamentos precários está inserida em área de ZEIS. Assim, a delimitação dessas áreas não pode ser estanque, é preciso que seja sempre atualizada, e os demais assentamentos precisam também ser tratados.

Dessa forma, são necessárias mudanças radicais, políticas e sociais, para que as ZEIS sejam eficazes. A reforma da lei não foi suficiente. É necessária uma revolução, que rompa com os privilégios da sociedade patrimonialista, imponha limite às relações de propriedades e permita que as reformas que aconteceram na lei se façam valer.

É necessária uma revolução, que mude a lógica de produção do espaço urbano no Brasil. Pequenas reformas na lei não terão alcance necessário para alterar toda a estrutura da sociedade e, conseqüentemente, da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALBUQUERQUE, C. C. G.; SIMÕES JR., J. G. Projeto urbano e a urbanística moderna: o resgate haussmanniano e seus mecanismos de viabilização. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2., **Anais...** Natal: ANPARQ, 2012.

\_\_\_\_\_; VIANA, L.; VIEIRA FILHO, J. V. Os impactos espaciais da política habitacional em Fortaleza: o caso do Conjunto Ceará. In: FÓRUM DE PESQUISA FAU-MACKENZIE, 7., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FAU-Mackenzie, 2011.

ANDRADE, A. C. **Colocando a Castela no mapa**. Fortaleza, 10 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://eraumavezumrio.wordpress.com/2015/08/10/colocando-a-castela-no-mapa/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

ANDRADE, M. J. F. S. **Fortaleza em perspectiva histórica**: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade 1810-1933. 316 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU-USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

APUR. **L'accès au logement social à Paris**: analyse de la demande de logement social et bilan des propositions et des attributions de logements sociaux à Paris en 2013. Paris: APUR, 2014.

\_\_\_\_\_. **La politique nationale**. Paris: APUR, 2015.

ARÃO, M. R. M. S. **Orçamento Participativo em Fortaleza**: práticas e percepções. 140 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

AYMONINO, C. **La vivienda racional**: ponencias de los congresos CIAM 1929-1930. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973.

BERNAL, M. C. C. **A metrópole emergente**: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2004.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Vitruvius Arquitectos**, ano 10, maio 2010.

BOULAY, G.; BUHOT, C. **Les mots du foncier**. Paris: Adef, 2013.

BOURDON, D. *et al.* **La rénovation urbaine**: pour qui? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles. Paris: La Documentation Française, 2012.

BOURY, P. **Les zones d'aménagement**: urbanisme opérationnel et règlementaires. Paris: Le Moniteur, 1973.

BRASIL, A. B. *et al.* (Non)Urban Planning in Fortaleza: the effectiveness of the plans for the urban development of Ceará's state capital up to the first half of the XXth century. In: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FAU-USP; FAU-Mackenzie, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lotearam o sol do Ceará**: a captura do Estado pela atividade turística e a exploração do litoral de Fortaleza pelo capital imobiliário. 144 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

BRASIL. M. D. C.; Secretaria Nacional de Assuntos Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília, DF, 2005. 92 p.

\_\_\_\_\_. M. D. C. **Banco de experiências de planos diretores participativos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Casa Civil. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Casa Civil. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Casa Civil. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Institui o Código Civil. Casa Civil. Brasília, 1916.

\_\_\_\_\_. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. 1850.

BRUN, J.; DRIANT, J.-C.; SEGAUD, M. **Dictionnaire de l'habitat et du logement**. Paris: A. Colin, 2002.

BRUNO, M. Moradores do bairro do Lagamar invadem Câmara. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 18 novembro 2009. Disponível em: <[www.diariodonordeste.com.br/](http://www.diariodonordeste.com.br/)>. Acesso em: 03 janeiro 2016.

CARVALHO, C. S. A. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. 275 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CASTRO, J. L. Cartografia urbana fortalezense na colônia e no império e outros comentários. In: \_\_\_\_\_. **Fortaleza**: a administração Lúcio Alcântara. Fortaleza: [s.n.], 1982. p. 50-81.

CASTRO, C. Área do Castelão valoriza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 04 junho 2009. Disponível em: <[www.diariodonordeste.com.br/](http://www.diariodonordeste.com.br/)>. Acesso em: 02 janeiro 2015.

CAVALCANTE, F. *et al.* ZEIS em Fortaleza: a insustentabilidade do instrumento diante das pressões exercidas pelo mercado imobiliário. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, maio 2012.

CHAUI, M. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Unesp, 2005.

CORIOLOANO, I. A obra mais polêmica. Após 3 anos, um raio-X do Acquário Ceará. **O Povo**, Fortaleza, 15 julho 2015. Disponível em: <[www.opovo.com.br](http://www.opovo.com.br)>. Acesso em: 17 dezembro 2015.

DANTAS, E. W. C. **Mar à vista**: estudo da maritimidade em Fortaleza. 2. ed. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

DE GRAVELAINE, F. **L'Atelier des Batignolles**: une nouvelle fabrique de la ville. Paris: Mairie de Paris, 2014.

DE SOUZA, D. B. I. **Tumulto no conjunto**: habitação, utopia e urbanização nos limites de duas metrópoles contemporâneas – São Paulo e Paris (1960-2010). 419 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

DEBOULET, A.; LELÉVRIER, C. (dir.) **Rénovations urbaines en Europe**. Rennes – França: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

DÉAK, C. **A busca das categorias da produção do espaço**. 213 f. Tese (Livre Docência - Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

DEL RIO, V. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. **Vitruvius Arquitectos**, ano 2, n. 15, ago. 2000.

DOCAS DO CEARÁ. Histórico. Disponível em: <[www.docasdoceara.com.br/](http://www.docasdoceara.com.br/)>. Acesso em: 16 janeiro 2016.

EPSTEIN, R. **La rénovation urbaine**: démolition-reconstruction de l'État. Paris: [s.n.], 2013.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS FILHO, J. A. Hélio Modesto em Fortaleza: ressonância e resistibilidade do urbanismo moderno. In: SEMINÁRIO DOCOMOMO N-NE, 2., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2008.

FERNANDES, F. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. 4. ed. rev. ed. São Paulo: Global, 2009.

FERREIRA, J. S. W. **Sistematização Crítica da Produção Acadêmica**. 196 f. Tese (Livre Docência – Departamento de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia as avessas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. (p. 185-213).

\_\_\_\_\_; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M. e CYMBALISTA, R. (orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

\_\_\_\_\_. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru, 2005.

FIPE-ZAP. Estatísticas ZAP Imóveis. Disponível em: <[www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/](http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/)>. Acesso em: 20 novembro 2015.

FLAMMAND, J.-P. **Loger le peuple**: essai sur l'histoire du logement social. Paris: La Découverte /Textes à l'appui, 1989.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Fortaleza, 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7813**. Fortaleza, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei de Uso e Ocupação do Solo**. Lei nº 7.987. Fortaleza, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8707**. Altera a Lei no 8.048, de 24 de julho de 1997, que cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM). Fortaleza: Gabinete do Prefeito, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo**. Fortaleza, 2009.

\_\_\_\_\_. HABITAFOR. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Fortaleza: HABITAFOR, 2010a.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Projeto de Lei Complementar nº 0076**. Fortaleza, 2010b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei Complementar nº 0076**. Fortaleza, 2010c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei Complementar nº 0101**. Fortaleza, 2011.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei Complementar nº 0108**. Fortaleza, 2012.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Decreto no 13.241 de 21 de outubro de 2013**. Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Fortaleza, 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Parecer nº 17**. Fortaleza, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Decreto de regulamentação das ZEIS**. Fortaleza, 2015a.

\_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: Iplanfor, 2015b.

\_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Fortaleza 2040**. Disponível em: <[www.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/](http://www.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/)>. Acesso em: 10 junho 2015c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei nº 10.335**. Fortaleza, 2015d.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Projeto de Lei Complementar de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza. Fortaleza, 2016.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNUR). Campanha pela Função Social da Cidade e da Propriedade. **Jornal do Fórum Nacional de Reforma Urbana**, São Paulo, 2015.

FURTADO, A. Batido o martelo: estaleiro não vai ficar em Fortaleza. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 16 junho 2010. Disponível em: <[www.diariodonordeste.com.br](http://www.diariodonordeste.com.br)>. Acesso em: 20 dezembro 2015.

IL GATTOPARDO. Direção de Luchino Visconti. Itália: Titanus / SGC / *Société Nouvelle Pathé Cinéma*, 1963.

GOMES, M. P. A. **A cidade em disputa**: a trajetória de um movimento social. 236 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Sinopse Preliminar do Censo 1980. Brasília, IBGE, 1980.

IBGE. Sinopse Preliminar do Censo 2000. Brasília, IBGE, 2000.

IBGE. Sinopse Preliminar do Censo 2010. Brasília, IBGE, 2000.

INACE. História. Disponível em: <[www.inace.com.br](http://www.inace.com.br)>. Acesso em: 14 janeiro 2016.

- LACAZE, J.-P. Introduction à la planification urbaine. Paris: Éditions du Moniteur, 1979.
- LACAZE, J.-P. **Renouveler l'Urbanism**. Paris : Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 2000.
- LEC. Laboratório de Estudos da Cidade. **Dossiê Poço da Draga**. Fortaleza: LEC-UFC, 2012.
- LECOIN, J-P. **Développement urbain et planification d'une métropole de 10 millions d'habitants – La région d'Île-de-France de 1850-2000**. Paris : Fondation Praemium Erasmianum, 1986.
- LECOIN, J-P. Pourquoi un Schéma Directeur ? In : **Les Cahiers de l'Institut et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France**. Paris : Ed. IAU, n. 108, Dec. 1994.
- LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. 4. ed. Paris: ANTHROPOS, 1999.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2004.
- LEME, M. C. **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2005.
- LÉONHARDT, F. Les 101 mots de la rénovation urbaine. Paris: Archibooks, 2013.
- LUXEMBURGO, R. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 1999.
- MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 451 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.
- MARICATO, E. **Onde o arcaico ainda dá as cartas**: notas sobre a questão fundiária no Brasil no início do século XXI [nota de aula]. São Paulo, 2014.
- \_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- \_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.
- MÁXIMO, F. R. C. C. **Moradia, arquitetura e cidade**: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza. 230 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos-SP, 2012.
- MOREIRA, A. F. M. **O processo de participação popular do Plano Diretor de Fortaleza**. 35 f. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

NASCIMENTO, T. Orla do Serviluz vai ter calçada e intervenções. **O Estado CE**. Fortaleza, 05 junho 2013. Disponível em: <[www.oestadoce.com.br/](http://www.oestadoce.com.br/)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

OLIVEIRA, H. M. A. **O Poço da Draga e a Praia de Iracema**: convivência, conflitos e sociabilidades. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

PAIVA, G. D. A. M.; FROTA, H. B.; OLIVEIRA, T. M. **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 10 anos**: uma nova agenda para o Direito. São Paulo: IBDU / FORDFFOUNDATION, 2015.

PARIS. **Comprendre l'Urbanisme à Paris**. Paris : Marie de Paris, 1983.

PERDIGÃO, L. **Relatório da participação popular no PDP**. Fortaleza: Iplanfor, 2015.

PINHEIRO, E. P. **Europa, França e Bahia**: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador). 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2011.

PINON, P. **Atlas du Paris haussmannien**. Paris: Parigramme, 2002.

PORTAL G1. Área ociosa do Porto do Mucuripe, em Fortaleza, vira salão de festas. **Portal G1**. Rio de Janeiro, 12 outubro 2015. Disponível em: <[www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com/)>. Acesso em: 20 dezembro 2015.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

QUEIROZ, A. 'Aldeia da Praia', no Serviluz, deve ficar pronta até junho de 2015, afirma Salmito Filho. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 04 junho 2013. Disponível em: <[www.diariodonordeste.com.br](http://www.diariodonordeste.com.br/)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

QUEM DERA SER UM PEIXE. Abaixo assinado contra o Acquário do Ceará. Disponível em: <<http://www.peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=quemdera>>. Acesso em: 10 outubro 2015.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Vitruvius Arquitectos**, ano 10, junho 2009.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP / Studio Nobel, 1997.

SANCHÉZ, F. A reivenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Ed. Argos, 2003.

SANTOS JUNIOR, O. A. D.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles / Letra Capital, 2011.

SANTOS, E. D. O. Propriedade privada da terra e expansão urbana: o caso da concentração fundiária na implantação de loteamentos em Fortaleza (1930-2000). **Ateliê Geográfico**, Goiânia, 6, dez. 2012.

- SASSEN, S. **As cidades na economia global**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SAULE JR., N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. REDBCM. [s.l.]. 2009.
- SERPA, E. Estaleiro Promar Ceará em Fortaleza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 15 maio 2010. Disponível em: <blogs.diariodonordeste.com.br>. Acesso em: 20 dezembro 2015.
- SILVA, A. C. M. **A propriedade privada da terra e a produção de novas espacialidades na cidade de Fortaleza**. 175 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- SILVA, E. R. D. O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Carlos, São Carlos-SP, 2003.
- SIMÕES JR., J. G. O ideário haussmanniano e sua difusão no Brasil: os projetos urbanos para as capitais brasileiras no início da república. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2009.
- SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.
- SMITH, R. **Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- STÉBÉ, J. M. **Le logement social en France**. 6. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. São Paulo: Vozes, 2000.
- VILLAÇA, F. A terra como capital (ou a terra-localização). **Revista Espaço e Debates**, n. 16, 1985.
- \_\_\_\_\_. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. **Anais...** Recife, maio 1997.
- VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. Flávia Villaça: Urbanista, 7 agosto 2005. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pde/ilusao\_pd.pdf>. Acesso em 27 setembro 2015.
- \_\_\_\_\_. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: FAPESP / Studio Nobel, 2009.
- \_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. **Processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 2004.

**ANEXO.**

## **ANEXO A.**

### **Lista dos entrevistados**

Os entrevistados foram escolhidos buscando abranger a diversidade de grupos envolvidos no processo de elaboração do PDPFor. Também foram escolhidos grupos que acompanham o processo de implementação e regulamentação das ZEIS atualmente, bem como grupos que estão envolvidos na luta dessas comunidades. Assim, cada entrevistado representa algum desses grupos. A numeração dos entrevistados seguiu a ordem de aplicação da entrevista.

Segue a lista dos entrevistados e o grupo que ele representa:

Lista dos entrevistados:

Entrevistado 01 – HABITAFOR

Entrevistado 02 – Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB – UFC)

Entrevistado 03 – Instituto POLIS

Entrevistado 04 – Instituto POLIS

Entrevistado 05 – Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA)

Entrevistado 06 – HABITAFOR

Entrevistado 07 – ZEIS Poço da Draga

Entrevistado 08 – Movimento Quem dera ser um peixe

Entrevistado 09 – Coletivo Flor de Urucum

Entrevistado 10 – Laboratório de Estudos da Cidade da Universidade Federal do Ceará (LEC - UFC)

Entrevistado 11 – ZEIS Lagamar

Entrevistado 12 – ZEIS Lagamar

Entrevistado 13 – ZEIS Serviluz

Entrevistado 14 – Central dos Movimentos Populares (CMP)

Entrevistado 15 – ONG Cearah Periferia e rede NUHAB

Entrevistado 16 – Comunidade Alto da Paz

Entrevistado 17 – ZEIS Lagamar

Entrevistado 18 – Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA)

Entrevistado 19 – Aménageur *Société Nationale des Chemins de fer Français* (SNCF) da ZAC *Rive Gauche*

Entrevistado 20 – Aménageur *Société publique locale d'aménagement* (SPLA) da ZAC *Clichy-Batignolles*



Universidade de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo