

2020

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM

Compatibilização dos
Produtos e Finalização



IMAGEM: © THAIS MENEZES

ZEIS
É A LUTA DAS
COMUNIDADES

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO

Coordenadora geral Irllys Alencar Firmo Barreira

Equipe técnica Geníria Almeida Rios
Luíza Perdigão

Equipe de apoio Lorena Gomes
Nicolas Gonçalves e Costa
Vanessa Pereira

ARQUITETURA E URBANISMO

Coordenadora de área Clarissa Freitas

Equipe técnica Romeu Duarte
Newton Becker
Carlos Eugênio Moreira de Sousa
Mariana Quezado Costa Lima
Nággila Taíssa Silva Frota
Lara Barreira de Vasconcelos
Raquel Dantas do Amaral
Marcela Monteiro dos Santos
Aline Feitosa de Gois
Júlia Brito Mafaldo
Maria Eduarda Sousa Cavalcante
Pedro Vitor Monte Rabelo
Cícera Sarah Moura Farias
Ana Lívia Ferreira da Costa
Luíza Fonseca Pantoja



**Prefeitura de
Fortaleza**
Instituto de Planejamento
de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - INSTITUTO DE TECNOLOGIA



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

Denise Moreira Carvalho

Bárbara Soares Duarte

Manuela Teixeira Arias

Érika de Sousa Alves

Luana Rodrigues da Silva

Carolina Jorge Teixeira Guimarães

Débora Costa Sales

Luisa Fernandes Vieira da Ponte

Stelme Girão de Souza

Tainah Frota Carvalho

Lara Macedo Sousa

GEOGRAFIA

Coordenador de área Eustógio Wanderley Correia Dantas

Equipe técnica Adryane Gorayeb Nogueira Caetano
Alexandre Queiroz Pereira
Maria Elisa Zanella
Maria Clélia Lustosa Costa
Jader de Oliveira Santos
João Sérgio Queiroz de Lima
Fabiano Fontenele Farias
Mara Mônica Nascimento da Silva
Débora Maciel Castelo Holanda
Nara Gabrielle de Sousa Silva
Thomaz Willian de Figueiredo Xavier
Assíria Batista Santos
Liza Santos Oliveira
Giovannia Maria Candido da Silva
Felipe da Silva Freitas
Regina Balbino da Silva
Samantha Eufrásio Rocha

POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordenadora de área Roselane Gomes Bezerra

Equipe técnica Suely Salgueiro Chacon
Ruy Aurélio Batista Rolim de Souza
Marcelo Rodrigues Rabelo
Valdiana Silva de Oliveira
Gabrielly SouSa Andrade
Larissa da Silva Ferreira
Naiara Tainá de Souza Maia

Gerardo Aguiar Vale Neto
Amon Elpídio da Silva
Luiz Wanderley Lima Filho

ECONOMIA

Coordenador de área Gil Célio de Castro Cardoso

Equipe técnica André Vasconcelos Ferreira
Maione Rocha
Catarina Maria Rabelo
Selma Maria Peixoto Alcântara
Thaís Gabriela Veras Gama
Nicole Stephanie Florentino de Sousa
Carvalho
Paulo Torres Junior
Lucas Moreira Pontes
Bruno Almeida Bandeira
Natanael Alves Ferreira

SOCIOLOGIA

Coordenadora de área Danyelle Nilin Gonçalves

Equipe técnica Irapuan Peixoto Lima Filho
Francisco Willams Ribeiro Lopes
João Miguel Diógenes de Araújo Lima
Giovanna Lima Santiago Carneiro
Paula Cristina Barros Lopes
Jardelle Severo
Janaellen Alves de Lima
Ana Alice Lima de Sousa
Giovanna Freitas Rebouças

Natasha Martins de Matos Simões

Cláudio Renan Gadelha Rocha

DIREITO

Coordenadora de área Lúgia Maria Silva Melo de Casimiro

Equipe técnica Beatriz Rêgo Xavier
Ana Caroline Nunes Martins
Eduardo Antônio Dias Cristino
Jacqueline Alves Soares
Higor Pinto Rodrigues
Lara Paula de Meneses Costa
Athirson Ferreira do Nascimento
Flora Elis Braga de Sousa Cidrack
Isabella Dantas Oliveira
João Vito Castro Silva
Layessa Edwiges Vieira Ferreira
Lorena Leôncio Alves
Natália Brito e Souza
Paloma Luciano do Nascimento
Ruth Ana Pereira de Araújo
Thaís Oliveira Bezerra de Sousa

Capa Ana Carolina dos Santos Barros

MOBILIZADORES SOCIAIS

Andressa Bernardo
Brena Kelly Garcia Guerra
Carla Naiana Silva do Nascimento
Erlando Tabosa Albuquerque
Francisca Ione Fernandes da Silva

Jeferson Carvalho de Aquino

José Alberto Alves

José Ivan da Silva

Weiny Mesquita Limo Bezerra

Yago Joca Andrade

CONSELHO GESTOR DA ZEIS

- Moradores (Titulares) Francisco das Chagas Araújo
André Alves do Nascimento
Zélia Inácio Tabosa
Francisco Elivelton Rodrigues de Lima
Maria Zenilce de Freitas Sousa
João Batiasta Carneiro
- Moradores (Suplentes) Antônia Mendes de Souza
Maria Áurea Felipe da Silva
Raelly Pereira de Sousa
Luiz José Oliveira da Silva
José Rodrigues dos Santos
Lucileide Rodrigues do Nascimento
- Org. Civil Centro de Defesa da Vida Herbert de
Souza - CDVHS
- Gabinete do Prefeito Felipe Barros Pontes
Lívia Barros Pontes
- IPLANFOR Juliana Mara de Freitas Sena Mota
Haroldo Lopes Soares Filho
- HABITAFOR Antônio Pereira da Costa
Francisco Soares Neto
- CEPS Raimundo Filho
Gilvanda Barreto
- SEUMA Maria Águeda Pontes Caminha Muniz
Marina Cavalcante Hissa

Secretaria Regional V Adalmir Ribeiro Pontes
Juscelino Pinheiro de Sousa
Câmara Municipal de Fortaleza Vereador Marcelo Lemos
Vereador Didi Mangueira

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR)

Superintendente Eudoro Walter de Santana

Diretoria de Integração e Articulação de Políticas (DIART) Juliana Mara de Freitas Sena Mota

Gerência de Integração de Políticas Públicas Joana e Silva Bezerra Kesselring

Gerência de Políticas para Zonas Especiais Natália Nunes Saraiva

Analistas de Planejamento e Gestão Armando Elísio Gonçalves da Silveira
Gérsica Vasconcelos Góes
Haroldo Soares Lopes Filho

Comissão Técnica para o acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato 025/2019 (IPLANFOR/FUNDAÇÃO CETREDE) Ana Elisa P. Câmpelo de Castro
Ellen Garcia de Silveira
Gérsica Vasconcelos Goes
Haroldo Lopes Soares Filho



Prefeitura de Fortaleza
 Instituto de Planejamento de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
 FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ



Prefeitura de Fortaleza
 Instituto de Planejamento de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
 FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO



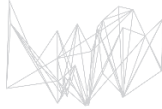
LEPEC



LAPUR UFC



LABOCART
 LABORATÓRIO DE GEOPROCESSAMENTO E CARTOGRAFIA SOCIAL



LED
 UFCE/FADIN
 Laboratório de Ensino Pesquisa e Extensão em Projeto Digital



NAGEP
 Núcleo de Apoio à Gestão Pública



NAJUC
 NÚCLEO DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Localização geográfica do bairro Bom Jardim (setor sudoeste da cidade de Fortaleza)	32
Figura 2-	Organograma do percurso metodológico da cartografia social	34
Figura 3-	Obra do Binário recém executado Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), por meio do Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito de Fortaleza (PAITT), em parceria com a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC)	62
Figura 4-	Priorização das intervenções segundo demandas da comunidade	137
Figura 5-	Foto da maquete física topografia Bom Jardim	139
Figura 6-	Foto da maquete física topografia Bom Jardim	139
Figura 7-	Foto da maquete física edificações Bom Jardim	140
Figura 8-	Diagrama Procedimentos metodológicos para elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda	141
Figura 9-	Atividades sociais e culturais na ZEIS Bom Jardim	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Atividades para o Caderno de Geração de Emprego e Renda	44
Quadro 02	Marcos de organização e mobilização pela implantação da ZEIS	54
Quadro 03	Estratégias para assentamentos precários em área loteada	106
Quadro 04	Estratégias para assentamentos fora da área loteada	107
Quadro 05	Estratégias para áreas sem informação de loteamento e não ocupadas por assentamentos precários	108
Quadro 06	Sumário de medidas e ações para regularização da ZEIS Bom Jardim	108
Quadro 07	Resumo de problemáticas e possíveis soluções habitacionais	132
Quadro 08	Relação entre Eixo Temático e os Indicadores de Referência	169
Quadro 09	Marcos Legais	169
Quadro 10	Método de cálculo do Percentual de Ruas Pavimentadas	172
Quadro 11	Síntese das diretrizes e estratégias referente ao percentual de ruas pavimentadas	173
Quadro 12	Síntese das Metas, Ações e Resultados Esperados referente ao Percentual de Ruas Pavimentadas	176
Quadro 13	Síntese dos Atores, Instituições e Recursos Disponíveis	176

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Grau de Escolaridade na ZEIS Bom Jardim	58
-----------	---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição por gênero dos responsáveis por domicílio na ZEIS Bom Jardim (2000 e 2010)	56
----------	---	----

LISTA DE SIGLAS

ABIHPEC	Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos
ABNT	Associação Brasileira de Normas e Técnicas
AMC	Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania
ANTEAG	Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária
APL	Arranjos Produtivos Locais
APP	Área de Preservação Permanente
ASCABONJA	Associação de Catadores do Bom Jardim
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCBJ	Centro Cultural Bom Jardim
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CDVHS	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CETREDE	Centro de Treinamento e Desenvolvimento
COEPDC	Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza
COURB	Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano
CRASS	Centro de Referência de Assistência Social
CRE	Centro de Referência do Empreendedor
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUCA	Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fim de Moradia
EA	Estudo Ambiental
EES	Empreendimentos Econômicos Solidários
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
ETE	Estação de Tratamento e Esgoto

FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GPS	Sistema de Posicionamento Global
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
JAP	Jovens Agentes de Paz
LEPEC	Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
NAGEP	Núcleo de Apoio à Gestão Pública
NBR	Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organizações Não-Governamentais
PAITT	Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito
PARQFOR	Programa de Apoio a Parques Tecnológicos e Criativos de Fortaleza
PD	Plano Diretor
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PELC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNES	Política Nacional de Economia Solidária

PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCSES	Rede Cearense de Socioeconomia Solidária
Rede DLIS	Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
SCSP	Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos
SDE	Secretaria do Desenvolvimento Econômico
SEFIN	Secretaria Municipal das Finanças
SEPOG	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SINAEs	Sistema Nacional de Economia Solidária
SINE	Sistema Nacional de Emprego
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
ZRA	Zona de Recuperação Ambiental
ZRU	Zona de Requalificação Urbana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
2 PLANO DE TRABALHO.....	24
2.1 Metodologia Geral do Trabalho	24
2.2 Primeira Etapa.....	25
<i>2.2.1 Difusão do trabalho e mobilização junto à comunidade.....</i>	<i>25</i>
<i>2.2.2 Utilização de Salas na Universidade.....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.3 Instalação do escritório de campo</i>	<i>27</i>
<i>2.2.4 Seleção de auxiliares de pesquisa e mobilizadores sociais.....</i>	<i>28</i>
2.3 Segunda Etapa.....	29
<i>2.3.1 Elaboração dos mapas sociais</i>	<i>30</i>
<i>2.3.2 Aplicação dos questionários</i>	<i>34</i>
<i>2.3.3 Dados e atividades complementares</i>	<i>35</i>
2.4 Terceira Etapa.....	36
<i>2.4.1 Atividades desenvolvidas a partir das informações das demais equipes</i>	<i>36</i>
<i>2.4.2 Metodologia.....</i>	<i>37</i>
<i>2.4.3 Participação.....</i>	<i>37</i>
2.5 Quarta Etapa.....	38
<i>2.5.1 Pesquisa de dados fundiários</i>	<i>38</i>
<i>2.5.2 Metodologia.....</i>	<i>39</i>
2.6 Quinta Etapa	39
2.7 Sexta Etapa.....	41
<i>2.7.1 Mapeamento do mercado de trabalho e arranjos produtivos locais.....</i>	<i>41</i>
<i>2.7.2 Atividades de empreendedorismo e inovação.....</i>	<i>45</i>
2.8 Sétima Etapa	46
<i>2.8.1 Atividades previstas para serem desenvolvidas</i>	<i>46</i>
<i>2.8.2 Metodologia.....</i>	<i>47</i>
2.9 Compatibilização dos Produtos e Finalização.....	49
3 DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO, FÍSICO-AMBIENTAL, URBANÍSTICO E FUNDIÁRIO.....	50

3.1 Formação socio-histórica do Bom Jardim.....	52
<i>3.1.1 O processo de ocupação do Grande Bom Jardim</i>	<i>52</i>
<i>3.1.2 Lideranças e movimentos comunitários</i>	<i>53</i>
3.2 Diagnóstico socioeconômico da ZEIS Bom Jardim.....	54
<i>3.2.1 Crescimento, adensamento e divisão territorial.....</i>	<i>54</i>
<i>3.2.2 Caracterização socioeconômica e cultural dos moradores</i>	<i>56</i>
<i>3.2.3 Atividades econômicas.....</i>	<i>59</i>
3.3 Diagnóstico urbanístico e físico-ambiental da ZEIS Bom Jardim.....	60
<i>3.3.1 Sistema viário e a garantia de serviços urbanos</i>	<i>60</i>
<i>3.3.2 Uso e Ocupação do Solo: infraestrutura e densidade</i>	<i>63</i>
3.4 Diagnóstico jurídico e fundiário da ZEIS Bom Jardim.....	64
<i>3.4.1 Áreas Ambientais.....</i>	<i>65</i>
<i>3.4.2 Vazios urbanos</i>	<i>73</i>
3.5 Aspectos Conclusivos Gerais do Diagnóstico	77
4 PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	78
4.1 Aspectos normativos	79
<i>4.1.1 Repartição constitucional de competência legislativa.....</i>	<i>79</i>
<i>4.1.2 Legislação federal incidente e aplicável</i>	<i>80</i>
<i>4.1.3 Legislação estadual incidente e aplicável</i>	<i>81</i>
<i>4.1.4 Legislação municipal incidente e aplicável</i>	<i>81</i>
<i>4.1.5 Diretrizes de Plano Diretor Municipal para a área</i>	<i>81</i>
4.2 Instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária da ZEIS Bom Jardim.....	83
<i>4.2.1 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios</i>	<i>84</i>
<i>4.2.2 Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo</i>	<i>85</i>
<i>4.2.3 Desapropriação para fins de reforma urbana</i>	<i>85</i>
<i>4.2.4 Consórcio imobiliário</i>	<i>86</i>
<i>4.2.5 Direito de Preempção</i>	<i>86</i>
<i>4.2.6 Zoneamento ambiental.....</i>	<i>87</i>
<i>4.2.7 Transferência do direito de construir</i>	<i>87</i>
<i>4.2.8 Regularização Fundiária.....</i>	<i>88</i>
<i>4.2.9 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM</i>	<i>88</i>
<i>4.2.10 Concessão de Direito Real de Uso - CDRU</i>	<i>89</i>

<i>4.2.11 Usucapião especial de imóvel urbano.....</i>	<i>90</i>
<i>4.2.12 Autorização de uso</i>	<i>91</i>
<i>4.2.13 Cessão de posse.....</i>	<i>91</i>
<i>4.2.14 Assistência técnica e jurídica gratuita</i>	<i>92</i>
<i>4.2.15 Legitimação fundiária</i>	<i>92</i>
<i>4.2.16 Legitimação da posse.....</i>	<i>93</i>
<i>4.2.17 Demarcação Urbanística</i>	<i>94</i>
4.3 Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo para Zonas Especiais de Interesse Social.....	94
<i>4.3.1 Proposta de Minuta de Lei.....</i>	<i>98</i>
4.4 Estratégias para Regularização Fundiária.....	106
<i>4.4.1 Assentamentos Precários em Área Loteada.....</i>	<i>106</i>
<i>4.4.2 Assentamentos fora da área loteada</i>	<i>107</i>
<i>4.4.3 Área sem informação de loteamento e não ocupada por assentamentos precários ..</i>	<i>108</i>
<i>4.4.4 Proposta de medidas e ações para a Regularização Fundiária</i>	<i>108</i>
5 PLANO URBANÍSTICO.....	111
5.1 Estudo de Viabilidade de Implantação da Infraestrutura Básica	112
<i>5.1.1 Abastecimento de Água</i>	<i>112</i>
<i>5.1.2 Infraestruturas de Esgoto Sanitário</i>	<i>112</i>
<i>5.1.3 Gestão de Resíduos Sólidos</i>	<i>114</i>
<i>5.1.4 Infraestrutura de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas</i>	<i>115</i>
<i>5.1.5 Pavimentação</i>	<i>118</i>
5.2 Meio Ambiente e Espaços Livres.....	118
<i>5.2.1 Obras de contenção de riscos ambientais e áreas não passíveis de ocupação.....</i>	<i>118</i>
<i>5.2.2 Espaços livres de uso público</i>	<i>119</i>
5.3 Sistema Viário e Mobilidade.....	120
<i>5.3.1 Compatibilização do sistema viário proposto com o sistema viário definido na lei de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente.....</i>	<i>121</i>
<i>5.3.2 Ampliação do acesso ao transporte coletivo e adequação ao sistema viário proposto</i>	<i>123</i>
<i>5.3.3 Outras diretrizes</i>	<i>124</i>
<i>5.3.3.1 Alargamento Viário.....</i>	<i>124</i>

5.3.3.2	<i>Abertura de novas vias</i>	125
5.4	Equipamentos sociais e comunitários	125
5.4.1	<i>Equipamentos de Saúde e Assistência Social</i>	126
5.4.2	<i>Equipamentos de Educação</i>	127
5.4.3	<i>Equipamentos sociais</i>	128
5.4.4	<i>Equipamentos culturais</i>	128
5.5	Parcelamento e Uso do Solo	129
5.6	Melhorias Habitacionais	131
5.7	Priorização das intervenções segundo demandas da comunidade	136
5.8	Maquetes	138
6	PLANO DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	142
6.1	Construindo ações fortalecedoras da economia local	142
6.1.1	<i>Arranjos produtivos locais na perspectiva da economia solidária: construindo uma estratégia de desenvolvimento da economia local</i>	145
6.1.2	<i>Economia solidária e autogestão: princípios de fortalecimento da economia local</i> .	146
6.2	Análise dos Arranjos Produtivos Locais da ZEIS Bom Jardim	147
6.2.1	<i>Artesanato</i>	148
6.2.2	<i>Beleza</i>	151
6.2.3	<i>Comércio e Alimentação</i>	154
6.2.4	<i>Confecção</i>	157
6.2.5	<i>Marcenaria e metalurgia</i>	160
6.3	Sugestões e Recomendações	163
7	PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	168
7.1	A construção do Plano de Participação	168
7.2	Indicadores de referência construídos com a comunidade	168
7.3	Considerações finais	175
7.3.1	<i>Consolidação de Fóruns Permanente de Participação das Comunidades juntamente com o Conselho Gestor</i>	176
7.3.2	<i>Ações de participação social nas etapas de pré-contratação, pré-obras, obras e pós-obras</i>	176
7.3.3	<i>Orientações Gerais</i>	177

7.3.4 Fases de Execução	179
8 FUNCIONAMENTO E ENCERRAMENTO DO ESCRITÓRIO DE CAMPO	181
8.1 Importância simbólica e encerramento das atividades	182
9 PACTUAÇÃO PARA DIRETRIZES PÓS-PIRFS	184
10 NOTAS CONCLUSIVAS	191
REFERÊNCIAS	193
ANEXO 1 – CARTILHA	201
ANEXO 2 – MAQUETES	202
ANEXO 3 – PORTFÓLIO DE TRABALHOS DE CAMPO	203

1 INTRODUÇÃO

A experiência de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) incluiu estudos que articularam instituições e moradores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), visando organizar medidas jurídicas, sociais e ambientais capazes de garantir o direito à moradia digna na cidade.

O presente caderno tem por objetivo compatibilizar a linguagem e a comunicação entre os diferentes produtos que compõem o PIRF, apresentando, de forma acessível e resumida, os principais conteúdos que integraram as diferentes etapas do projeto: plano de trabalho; diagnóstico socioeconômico, urbanístico, físico ambiental e fundiário; proposta da normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação; plano de regularização fundiária; plano urbanístico; plano de geração de emprego e renda; e o plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Entende-se por compatibilização a releitura das informações contidas nos diversos cadernos e o exame da coerência entre as partes que compuseram o conjunto dos trabalhos. O termo compatibilização envolve também a construção de um trabalho coletivo elaborado em diferentes planos. A própria equipe dos profissionais que colaboraram na proposta foi ajustando e trocando informações ao longo do processo. Da mesma forma, ocorreu a relação entre profissionais e moradores organizados em comunidades cujas ações implicaram intensa troca de saberes e aprendizados mútuos.

A votação dos planos e do diagnóstico pelo Conselho Gestor constituiu-se em um outro momento de compatibilização, abrindo a possibilidade de surgimento de novas questões que foram incorporadas ao caderno de compatibilização. Durante a votação do produto 4, por exemplo, foi enfatizada, no Bom Jardim, a importância da regularização fundiária sustentável, abrangendo a regularização jurídica da terra e a regularização urbanística e ambiental, com aplicação de instrumentos próprios e intervenções concretas no território. Foi também ressaltado na ocasião o papel das instituições na efetivação do PIRF, sendo mencionado o Plano Diretor e a criação de leis a serem aprovadas na Câmara de Vereadores.

Portanto, serão apresentados, ao longo desse caderno de compatibilização, os resumos dos produtos, contendo os principais pontos elaborados pela equipe considerando a participação da comunidade. O sentido desse momento tem como horizonte tornar o documento mais fácil de manipular e acessível de partilhar com moradores em situações cotidianas e

práticas. Elas envolvem reuniões no interior das comunidades ou situações nas quais seja importante a apresentação das informações contidas no PIRF.

Os capítulos encontram-se organizados em sequência similar às etapas mencionadas no termo de referência. O Plano de Trabalho apresenta as principais diretrizes do PIRF, incluindo a montagem de infraestrutura nos bairros e o processo de formação de mobilizadores. Expõe todas as etapas do processo, incluindo diretrizes e ações necessárias para a elaboração do PIRF.

O Diagnóstico socioeconômico, urbanístico, físico-ambiental e fundiário elabora uma caracterização da ZEIS estudada, agregando um conjunto amplo de informações que serviram de base aos demais cadernos. O estudo preliminar, realizado por meio de levantamento da produção bibliográfica disponível sobre a comunidade, considerou a situação socioeconômica do conjunto de moradores, observando as potencialidades de normatização, a utilização cotidiana dos espaços e a experiência no processo participativo. O material reunido nessa etapa será disponibilizado na internet por meio do endereço eletrônico: www.participapirf.com.

Ademais, a aplicação dos questionários e a elaboração dos mapas sociais contribuíram na coleta de dados primários e na aproximação entre a equipe de pesquisa e a comunidade. Outros instrumentos de pesquisa sociológica, como o mapeamento rua a rua e as entrevistas, foram utilizados ao longo do processo de construção do PIRF e reuniram informações que subsidiaram os planos subsequentes.

A Proposta da Normatização Especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação trata tanto do uso efetivo dos espaços como das potencialidades de normatização, tendo em conta as especificidades da área estudada. Sua forte conexão com o Caderno da Regularização Fundiária deu sentido à junção dos dois planos, ambos voltados para o esforço de compatibilização e a coerência de informações.

O Plano Urbanístico, referente ao caderno 5, trata das possibilidades de intervenção no uso do espaço, tendo por princípio as formas já existentes de morar e transitar nas áreas e as possibilidades de adequação a um modelo de melhoria ambiental coletiva pactuado com o conjunto de moradores.

O sexto caderno tratou do Plano de Geração de Emprego e Renda que aborda, com base em estudos e princípios da economia solidária, as potencialidades de investimento e a melhoria das condições econômicas tendo em vista o desenho das atividades produtivas locais. A presença do Coronavírus e os impactos econômicos na área foram objeto de reflexão durante

a discussão e a votação do caderno 6. A coordenação do estudo sobre emprego e renda se pôs disponível para refletir junto com a comunidade possíveis estratégias de adaptação ao momento.

Finalmente, o capítulo sobre o Plano de participação comunitária expõe uma síntese do processo de envolvimento da população em todas as etapas do trabalho, supondo os desdobramentos de organização e os acompanhamentos que serão importantes para a implantação das mudanças sugeridas nos demais cadernos. Em sequência, o fechamento do Escritório de Campo apresenta aspectos relevantes de seu funcionamento e término por ocasião da finalização do trabalho do PIRF e as diretrizes pós-PIRF a serem pactuadas com a comunidade.

Cabe mencionar que esse caderno de compatibilização, além de apresentar a síntese dos anteriores, contém vários anexos. A cartilha para moradores explica o trabalho do PIRF, destacando pontos importantes e desdobramentos necessários para o fortalecimento das ações de acompanhamento do plano. A coletânea, elaborada pela equipe de professores das diversas áreas do projeto, contém artigos sobre a experiência acadêmica resultante do trabalho do PIRF. Representa o registro de interlocuções importantes feitas entre professores e comunidades. O portfólio apresenta momentos importantes do trabalho desenvolvido ao longo dos meses documentados em fotos, atas, relatos de treinamentos, experiências, relatórios técnicos e eventos. Constitui peça importante de memória das ações que tanto registram o trabalho como valorizam o sentido de pertencimento das comunidades. Estão também em anexo as maquetes do Plano Urbanístico, fundamentais para a visualização das áreas projetadas no Bom Jardim.

As notas conclusivas apresentam breve avaliação da trajetória de trabalho, considerando as possibilidades de enriquecimento das informações para as experiências específicas das ZEIS que certamente trarão subsídios para o processo de efetivação do PIRF. Incluem também o fechamento do Escritório de Campo, destacando sua importância para a solidificação do trabalho.

2 PLANO DE TRABALHO

O Plano de Trabalho será apresentado neste capítulo, tendo em conta o modo como ocorreu o desenvolvimento das várias etapas do processo de elaboração do PIRF.

O objetivo geral da proposta foi conceber o Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS localizada no Bom Jardim, com vistas à elaboração de cadernos construídos de forma ordenada.

2.1 Metodologia Geral do Trabalho

A interdisciplinaridade da equipe constituiu uma característica essencial para a expertise de um trabalho que exigiu relação permanente entre diversas áreas do conhecimento. A Sociologia, a Geografia, a Economia, o Direito, as Políticas Públicas e a Arquitetura foram áreas cujas especializações contribuíram para a pesquisa e a elaboração do PIRF. Considerou-se o espaço de moradia e as relações sociais como vetores conceituais comuns de articulação entre saberes, atentando para as suas projeções temporais específicas na interação da ZEIS com a cidade. Foram observadas, durante a pesquisa, reuniões e oficinas, as formas efetivas de uso comunitário das áreas, incluindo percepções de legalidade e organização da ZEIS em sua expressão física, simbólica, geográfica e econômica.

A estratégia de execução do trabalho envolveu ampla participação dos moradores pertencentes às ZEIS e, nesse sentido, a metodologia de estudo tomou as instâncias de representação como mediadoras do conjunto das atividades. Entendemos, ao longo do tempo, que a participação não supunha um processo espontâneo, mas construído na escuta das demandas das comunidades e na tentativa de tradução nos moldes do planejamento possível. Assim, foi considerada a existência de um saber comunitário baseado em vivências e percepções sobre formas de morar e conceber o espaço urbano. O respeito e a proximidade com o saber comunitário foram fundamentais para a construção do PIRF.

Nesse último caderno, é possível considerar que um dos grandes desafios do PIRF foi aproximar saberes baseados em referências legais e ambientais, promovendo ampla participação de diferentes segmentos da comunidade. Tornou-se imprescindível, assim, compreender e trabalhar com eventuais divisões comunitárias, reconstruindo pactos e crenças na possibilidade de melhoria das condições de moradia.

O trabalho implicou também construir diálogo entre o conhecimento sobre o que estava planejado para aquela área pela gestão municipal e o que a comunidade apresentava após o levantamento de dados pelas equipes competentes do Projeto, visando cotejar e tornar eficaz com o que estava previsto na proposta da ZEIS.

O início do trabalho demandou a difusão da proposta junto à comunidade e a instalação de uma infraestrutura de apoio tanto na Universidade como nas comunidades envolvidas no processo. A contratação de mobilizadores sociais da comunidade foi fundamental para instituir a adesão ao trabalho coletivo desenvolvido, assim como para a sensibilização dos moradores no exercício continuado do trabalho de planejamento que supôs estratégias de elaboração de prioridades.

2.2 Primeira Etapa

2.2.1 Difusão do trabalho e mobilização junto à comunidade

Foram previstas reuniões iniciais de explanação e discussão do trabalho, uma das quais convocada pela Reitoria da Universidade Federal do Ceará (UFC), tendo em vista a formalização do contrato feito com a Fundação CETREDE (Centro de Treinamento e Desenvolvimento), Conselhos Gestores e equipe de execução do Projeto. As reuniões iniciais feitas com os moradores das ZEIS objetivaram discutir conjuntamente a implantação das oficinas, a contratação de mobilizadores sociais e a metodologia de funcionamento da elaboração do PIRF. Ressalta-se o fato de que os moradores já vinham, há algum tempo, refletindo e apresentando propostas sobre a ZEIS, tendo sido fundamental recuperar a memória dessa discussão com perspectiva de construir uma sintonia entre saberes. Nesse sentido, as reuniões iniciais tiveram por meta apresentar o Planejamento Estratégico e fazer os ajustes necessários, tendo em conta a importância da participação e a compreensão das implicações várias concernentes à elaboração do PIRF.

Em síntese, foram realizadas as seguintes atividades para difundir e incrementar o trabalho de elaboração do PIRF:

- 1- Seleção de mobilizadores sociais com critérios sugeridos pelos Conselhos Gestores e coordenadores da Proposta;
- 2- Seminários envolvendo coordenadores de áreas e participantes (professores e alunos) com o objetivo de organização e divisão de trabalho na coleta de

informações;

- 3- Estratégias de mobilização comunitária envolvendo escolas, meios locais de comunicação e demais veículos capazes de difundir a importância da proposta de trabalho;
- 4- Reuniões com o Conselho Gestor da ZEIS para o planejamento das atividades, a metodologia operacional das oficinas e o cronograma de trabalho;
- 5- Criação de material gráfico para divulgação de eventos, atividades cotidianas e oficinas;
- 6- Definição de metodologias de participação para as oficinas de capacitação;
- 7- Identificação de locais para a realização das reuniões, distribuição de material de divulgação;
- 8- Oficinas com lideranças locais, incluindo presença efetiva da comunidade para apresentação e esclarecimentos sobre a construção participativa do PIRF, além de temas relacionados à participação comunitária, à governança, às regras jurídicas, ao desenvolvimento social e à integração de políticas e programas municipais;
- 9- Palestras de especialistas sobre temáticas relevantes concernentes à estrutura urbana da cidade e ao espaço público.

2.2.2 Utilização de Salas na Universidade

O Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC) sediou parte das reuniões fornecendo sala, computador e infraestrutura mínima, capaz de agregar bolsistas, funcionando também como local de organização do material. Um computador com acervo de documentos já disponíveis sobre as ZEIS, além de relatórios contendo experiências de outras cidades, foi importante para a reflexão permanente e a troca de informações entre bolsistas e profissionais da UFC. Os demais laboratórios e os grupos de pesquisa de coordenadores envolvidos estiveram também disponíveis, colaborando na organização de armazenamento de dados, além de disporem de ambiente para realização de reuniões necessárias ao encaminhamento do trabalho.

A sala do Centro de Humanidades funcionou também como local de reunião geral dos participantes da proposta, viabilizando seminários e encontros entre professores das várias áreas, mobilizadores e membros do Conselho Gestor. O referido espaço acolheu reuniões e

treinamento com as comunidades em situações nas quais aconteceram atividades referentes ao conjunto das ZEIS.

2.2.3 Instalação do Escritório de Campo

Foi instalado um espaço de trabalho na ZEIS, funcionando como local de organização e congregação de atividades. É importante enfatizar que o escritório do projeto constituía uma demanda já feita pelas comunidades que consideravam ser essa uma maneira de aproximar a população e os profissionais participantes do projeto. Em consenso com as demais equipes, moradores e Conselho Gestor, foi definido um protocolo de uso do Escritório de Campo, esclarecendo atividades adequadas e fundamentais ao desenvolvimento do trabalho.

As atividades do PIRF envolveram a participação de equipes das diversas áreas, especialmente bolsistas treinados para desenvolver pesquisa, assistência às demandas por informação, incentivo à participação e organização de documentação, incluindo material de biblioteca.

Especificamente, a equipe da **Arquitetura** pôde tirar dúvidas sobre o papel do PIRF no sistema de planejamento urbano de Fortaleza, orientando moradores sobre pequenas reformas. Foi possível também a realização de oficinas de endereçamento das ruas da ZEIS, tendo em vista a desorganização no sistema viário.

A equipe do **Direito** ficou disponível para tirar dúvidas sobre as questões fundiárias, analisando documentos e demandas feitas por moradores.

As equipes da **Geografia** e **Sociologia** estiveram também presentes na etapa do diagnóstico e da elaboração de mapas sociais. A oficina tornou-se um lugar de exposição de mapas acrescidos de informação fornecida pela comunidade.

A equipe da **Sociologia** contribuiu ainda na organização de documentos e material de biblioteca, buscando tornar o Escritório de Campo um lugar de memória da vida comunitária.

As equipes de **Políticas Públicas** e da **Sociologia** se tornaram fortes interlocutoras junto aos mobilizadores sociais, considerando a possibilidade de ampliar a participação de moradores pertencentes a diversas áreas da ZEIS.

A equipe da **Economia** ficou à disposição para atender os empreendedores locais, apresentando e refletindo em reuniões e oficinas programas de fomento à atividade produtiva.

Os Escritórios de Campo serviram, durante o período do projeto, para todas as equipes na realização de plantões de atendimento para orientar os moradores e esclarecer dúvidas. Assim, permitiram a guarda de material de trabalho, a realização de reuniões e o contato cotidiano com a população. Para tanto, adquiriram mobiliário e equipamentos para compor o *layout* do escritório, funcionando como espaço de integração comunitária.

2.2.4 Seleção de auxiliares de pesquisa e mobilizadores sociais

Os auxiliares de pesquisa que integraram o Projeto foram selecionados nas diversas áreas, considerando-se o interesse e a experiência no exercício das atividades competentes. Foram importantes na coleta de informações, adquiriram novos conhecimentos e trabalharam com os professores e a comunidade nas diversas fases de duração do trabalho de elaboração do PIRF. As atividades dos bolsistas implicaram treinamento e capacitação técnica feita pelos diferentes professores responsáveis pelos produtos. Os bolsistas se tornaram habilitados para realizar atas de reuniões, síntese das oficinas, transcrição de fitas e entrevistas.

Os mobilizadores requisitados nas comunidades, em acordo com o Conselho Gestor, tiveram papel relevante de auxiliar nas reuniões, convocando moradores, participando de oficinas e ajudando na síntese e na programação de atividades. Ao término do trabalho do PIRF, contribuíram junto com as lideranças para ampliação da sociabilidade comunitária, aprimorando ações de cidadania entre os jovens. Funcionaram, portanto, como mediadores fundamentais na articulação e na continuidade de projetos coletivos.

Os critérios de seleção dos mobilizadores foram os seguintes:

1 – Experiência de trabalho comunitário e bom relacionamento com os moradores da área. Uma boa relação e comunicação com os moradores foram critérios relevantes para contratação, tendo em vista que os mobilizadores deveriam ampliar a participação da comunidade nas reuniões e nas oficinas, atuando como mediadores da atividade de diagnóstico da comunidade.

2 – Ter disponibilidade de tempo para se dedicar às tarefas auxiliares no trabalho de elaboração do PIRF. Como as atividades não exigiam tempo integral, foi considerado importante que os mobilizadores dispusessem de ao menos 10 horas por semana para se dedicarem ao trabalho comunitário.

3 – Localização da moradia. Foi considerado importante que os escolhidos morassem em diferentes localidades da área, tendo em vista a necessidade de agregar ao projeto o maior número possível de moradores.

Para concorrer à bolsa de Mobilizador Social, foram necessários, em síntese, os seguintes critérios:

- Ser morador da comunidade;
- Ter idade a partir de 18 anos;
- Ter disponibilidade de tempo (manhã e/ou tarde) durante a semana, podendo ser preciso o dia de sábado;
- Ser bem articulado e ter boa relação com as pessoas da localidade;
- Ser comunicativo e não ter inibição no contato com os moradores;
- Ser bom orador e ouvinte (saber lidar com as dúvidas dos moradores e técnicos da entidade quando as informações não estiverem claras);
- Ter escolaridade a partir do ensino fundamental (primeiro grau).

Após a seleção, foram realizadas oficinas de treinamento com os mobilizadores, utilizando material didático que foi difundido entre moradores sobre os modos de funcionamento do trabalho do PIRF. As oficinas exploraram os recursos individuais dos mobilizadores, tendo em vista a possibilidade de os mesmos funcionarem como animadores e mediadores junto ao maior número possível de moradores.

2.3 Segunda Etapa

Nesta etapa foram previstas as seguintes atividades: estudar e diagnosticar a caracterização físico-espacial e socioeconômica da população da ZEIS, realizando o mapeamento de áreas de risco e identificando a oferta de equipamentos públicos e de infraestrutura com mapeamento de demandas comunitárias.

Profissionais envolvidos – Todos os profissionais da equipe estiveram envolvidos nessa etapa de diagnóstico geral que serviu de base aos trabalhos subsequentes.

Atividades – As atividades referentes ao diagnóstico foram realizadas tendo em conta a coleta de novo material e o aproveitamento de dados já existentes. Assim, foram atualizados o registro dos equipamentos locais, as áreas de riscos e as demandas comunitárias. Ressalta-se o fato de que os mobilizadores sociais, indicados e selecionados pelo Conselho

Gestor, tiveram papel importante na atualização das informações, supondo as mudanças que se efetivam constantemente nas áreas.

Organização do material existente – Os bolsistas, sob orientação de profissional especializado, tiveram por tarefa inicial sistematizar e organizar estudos já realizados sobre os bairros onde estava situada a ZEIS. A pesquisa efetivou-se através de documentos, dissertações, teses e demais diagnósticos já realizados, relacionados às áreas envolvidas.

Oficinas – Foram realizadas oficinas com mapas e organização de demandas comunitárias obtidas por meio de discussões em grupos de trabalho. Os mobilizadores tiveram função importante no agenciamento de lideranças jovens e na sensibilização da comunidade. Foram realizadas cinco oficinas referentes aos temas de áreas de risco, oferta de equipamentos públicos, infraestrutura, condições socioeconômicas e demandas comunitárias; incluiu-se também o estudo histórico da ocupação e do sentimento de pertença da comunidade ao território.

Grupos focais – Foram realizados grupos focais envolvendo segmentos etários diferentes e locais significativos do ponto de vista cultural e espacial. Os grupos focais permitiram uma abordagem mais delimitada de questões referentes ao trabalho e ao modo de vida comunitária.

Participação – A participação da comunidade durante toda essa etapa do trabalho constituiu na elaboração conjunta das demandas e do diagnóstico das condições físico-espaciais e socioeconômicas das áreas estudadas, envolvendo não só o Conselho Gestor, mas outras lideranças que exerceram papel relevante nos trabalhos comunitários.

2.3.1 Elaboração dos mapas sociais

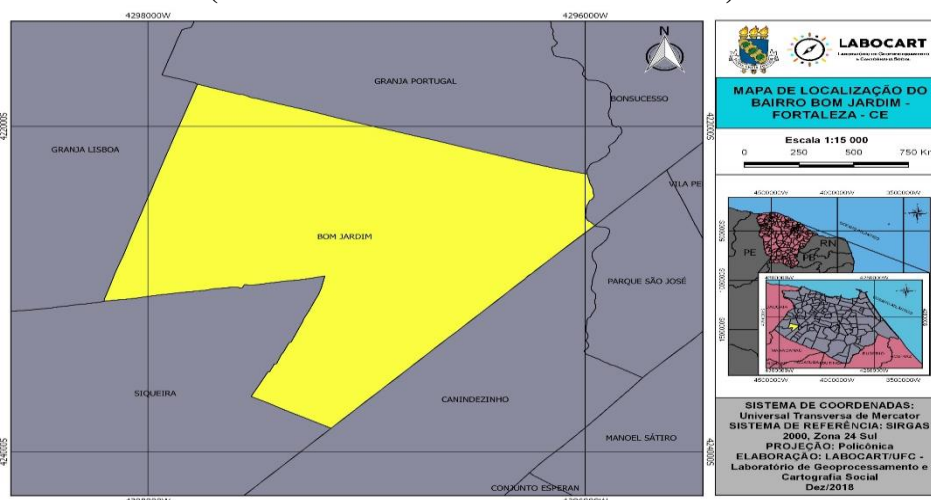
Foram elaborados mapas sociais indicativos das condições de vida e trabalho que se tornaram fundamentais para a construção do diagnóstico socioeconômico da área estudada. A cartografia social surge com o entendimento de que os mapas influenciam na construção da identidade socioespacial, como aponta Pickles (1999), apresentando um potencial de senso crítico desde sua ideia inicial. Para Gorayeb *et al.* (2015), o mapa não é somente o fim, sendo simultaneamente objetivo e produto. Torna-se também o início e o meio, sendo suas motivações, seus processos, suas etapas e suas representações fundamentais na elaboração do processo. Os mapas sociais são importantes para o entendimento de contextos, conflitos e lutas sociais.

As Tecnologias de Informação Espacial habilitam as comunidades a fazerem mapas de suas terras e do seu uso, assim como afirmam a legitimidade de seus direitos tradicionais sobre os recursos, apropriando-se das técnicas e dos modos de representação do Estado (PELUSO, 1995). Ao longo das últimas décadas, o mapeamento participativo levou à demarcação e à assinatura bem sucedida de tratados sobre terras reivindicadas, compensação por perda de terra e formação de territórios indígenas em experiências registradas na África, na Ásia e na América do Sul (PELUSO, 1995). Os mapas sociais se tornaram, portanto, instrumentos contemporâneos de mobilização por apresentarem uma alternativa no entendimento da realidade, da representação espacial e de condutas propositivas para o território.

Nessa perspectiva, o território da comunidade do Bom Jardim (FIGURA 1) se caracteriza por estar mais fortemente ligado ao campo simbólico do que as simples relações de poder, a propriedade ou o controle sobre um determinado espaço. O sentimento de pertencimento ao espaço urbano, à história, às lutas, à identidade, às práticas, às vivências, à religiosidade, entre outros, aglutinou-se nessa experiência formando uma conjuntura legitimadora dos territórios.

A cartografia social apresentou-se como subsidiária para a caracterização, a definição e a delimitação dos territórios em que se inserem as comunidades das ZEIS, em especial a partir de ferramentas disponibilizadas pelo mapeamento participativo e pelas geotecnologias *open-source*. Assim, os mapas como resistência apropriaram-se da cartografia disciplinada e da política vigente de modo a, explicitamente, oferecerem mapeamentos alternativos do espaço não representado pelas agências oficiais do Estado (CRAMPTON; KRYGIER, 2008).

Figura 1 - Localização geográfica do bairro Bom Jardim (setor sudoeste da cidade de Fortaleza)



Fonte: LABOCART/UFC, 2018.

Nesse contexto, foram realizadas oficinas de: 1) Introdução aos Conceitos e Procedimentos da Cartografia Social - 8 horas/aula; 2) Manuseio e Prática com Receptores GPS (Sistema de Posicionamento Global) navegador - 4 horas/aula; 3) Princípios Básicos e Conceitos de Cartografia: produção e linguagem cartográfica - 8 horas/aula; 4) Introdução ao Sistema de Informação Geográfica Público Participativo (PPGIS) - 16 horas/aula e 5) Atividades Práticas de Mapeamento Comunitário - Participativo - 20 horas/aula. As oficinas foram ministradas com os líderes comunitários, os agentes comunitários, os professores, os estudantes e os demais moradores interessados. O objetivo principal alcançado referiu-se à aprendizagem das técnicas para o mapeamento dos territórios urbanos, considerando-se sua elaboração em conjunto com os habitantes das comunidades.

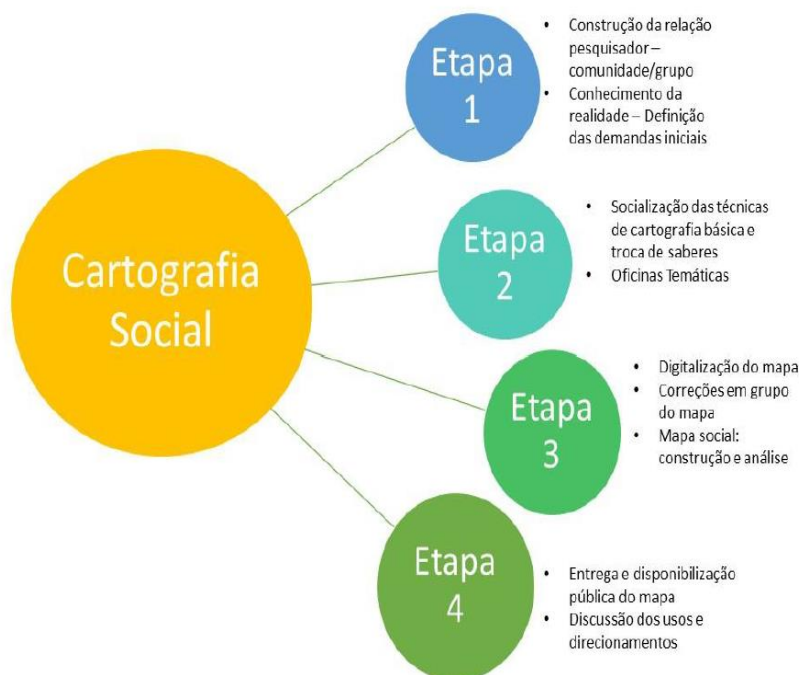
Durante as oficinas, teve início a coleta participativa de dados com o uso do receptor GPS dos pontos de interesse das comunidades. Assim, cada comunidade pôde se autcartografar, levando-se em consideração os elementos culturais, sociais e históricos que seriam importantes para a sua identificação territorial. Vale ressaltar que a fixação preliminar do arcabouço teórico foi de fundamental importância para o cumprimento pleno das atividades de mapeamento social, uma vez considerado que é essencial e imprescindível a participação dos indivíduos na produção do mapa de seus territórios.

A produção dos mapas experimentais dos territórios foi feita em conjunto, nas próprias comunidades (utilizando-se notebook e projetor de slides) e durante a oficina de PPGIS. Trata-se de processo que foi realizado continuamente até se chegar ao resultado

esperado pela comunidade. Nessa última atividade, foram utilizados os *softwares open-source QGIS* e fotografias aéreas de diferentes datas e imagens de satélite de alta resolução, disponibilizadas gratuitamente.

O nível de participação da cartografia social sugeriu uma “social learning” definida por Collins e Ison (2006), tendo em vista o processo participativo através do qual as pessoas, durante as etapas, desenvolveram uma cooperação e não somente interação ou consultas de informação. Dessa forma, as etapas mencionadas na Figura 2 explicam o porquê de o mapa não ser unicamente o fim, mas também o meio, fazendo parte dos processos de investigação, representação e apropriação como instrumento. É possível afirmar, portanto, o quão complexa e delicada foi a cartografia social, tornando-se fundamental estudá-la, discuti-la e, sobretudo, utilizá-la.

Figura 2 - Organograma do percurso metodológico da cartografia social



Fonte: Equipe do PIRF – Geografia, 2019.

Ressalta-se que o mapeamento teve como principal intuito representar graficamente os esforços mobilizadores dos movimentos sociais, descrevendo-os e georreferenciando-os, com base no que foi considerado relevante pela própria comunidade, privilegiando, para tanto, a diversidade das expressões culturais combinadas com distintas identidades coletivas.

2.3.2 Aplicação dos questionários

A aplicação dos questionários realizada pela equipe da Sociologia foi o primeiro contato, de modo amplo, com os moradores da ZEIS, ou seja, com aqueles residentes que não participavam do Conselho Gestor e/ou não tinham conhecimento sobre PIRF. Portanto, tornou-se uma forma de escutar as demandas dos moradores e informar sobre a existência do Plano.

Os questionários foram utilizados para construir um perfil básico da comunidade por meio da coleta de informações sobre aspectos demográficos, urbanísticos, legais, geográficos, econômicos, culturais e de políticas públicas. A amostra foi baseada em cálculo com confiabilidade de 95% e margem de erro de 5% aplicados de acordo com a distribuição

proporcional em sexo e faixa etária, a partir dos dados populacionais de Fortaleza, disponíveis no Censo 2010.

Esse processo só foi possível com a agência do pesquisador na comunidade, procurando se inserir no cotidiano dos sujeitos e utilizando-se de estratégias desenvolvidas em pesquisas sociológicas (MAGNANI, 2002; VELHO, 2013). O exercício de aplicação de questionário possibilitou aos sociólogos conhecer a estrutura das ruas, as necessidades dos moradores e suas prioridades, os limites simbólicos construídos a partir das relações sociais e a diversidade das manifestações culturais.

2.3.3 Dados e atividades complementares

- 1- Delimitação geográfica das áreas.
- 2- Registro fotográfico inicial das áreas de trabalho.
- 3- Execução de 2 maquetes físicas de cada ZEIS: 1. Topografia 2. Edificações.
- 4- Obtenção e análise preliminar de informações demográficas e socioeconômicas da população da ZEIS.
- 5- Mapeamento das Políticas Públicas que beneficiam o território (federais, estaduais e municipais).
- 6- Análise dos dados coletados pelo IBGE, IPLANFOR e IPECE sobre sexo, gênero, condições de domicílio, renda nominal e escolaridade na ZEIS.
- 7- Mapeamento de atividades econômicas; atividades culturais; equipamentos educacionais (e vagas, matrículas/ série e ano); equipamentos de saúde (e leitos); equipamentos sociais; formas de organização comunitária (associações, igrejas etc.) e organizações privadas.
- 8- Caracterização da infraestrutura geral: serviços urbanos; saneamento (água e esgoto); drenagem pluvial; coleta de lixo; rede elétrica; e transporte coletivo.
- 9- Identificação do perfil socioeconômico do bairro: população, IDH e indicadores de violência (homicídios, furto de automóvel; suicídio).

Como resultado dessa etapa, foi finalizado o **CADERNO DE DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO, FÍSICO-AMBIENTAL, URBANÍSTICO E FUNDIÁRIO**.

2.4 Terceira Etapa

Esta etapa teve por objetivo elaborar, em conjunto com a população, normas especiais de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo específicas para a ZEIS, objeto desse projeto. Apresentou a análise das características tipológicas e morfológicas da ZEIS, dando subsídios para a definição de diretrizes urbanísticas e de intervenção consideradas adequadas à realidade local, em conformidade com a infraestrutura do município.

2.4.1 Atividades desenvolvidas a partir das informações das demais equipes

1- Realização de encontros com os moradores e o Conselho Gestor a respeito dos temas do parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo que levem em consideração a relação de acesso aos serviços e espaços públicos.

2- Estabelecimento de diretrizes para a definição de índices e parâmetros urbanísticos específicos, tendo por base a leitura técnica resultante do diagnóstico e a leitura comunitária resultante das atividades de mobilização.

3- Definição dos índices de controle urbanístico de acordo com as diretrizes previamente estabelecidas, observando a legislação existente e o que pode ser modificado a partir do diagnóstico alcançado.

4- Definição da normativa do lote padrão para os novos parcelamentos e as áreas mínimas e máximas dos lotes.

5- Estabelecimento das normas mínimas de construção das unidades habitacionais, considerando o conforto ambiental, a acessibilidade e as características das construções da ZEIS, recomendado pela equipe de Arquitetura e Urbanismo.

6- Estabelecimento das regras relativas à redefinição de lotes e a finalidade do seu uso, buscando evitar a substituição do perfil de renda dos moradores, como resultado dos investimentos urbanísticos realizados por meio de processos de gentrificação.

7- Estabelecimento jurídico dos tipos de uso compatíveis com o residencial e os percentuais permitidos dentro da ZEIS, no sentido de assegurar que o território da ZEIS se encontra destinado para a finalidade primária de Habitação de Interesse Social, seguindo diretrizes indicadas na Lei Federal nº 10.257/2001, bem como nas legislações locais.

8- Elaboração de mapeamento dos imóveis em conformidade com a proposta e os que estariam em desacordo, com seus respectivos percentuais, em conjunto com a equipe de Arquitetura e Urbanismo.

9- Apresentação dos levantamentos e mapeamentos produzidos à comunidade, ao Conselho Gestor e ao IPLANFOR, incluindo o mapa e o quadro demonstrativo do número e do percentual de famílias a serem reassentadas ou remanejadas com a norma proposta.

10- Pactuação da proposta final da normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, apresentada como produto.

2.4.2 Metodologia

A metodologia utilizada foi discutida com a equipe jurídica e de Arquitetura e Urbanismo desde o primeiro mês de atividades, sendo apresentada às comunidades envolvidas.

O trabalho jurídico dessa etapa dependeu do acesso à legislação que envolve toda a questão urbana dos locais estudados, considerando-se as informações apresentadas pela equipe de Arquitetura e Urbanismo. Tal etapa não se consolidou sem a apresentação dos dados referentes às características territoriais, de ocupação real, ambientais e sobre o uso feito pelas comunidades destinatárias do projeto.

Foi fundamental ao trabalho da equipe jurídica a disponibilidade de informações pelo Poder Público Municipal, Estadual e até Federal, para que a elaboração das normativas fosse feita em conformidade com as previsões da Lei Orgânica e do Plano Diretor Municipal.

2.4.3 Participação

A participação da comunidade, durante toda essa etapa do trabalho, pressupôs a elaboração conjunta das demandas e do diagnóstico das condições físicas espaciais e socioeconômicas das áreas estudadas, envolvendo não só o Conselho Gestor, mas outras lideranças que exerceram papel relevante nos trabalhos coletivos comunitários.

Como resultado dessa etapa, foi entregue uma **MINUTA DE NORMATIZAÇÃO ESPECIAL DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.**

2.5 Quarta Etapa

Essa etapa teve por objetivo desenvolver um método para elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS, com aplicação de metodologia participativa de elaboração, definindo estratégias para a participação comunitária e o desenvolvimento social.

2.5.1 Pesquisa de dados fundiários

O diagnóstico fundiário foi fundamental para a elaboração da proposta de Plano de Regularização Fundiária da ZEIS. A pesquisa fundiária destinou-se à coleta de elementos descritivos capazes de identificar a situação jurídica da área da ocupação, bem como as informações cartográficas que permitiram espacializar a área de intervenção do processo de regularização fundiária. Trata-se de buscas realizadas aos órgãos públicos e cartórios, em que se objetivou a obtenção de certidões, matrículas, decretos, registros gerais de imóveis, plantas de parcelamento e memoriais descritivos, por meio de bases legais e confiáveis, com precisão compatível com o desenvolvimento do projeto. Considerou-se importante que a ausência de informação, revelada sobretudo nos cartórios, seria justificada ou substituída por nova fonte de dados.

Essa etapa norteou a definição em caráter preliminar da elaboração do Plano, envolvendo o levantamento de informações baseadas em tipologias, documentos de posse das comunidades e projeções por meio de plantas cartográficas.

O material levantado sustentou a elaboração de relatório-diagnóstico expondo o resultado da pesquisa documental e a análise da legislação aplicável. Nessa fase foi informada a constituição da base fundiária da gleba: se particular, mista ou pública. Foi informada a origem das áreas públicas (desapropriação, terras devolutas, terrenos de marinha, resultante de parcelamento de solo), segundo as informações disponíveis.

Assim, realizou-se uma análise pormenorizada de todos os elementos encontrados, inclusive os elementos gráficos, como levantamentos topográficos, plantas elaboradas e memoriais descritivos, todos aprovados ou não, feitas em acordo com a equipe de Arquitetura e Urbanismo.

Coube ainda considerar a leitura e a sistematização dos seguintes documentos:

- Plano Diretor (PD): conteúdos relacionados com as ZEIS e com os seguintes instrumentos de política urbana: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; possibilidades de outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; em especial.
 - Legislação de uso e ocupação do solo: conteúdos relacionados com as ZEIS.
 - Legislação edilícia e de parcelamento do solo: conteúdos relacionados com normas específicas para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS).
- Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS): conteúdos relacionados com a ZEIS; diagnóstico das necessidades habitacionais, incluindo informações sobre os assentamentos precários (tipologia, mapeamento, caracterização); déficit habitacional e demanda de terra para novas unidades; disponibilidade de terra e mercado imobiliário.

2.5.2 Metodologia

A metodologia utilizada pela equipe jurídica e de Arquitetura e Urbanismo no primeiro mês de atividades foi apresentada às comunidades envolvidas.

O trabalho jurídico dependeu das atividades desenvolvidas pelas demais equipes, bem como das informações entregues à equipe pelo município e pelos moradores da ZEIS atendida nesse processo. Ainda se tornou necessário levantar informações relacionadas às possíveis ações judiciais envolvendo imóveis ocupados em áreas de ZEIS. Foi fundamental ao trabalho da equipe jurídica a disponibilidade de informações pelo Poder Público Municipal, Estadual e Federal.

Essa etapa teve como produto o **CADERNO DO PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**.

2.6 Quinta Etapa

Essa etapa teve por objetivo configurar padrões e projetos de urbanização associados às condições mínimas de salubridade edilícia, preservação ambiental e infraestrutura viária, levando em consideração as características de ocupação da ZEIS, com o objetivo de reduzir o número de remoções e reassentamentos.

O Plano Urbanístico se tornou a síntese dos diálogos com os moradores realizados nas etapas anteriores. Apresentou propostas de soluções para os principais conflitos de uso e

ocupação do solo identificados, considerando as limitações existentes na estrutura fundiária do território e na normativa ambiental federal. Um aspecto fundamental nessa etapa foi o diálogo com os representantes do poder público municipal junto ao Conselho Gestor da ZEIS, no sentido de criar condições de aprovação e execução das propostas contidas no Plano Urbanístico. Vale ressaltar aqui a relação de interdependência que o Plano Urbanístico possui com as ações de regularização fundiária, de forma que as áreas identificadas como não passíveis de ocupação foram previstas para serem transformadas em bens públicos, recebendo tratamento urbanístico e paisagístico adequado.

Conforme descrito no termo de referência, o Plano Urbanístico de cada ZEIS teve como conteúdo mínimo:

- 1- Mapeamento das áreas não passíveis de ocupação, a fim de evitar futuras situações de risco e de baixa qualidade ambiental para a população residente da ZEIS;
- 2- Propostas de intervenções de caráter urbanístico necessárias à recuperação física da área e à promoção da qualidade ambiental;
- 3- Projeto de parcelamento e uso do solo;
- 4- Estudo de viabilidade de implantação/complementação da infraestrutura básica (água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem);
- 5- Relatório de compatibilização do sistema viário proposto com o sistema viário definido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente;
- 6- Projeto de espaços livres de uso público (praças, parques ou demais áreas verdes);
- 7- Relatório de necessidade de projetos e obras de contenção de riscos ambientais, geotécnicos, de inundações ou incêndios, quando necessário;
- 8- Relatório quantificando a necessidade de projetos e obras de melhorias habitacionais;
- 9- Relatório de indicação dos equipamentos sociais e comunitários demandados pela comunidade;
- 10 - Prioridade das intervenções segundo demandas da comunidade.

Essa etapa teve como produto o **CADERNO DO PLANO URBANÍSTICO**.

2.7 Sexta Etapa

2.7.1 Mapeamento do mercado de trabalho e arranjos produtivos locais

Essa etapa teve por objetivo compreender a dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho e os arranjos produtivos associados às condições de sobrevivência das comunidades. Verificou-se as potencialidades de novos arranjos produtivos tendo por referência os princípios da economia solidária, dos quais se tem a propriedade coletiva associada à liberdade individual (SINGER, 2002). Ao contrário do modelo hegemônico atual, nos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), são estimuladas a solidariedade e a prática da autogestão.

Além disso, buscou-se verificar as potencialidades de novos arranjos produtivos, tendo por referência os elementos de diagnóstico que apresentaram as dimensões da realidade do território da ZEIS e seus aspectos socioeconômicos e produtivos. A esses elementos acrescentou-se o processo de maturação dessa dimensão por meio de capacitações em oficinas e jornadas.

Para a elaboração do produto final, o Caderno de Geração de Emprego e Renda, priorizou-se metodologias que potencializaram o envolvimento popular, fomentando Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). As metodologias foram as seguintes: 1. Metodologia de gestão participativa, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); 2. Metodologia de Construção de planos de negócios, utilizada pelo Banco do Brasil (BB) e pela Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG).

A Metodologia Gespar - Gestão Participativa para o Desenvolvimento foi construída no âmbito do convênio BNB/PNUD – BRA 93/012. Foi criada e sistematizada promovendo uma gestão participativa, buscando o desenvolvimento local endógeno, integrado e autossustentável.

Essa metodologia se fundamenta em processos de capacitação focados na participação e na autonomia da população/moradores no olhar e no agir sobre a sua realidade, identificando e maturando sobre os fenômenos objetivos e subjetivos que dão materialidade à microeconomia e sua relação com as condicionalidades dos espaços e das políticas públicas fomentadoras de iniciativas de trabalho e renda. Ela configura, portanto, proposições que atentam para a realidade das cadeias produtivas locais, das vocações e potencialidades

econômicas dos espaços urbanos, das boas práticas produtivas experimentadas pelos diferentes espaços e segmentos do território da ZEIS, e das instituições e entidades que atuam nas políticas de fomento às iniciativas de natureza socioeconômica e produtiva. Destaca-se que a ferramenta do diagnóstico socioeconômico contribuiu efetivamente para aprimorar as iniciativas produtivas existentes, ao mesmo tempo em que ofereceu indicações de outras iniciativas produtivas viáveis no contexto do território da ZEIS.

A Metodologia de Construção de planos de negócios utilizada pelo Banco do Brasil (BB) e pela Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG) segue princípios participativos e se adequa à proposta de inclusão e participação do PIRF. O plano de negócios alcançou toda estratégia econômica do empreendimento, assim como inclusão na cadeia produtiva, sendo sua elaboração primordial para o processo (PARREIRAS, 2007).

Antes do detalhamento das atividades do produto da sexta etapa, alguns pressupostos mereceram atenção. Buscou-se com isso assegurar a eficiência e a eficácia das atividades de Geração de Trabalho e Renda no contexto da realidade do território da ZEIS, alargando, portanto, as experiências inovadoras para o fortalecimento da microeconomia local. Abaixo segue uma síntese de alguns desses pressupostos que orientaram os processos de capacitação e a metodologia da sexta etapa do Projeto.

- Estímulo à participação efetiva dos moradores e/ou empreendimentos, dos Conselhos Gestores, das organizações de apoio, bem como o fomento às iniciativas de geração de trabalho e renda com vistas a oportunizar o protagonismo e a autonomia do território da ZEIS na discussão e na tomada de decisão.
- Articulação e aproveitamento dos elementos de diagnóstico e dos produtos das etapas anteriores que revelam uma análise mais apurada das diversas dimensões da realidade da ZEIS e que tem rebatimento na dimensão da microeconomia local.
- Articulação das políticas públicas de geração de trabalho e renda, identificando e dimensionando a capacidade de oferta institucional pública e não governamental, as iniciativas produtivas em execução e as fontes de recurso disponível e/ou potencial, bem como os resultados desejados e alcançados.
- Reconhecimento da economia solidária como estratégia de desenvolvimento sustentável para reordenar sinergicamente os fluxos econômicos de um território, visando assegurar o bem-viver de sua população.

Os elementos básicos dessa estratégia foram os seguintes: 1) diagnosticar os fluxos econômicos que permeiam o território da ZEIS e suas redes; 2) projetar o atendimento das necessidades e demandas existentes; 3) desenhar e construir circuitos econômicos solidários reorganizando as cadeias produtivas; e 4) adotar as melhores tecnologias sociais disponíveis para fortalecer os intercâmbios econômicos solidários entre os participantes.

O trabalho desenvolvido nessa etapa organizou-se considerando tais pressupostos. Nessa perspectiva, buscou-se realizar um levantamento, junto às outras equipes dos projetos, das intervenções governamentais e não governamentais. Ao conhecer essas ações, paralelas ao projeto PIRF, o passo seguinte foi promover uma aproximação com a comunidade, por meio da interação entre a realidade local e a alternativa da economia solidária.

Nessa etapa do trabalho do projeto PIRF, foram desenvolvidas as seguintes atividades:

Quadro 1 – Atividades para o Caderno de Geração de Emprego e Renda

PROCESSOS	ATIVIDADES
<p>Diagnóstico Socioeconômico e Produtivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inventário de Estudos e Diagnósticos Socioeconômicos já existentes e socializados com os territórios/ZEIS. - Sondagem junto ao IDT/SINE, PMF, Superintendência Regional do Trabalho, Entidades Não governamentais e Sindicatos para coleta e processamento de informações secundárias sobre o mercado de trabalho local. - Mapeamento de Concentração de Atividades Socioeconômicas e produtivas existentes. - Realização de inventário dos empreendimentos de economia solidária do território/ZEIS. - Identificação de instituições públicas e privadas de apoio e fomento aos empreendimentos de economia solidária. - Processamento e análise dos elementos de diagnóstico construídos nas etapas de 1 a 5 do Projeto com destaque para as dimensões/áreas de conhecimento: <ul style="list-style-type: none"> * Caracterização físico-espacial, socioeconômica, ambiental, urbanístico e fundiário da população e território da ZEIS. * Cartografia social – mapas sociais. * Parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo que levem em consideração a relação de acesso aos serviços e espaços públicos, entre outras.
<p>Formação e Capacitação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões com os Conselhos Gestores e Mobilizadores Sociais com vistas à identificação de necessidades de formação profissional para segmentos da força de trabalho local e propor projetos. - Difusão da ideia do Consumo Solidário e da Conscientização Ambiental. - Estímulo à formação de Cooperativas Populares. - Rediscussão com Bancos Públicos sobre a possibilidade de retomada do Programa de Apoio a Projetos Produtivos solidários. - Oficinas e Jornadas.
<p>Produto: Caderno de Geração de Trabalho e Renda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização das informações de diagnóstico e formulação das ideias e proposições de Geração de Trabalho e Renda construídas no processo de execução da sexta etapa do Projeto. - Elaboração e revisão do Produto final da sexta etapa. - Socialização e validação do Produto pelo território/ZEIS.

Fonte: Equipe PIRF - Economia, 2019.

Na etapa de Formação e Capacitação, foram realizadas três oficinas e reuniões envolvendo os moradores empreendedores, o Conselho Gestor e a equipe de mobilizadores, e duas jornadas alcançando uma parcela maior da população local.

Oficinas

Oficina 1 – Diagnóstico Participativo: As comunidades foram mapeadas em seus pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, com base na metodologia F.O.F.A. Paralelo a isso, foi realizado um plano imediato para ações mais urgentes na comunidade.

Oficina 2 – Desenvolvimento da Visão Econômica Solidária, Inovação e Planejamento Estratégico. Neste momento, foram traçadas as estratégias locais de médio e longo prazo.

Oficina 3 – Organização e Gestão. Aqui foi enfatizada uma estrutura organizacional capaz de promover a sustentação de atuação e o desempenho das organizações que participaram da formação no momento anterior.

Jornadas

Jornada 1 – Plano de negócios. Os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) envolvidos no processo foram contemplados com a elaboração de seus planos de negócios.

Jornada 2 – Juntamente com a comunidade, foram pensadas as estruturas organizacionais de forma mais ampliada.

A equipe aproximou-se de grupos locais, oferecendo o serviço de orientação sobre educação financeira e elaboração de orçamento familiar. Tal iniciativa promoveu uma aproximação entre as duas partes, fortalecendo os laços de confiança e, ao mesmo tempo, formando cidadãos locais aptos a inaugurar uma boa gestão financeira pessoal em seu empreendimento.

2.7.2 Atividades de empreendedorismo e inovação

Considerando que as atividades empreendedoras em geral estão associadas à inovação, foram realizadas as seguintes atividades:

- Identificação do potencial de empreendedores de pequeno porte existente na ZEIS.
- Criação de metodologias de fomento ao empreendedorismo e à inovação.
- Estímulo à criação de novos negócios na ZEIS.

- Encontro dos programas de microcrédito das instituições públicas e privadas com as microunidades de produção da ZEIS.
- Sondagem junto aos pequenos negócios existentes e identificação das necessidades de financiamento.

Essa etapa teve como produto o **CADERNO DO PLANO DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA.**

2.8 Sétima Etapa

Essa etapa teve por objetivo construir, em conjunto com a população, instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do PIRF.

2.8.1 Atividades previstas para serem desenvolvidas

1- Mapeamento das políticas públicas no território da ZEIS e no entorno de três quilômetros, a partir dos seguintes indicadores pré-estabelecidos: segurança pública, saúde, educação, políticas de trabalho e renda, cultura, lazer, esporte, religião, mobilidade, políticas ambientais, ongs e terceiro setor;

2- Apresentação e discussão do mapeamento dos indicadores com a comunidade, objetivando verificar se os dados coletados condiziam com a realidade do território, resultando na elaboração de mapas sociais;

3- Identificação de lideranças locais e organizações comunitárias;

4- Capacitação de lideranças e grupos representativos em processos de gestão comunitária sobre o papel das associações e dos grupos representativos de segmentos da população, e sobre as questões de formalização e legalização das entidades representativas;

5- Definição de estratégias e ações de fortalecimento das organizações existentes no território, de constituição e de formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social, estimulando a inserção da organização comunitária da área em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social;

6- Estímulo à inserção da organização comunitária da área em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social;

7- Capacitação de mobilizadores sociais e lideranças locais para divulgar campanhas educativas de saúde e de utilização e preservação da infraestrutura e dos serviços implantados, evitando, por exemplo, o desperdício de água e energia elétrica, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida;

8- Produção de material informativo, em parceria com a comunidade, no âmbito da utilização das habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e à rede de esgoto;

9- Estímulo à busca de parcerias com o objetivo de dar continuidade, em caráter permanente, às ações de educação ambiental;

10- Divulgação de informações, programas e projetos de natureza ambiental de modo a possibilitar a ampliação da consciência ecológica das populações;

11- Fomento e implementação de atividades educativas ligadas à separação e à reciclagem de resíduos sólidos;

12- Sugestão às lideranças comunitárias sobre a organização de Fóruns Permanentes de Participação das Comunidades, juntamente com o Conselho Gestor, no âmbito da manutenção e da consolidação do PIRF, salientando a importância da criação de comissões de acompanhamento de obras, de jovens, de mulheres e de outros interesses despertados pelo Plano;

13- Apresentação e discussão de ações de participação social nas etapas de pré-contratação, pré-obras, obras e pós-obras, conforme a Instrução Normativa nº 8 do Ministério das Cidades, 26 de março de 2009, e a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, do mesmo Ministério, ou legislação mais recente, se houver;

14- Entrega e apresentação de um Caderno do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, contendo os indicadores construídos com a comunidade, a partir da realidade da ZEIS.

2.8.2 Metodologia

1ª Planejamento:

- A seleção da equipe de Políticas Públicas foi realizada entre os alunos do Departamento de Estudos Interdisciplinares, pertencente ao Núcleo de Apoio à Gestão Pública (NAGEP). Foram designados dois alunos bolsistas para coletar informações e estabelecer

diálogo com a comunidade, além da permanência no Escritório de Campo em consonância com as demais equipes. Três outros bolsistas graduados ficaram responsáveis pelo apoio ao trabalho geral da ZEIS, juntamente com as coordenadoras. A equipe participou das oficinas, das capacitações e da elaboração dos materiais informativos e mapas sociais.

- Organização de um cronograma de atividades para a ZEIS;
- Reunião do grupo com membros do conselho para o agendamento das oficinas na ZEIS;
- Reunião com os Mobilizadores Sociais na comunidade.

2ª Mapeamentos:

- Organização de um banco de dados no Núcleo de Apoio à Gestão Pública (NAGEP) com notícias, mapas, documentos e fotografias da ZEIS;
- Mapeamento das políticas públicas por meio de indicadores pré-estabelecidos no território e o desenvolvimento de mapas sociais em conjunto com a equipe da Geografia. Nessa etapa, utilizou-se o Escritório de Campo para estabelecer contato com a comunidade no recolhimento de informações sobre os indicadores. O levantamento de dados com base nesses indicadores foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica em livros, artigos e periódicos; pesquisa on-line em redes sociais, sites e revistas; pesquisa de campo nas Secretarias Executivas Regionais (SER) e no Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). Além disso, foi definido o limite territorial considerando a poligonal da ZEIS e o entorno até três quilômetros.

3ª Capacitação e produção de materiais informativos:

- As oficinas de capacitação e a elaboração dos materiais informativos foram realizadas no território da ZEIS em local definido pela comunidade. O objetivo das oficinas foi dialogar com as lideranças, mobilizadores sociais e Conselho Gestor sobre a importância das políticas públicas e da participação social no PIRF. O material construído integrou o caderno de Participação Social, sendo disponibilizado on-line.

4ª Consolidação:

- Entrega e apresentação de um Caderno do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, contendo os indicadores construídos com a comunidade, a partir da realidade da ZEIS.

Essa etapa teve como produto o **CADERNO DO PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**.

2.9 Compatibilização dos Produtos e Finalização

Trata-se de etapa composta por este caderno, acrescida ainda das seguintes atividades:

- 1 Elaboração de coletânea organizada pelos coordenadores contendo a experiência coletiva do trabalho e narrativas de lideranças comunitárias sobre o trabalho das ZEIS;
- 2 Apresentação de todos os cadernos para as comunidades;
- 3 Elaboração de cartilha para as comunidades com os planos das ZEIS;
- 4 Execução de maquete física do cenário de implementação dos planos;
- 5 Elaboração de imagens/ilustrações e mapas do cenário planejado;
- 6 Exposição de encerramento no Escritório de Campo;
- 7 Estabelecimento de ações juntamente com as comunidades e IPLANFOR das diretrizes de ação pós-PIRF.

3 DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO, FÍSICO-AMBIENTAL, URBANÍSTICO E FUNDIÁRIO

O diagnóstico apresentado neste capítulo trata da formação socio-histórica do Bom Jardim e verifica como se deu a ocupação do solo, as condições socioeconômicas, a infraestrutura, a mobilidade, a organização da comunidade e a dinâmica das lutas por melhores condições de vida. As atividades referentes a essa etapa do trabalho foram efetivadas tendo em conta a coleta de novo material e o aproveitamento de dados já existentes.

A pesquisa de campo orientou-se por uma abordagem extensiva, de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa, incluindo observação e informações obtidas diretamente na comunidade. As duas abordagens foram trabalhadas de modo complementar, seguindo momentos consecutivos de coleta de informações. Na abordagem qualitativa, foram utilizados procedimentos como entrevistas individuais, oficinas de mapas sociais e mapeamento de equipamentos e serviços; na abordagem quantitativa, a aplicação de questionários e a compatibilização com os dados secundários possibilitaram a caracterização da área da ZEIS. Os dados coletados com a ajuda dos mobilizadores foram importantes na percepção sobre o cotidiano dos habitantes, incluindo as aspirações da comunidade a respeito do PIRF.

O escritório de campo, criado com a finalidade de agregar as atividades do PIRF e permitir melhor participação das comunidades, funcionou como local de encontro e oportunidade de obtenção e organização de informações. Atualmente, o espaço comporta diferentes projetos coletivos e grupos do Grande Bom Jardim, tais como o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), o Ponto de Memória do Bom Jardim e coletivos de juventude como os Jovens Agentes de Paz (JAP) e o Bonja Roots.

O questionário respondido por 200 moradores gerou informações importantes para os diversos membros da equipe, podendo ser considerado um instrumento que, aliado à análise documental e dados oficiais, funcionou como recurso adicional de objetividade. O trabalho de estratificação da amostra incluiu as divisões espaciais entre “comunidades” representando uma espécie de mapa nativo elaborado pelos moradores.

Na avaliação ambiental, foi adotada uma proposta de classificação voltada ao planejamento, cujo princípio básico baseia-se na definição dos diferentes níveis de fragilidade dos ambientes naturais e/ou modificados pelas atividades antropogênicas em face do desenvolvimento das atividades humanas. O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) utilizado no diagnóstico considerou a capacidade de resposta de famílias e indivíduos às adversidades ou

a riscos. A produção do índice tomou em consideração cinco dimensões: habitação, saneamento, renda, educação e situação social, cuja composição foi referenciada em indicadores derivados da pesquisa censitária de 2010. Vale ressaltar que cada setor censitário e sua respectiva condição de vulnerabilidade foram classificados em relação à totalidade de áreas que conformam o recorte espacial mais amplo – a cidade de Fortaleza.

As unidades de fragilidade emergente tiveram classificação numérica alterada para que pudesse ser feita uma correlação direta entre essas e a vulnerabilidade social em uma mesma matriz de classificação. Deste modo, as unidades de fragilidade emergente ficaram assim classificadas: muito baixa (6), baixa (7), média (8), forte (9) e muito forte (10).

A cartografia social do PIRF, por meio da construção coletiva dos mapas durante as oficinas de trabalho, auxiliou o processo de representação espacial da ZEIS Bom Jardim, integrando a construção do diagnóstico participativo, com a representação visual dos dados, expondo as principais potencialidades e problemáticas presentes em diferentes territorializações sociais. As seguintes questões nortearam as oficinas: Como é o meu bairro? O que existe de bom e de ruim? Quais os principais problemas e as facilidades que tenho em meu cotidiano? O que pode ser feito para melhorar o meu bairro? Como posso contribuir com isso?

Do ponto de vista urbanístico, foi construída uma base consistente de dados, agregando informações precisas ao longo do desenvolvimento do Plano. Para tanto, utilizou-se como fonte a base do registro de lotes da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) referente ao levantamento aerofotogramétrico realizado pela Prefeitura de Fortaleza no ano de 2010, em arquivo digital do tipo *shapefile* a ser trabalhado no *software* de geoprocessamento *QGIS*. A construção e a atualização dos dados demandaram um extenso processo de manipulação de geometrias, haja vista a incompletude das informações.

O processo de compatibilização foi realizado a partir dos dados oficiais, utilizando como referência a aerofoto e a delimitação de muros e cercas da base de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), ambas do ano de 2010. Para a compatibilização entre a base de dados e a aerofoto, que representa a realidade, metodologicamente definiu-se que: a) lotes da base de dados oficial cuja geometria é congruente à realidade de 2010 permaneceram na base, bem como suas informações agregadas; b) lotes da base de dados oficial cuja geometria é incongruente à realidade de 2010 foram redesenhados de acordo com a aerofoto de 2010; e c) lotes não existentes na base de dados oficiais tiveram sua geometria desenhada de forma a compor a base cartográfica referente ao ano de 2010.

3.1 Formação socio-histórica do Bom Jardim

A ZEIS Bom Jardim é a segunda maior de Fortaleza, com cerca de 24.272 habitantes, distribuídos em 5.707 famílias, residindo em 5.145 imóveis e adensados em uma área de 205 hectares. Sua poligonal é contornada pelas ruas Coronel Virgílio Nogueira, Rua Bom Jesus, Rua Nova Conquista, Avenida General Osório de Paiva, Rua José Maurício e Rua Ipiranga, abrangendo em seu perímetro 15 assentamentos precários, dos quais 12 são considerados favelas e 3 mutirões (ARAÚJO *et al.*, 2017; FORTALEZA, 2015).

A ZEIS Bom Jardim está localizada no quadrante sudoeste de Fortaleza, no popularmente denominado Grande Bom Jardim (GBJ)¹, área formada por cinco bairros oficiais da cidade de Fortaleza: Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Canindezinho e Siqueira, que juntos abrigam uma população de 211 mil habitantes (IBGE, 2010) e integram o quadro dos dez bairros mais pobres da cidade de Fortaleza².

Além dos bairros reconhecidos oficialmente, o GBJ abriga ainda assentamentos precários e ocupações irregulares, como as comunidades Pantanal, Nova Canudos, Marrocos e Ocupação da Paz. No que concerne ao Bom Jardim, existe a área correspondente à ZEIS Tipo 1 (Ocupação), que abrange parte do bairro Bom Jardim e parte do bairro Siqueira, bem como há áreas classificadas como ZEIS Tipo 2 (de Conjunto), sendo que uma dessas está inserida na ZEIS de Tipo 1.

3.1.1 O processo de ocupação do Grande Bom Jardim

O Bom Jardim começou a experimentar um processo intenso de ocupação de terrenos em seu interior nos anos 1970 e 1980, com o êxodo rural e as mobilidades internas da capital cearense, frutos da intensa busca de moradia pela população mais carente. As ocupações de terra geraram espacialidades diferenciadas que resultaram em comunidades distintas dentro

¹ A ideia de um Grande Bom Jardim surgiu a partir da década de 1970, com a intensificação das lutas sociais e a criação de associações e organizações não governamentais (ONGs). A formação dessa rede de solidariedade e luta por melhores condições de vida acabou abrangendo os bairros vizinhos, criando o que atualmente se conhece como a região do Grande Bom Jardim (PAIVA, 2007).

² São eles: Conjunto Palmeiras, Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Siqueira, Genibaú, Granja Portugal, Pirambu, Granja Lisboa, Autran Nunes e Bom Jardim. Entre os bairros mais pobres, seis estão localizados na Secretaria Executiva Regional V. Essa é a regional administrativa com menor renda média pessoal. Os bairros mais ricos, com média entre R\$ 2 mil e R\$ 3.659,54, estão concentrados em uma única SER da capital. Entre os dez mais ricos, nove estão localizados na SER II: Meireles, Guararapes, Cocó, De Lourdes, Aldeota, Mucuripe, Dionísio Torres, Varjota e Praia de Iracema. Na décima posição, está o Bairro de Fátima, que pertence a SER IV. (IPECE, 2013).

de um mesmo bairro. Dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim, existem exatamente quinze dessas ocupações, sendo que as principais delas são Nova Canudos, Marrocos, Ocupação da Paz e Pantanal.

Ao longo do tempo, o Bom Jardim passou a ser classificado como um local perigoso e a ser evitado por segmentos de trabalhadores, como taxistas, mototaxistas e caminhoneiros. No espaço físico e simbólico, evidenciam-se fronteiras: “Aqui não é perigoso, ali é perigoso”, ou seja, tentativas de delimitar diferenças entre locais permitidos e proibidos para visitantes e determinadas pessoas moradoras de comunidades rivais. Portanto, o bairro Bom Jardim não pode ser pensado no plano simbólico como unidade territorial orgânica, pois seus moradores classificam como favelas as ocupações recentes, não urbanizadas as quais são consideradas os lugares com os maiores problemas de delinquência e criminalidade.

3.1.2 Lideranças e movimentos comunitários

A estratificação social interna ao bairro influencia na forma como os conflitos se apresentam e são geridos por líderes comunitários comprometidos com a conquista, junto ao poder público, de mais direitos urbanos. Apesar dos marcadores de desigualdades entre moradores, as dificuldades que atingem o bairro em geral deram origem a uma considerável mobilização social, sobretudo a partir da década de 1980. As ocupações e os movimentos por moradia já recebiam apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) desde a década de 1970.

A luta pela implementação da ZEIS remete ao ano de 2007 quando moradores da comunidade Nova Canudos iniciaram a discussão em torno de uma proposta englobando quinze assentamentos precários que atualmente estão localizados dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim.

O Quadro a seguir reúne os principais marcos de organização e mobilização pela implantação das ZEIS de Bom Jardim (QUADRO 2), mas antes é importante destacar que, no ano de 2008, em meio às discussões sobre ZEIS no PDPFor, o CDVHS lançou o curso *Formação Popular para o Desenvolvimento Urbano*, com o objetivo de capacitar moradores para a atuação e a conquista de direitos sociais. Muitos dos jovens que hoje integram o CDVHS vieram de coletivos culturais e projetos. Em 2012, o projeto Jovens Agentes de Paz (JAP), articulando “cultura de paz” e formação de lideranças juvenis, teve protagonismo na área. Nos movimentos comunitários do Bom Jardim, a memória é tomada como instrumento político em

termos de uma estratégia discursiva pela Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS).

Quadro 2 – Marcos de organização e mobilização pela implantação da ZEIS

Data	Evento	Objetivos/Resultados
Fev/2009	Aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza - (Lei Complementar 062/2009)	Inclusão da ZEIS Bom Jardim no Plano Diretor da cidade.
Mai/2012	Lei Complementar 108/2012 modifica o Plano Diretor	Modifica a destinação das áreas vazias que antes eram destinadas exclusivamente para habitação de interesse social e passa a admitir outros fins. Um retrocesso na visão dos moradores.
Out/2012	II Seminário ZEIS e Direito à Moradia no Bom Jardim	O objetivo do seminário era fortalecer a luta pela implementação da ZEIS.
Set/2013	Audiência Pública	Prefeitura decidiu criar um comitê técnico para elaborar um relatório sobre a situação da ZEIS. Esse trabalho foi concluído em Out/2015.
Ago/2016	Prefeitura cria Comissão para regulamentação da ZEIS	O objetivo da comissão era elaborar uma proposta de regulamentação da ZEIS, que ficou pronta em Set/2017.
Set/2018	Eleição do Conselho Gestor	Discutir com a comunidade as mudanças que precisam ser implementadas.
Jun/2019	Início da elaboração do PIRF	O Plano Integrado de Regularização Fundiária é um instrumento a ser elaborado por uma equipe técnica da UFC em parceria com os moradores e membros do Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim. Esse instrumento será útil na luta da comunidade junto ao poder público pela implementação das medidas necessárias à região.

Fonte: Elaborado por Equipe PIRF – Sociologia, 2019.

3.2 Diagnóstico socioeconômico da ZEIS Bom Jardim

3.2.1 Crescimento, adensamento e divisão territorial

A ZEIS do Bom Jardim constitui um espaço em contínua transformação, sobretudo pelo incremento populacional e adensamento. Ao comparar os dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, percebe-se o crescimento populacional de 9,4%. Se, em 2000, a população absoluta foi contabilizada em 28.293 habitantes, em 2010 esse número cresceu para 30.943 moradores.

Na relação entre a divisão por gênero e as faixas etárias, é possível indicar que o número de homens é superior ao de mulheres até 14 anos. Nas demais faixas etárias, um maior

número de mulheres predomina. Em 2010, o número de mulheres já é superior ao de homens a partir da faixa 10 –14. Nesse sentido, há diferença entre o quadro médio nacional, em que o número de mulheres é superior ao de homens somente a partir da faixa de 25 a 29 anos. Para o caso do Bom Jardim e de Fortaleza, duas são as explicações: inicialmente, aponta-se a migração em função do trabalho e, mais grave, a segunda hipótese, a mortalidade de jovens do sexo masculino em virtude da violência urbana e dos conflitos relativos ao tráfico de drogas em função da disputa entre facções rivais.

No Bom Jardim, a divisão territorial pode ser percebida em quatro comunidades consideradas principais para o zoneamento do PIRF, as quais estão em situação social mais vulnerável dentro da poligonal da ZEIS: Pantanal, Nova Canudos, Ocupação da Paz e Marrocos. Esses quatro assentamentos precários foram os mais mencionados nos materiais analisados e nas reuniões. Além desses, existem outros 11 territórios destacados como uma zona meio indistinta que foi chamada de “Resto da Poligonal”, ou seja, que se encontra incluída no território da ZEIS, fazendo parte de áreas “menos” vulneráveis.

A comunidade Pantanal (Parque Santo Amaro) formou-se a partir de uma ocupação realizada na década de 1990 e está situada no território do bairro Bom Jardim entre um canal (na parte oeste) e um tipo de bifurcação formada pela Rua Urucutuba e Travessa Uniflor. A localidade tem carência de infraestrutura, estando parcialmente em área de risco e sujeita à inundação, devido à proximidade com o canal.

Nova Canudos é uma comunidade que também resultou de uma ocupação na década de 1990. A luta dessa localidade por regularização fundiária se transformou na luta pela ZEIS Bom Jardim. Nova Canudos é a comunidade mais populosa, com o maior número de famílias e imóveis. Ademais, é a mais assistida com serviços urbanos, como escola, posto de saúde, comércio, centro religioso e associação comunitária.

O Marrocos é uma das comunidades tidas como mais perigosa e violenta. As classificações sobre o local não são extensivas ao conjunto de moradores que afirmam haver diferenças entre “maus elementos e pessoas de bem”. Trata-se de ocupação iniciada nos anos 2000 a partir do aterro de um terreno alagadiço que recebe águas de Nova Canudos, do Conjunto Habitacional Tatumundé e da Ocupação da Paz. Possui a maior extensão de área, mas é desprovida de esgotamento sanitário, drenagem e serviços urbanos.

Situada na parte leste do Marrocos, a Ocupação da Paz, como é conhecida, surgiu no entorno de um canal, sendo considerada uma favela com risco construtivo de alagamento. Não possui esgotamento sanitário nem drenagem, e os serviços de abastecimento de água e

coleta do lixo são parciais. O diagnóstico do Relatório da ZEIS afirma que se trata de um *assentamento precário*.

3.2.2 Caracterização socioeconômica e cultural dos moradores

O conhecimento das condições socioeconômicas da ZEIS Bom Jardim se estabeleceu a partir de distintas fontes e indicadores. Um deles diz respeito à quantidade e à condição social dos responsáveis pelo domicílio. De acordo com a nota metodológica do IBGE, tal categoria corresponde a pessoa (homem ou mulher) de 10 anos ou mais de idade, reconhecida pelos moradores como responsável pela unidade domiciliar. Dentre as responsabilidades, a providência e a organização da renda mensal são das mais relevantes para as famílias.

Na situação em análise, percebe-se, em números absolutos, que os homens detêm a maior participação dos responsáveis por domicílio. Contudo, o crescimento da participação das mulheres enquanto responsáveis é deveras significativo. Houve aumento de mais de 100% entre os anos 2000 e 2010. No primeiro Censo analisado, foram computados 1782 domicílios sob a responsabilidade de mulheres; em 2010 o número chega a 3743.

Tal evidência quantitativa aponta para mudanças sociais gerais, como a participação mais intensa da mulher no mundo do trabalho. Todavia, esse dado pode representar aumento da vulnerabilidade social, haja vista a dupla jornada de trabalho para as mulheres, ou seja, a divisão entre afazeres domésticos e as outras funções cotidianas remuneradas. As condições de dupla jornada são agravadas em domicílios sob responsabilidade de mulheres e sem a presença do cônjuge. Há, neste sentido, impacto na renda *per capita* da família, aproximando-a de condições socioeconômicas desfavoráveis.

Tabela 1 - Distribuição por gênero dos responsáveis por domicílio na ZEIS Bom Jardim (2000 e 2010)

Variáveis	Censo 2000	Censo 2010
Responsáveis Totais	6.671	8.583
Homens responsáveis	4.889	4.840
Mulheres responsáveis	1.782	3.743

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010.

Para a variável percentual de mulheres chefes de domicílios, os setores censitários incluem nas categorias baixa, média-baixa e média, mas com predominância na categoria baixa.

Os dados coletados diretamente pelo questionário apresentaram o seguinte: não há significativa distinção entre os sexos em relação à formalidade do trabalho, mantendo-se a proximidade de 50% para cada categoria. Porém, as diferenças aparecem quando agregamos o recorte da faixa etária: entre as mulheres que declararam ser responsáveis principais pela renda familiar, apenas 7,5% tinham entre 15 e 29 anos, enquanto a proporção do sexo masculino foi de 23,2%.

Curiosamente, a proporção se inverte (embora de modo menos drástico) na medida em que se avança na faixa etária: entre aqueles que são responsáveis pela renda doméstica, 67,5% das mulheres possuem mais de 40 anos e 25% mais de 60 anos, enquanto os homens representam 55,8% e 18,6%, respectivamente. Ou seja, embora na juventude o sexo masculino assumira a liderança da renda familiar, na velhice esse papel cabe majoritariamente ao sexo feminino. A gravidez e o cuidado dos filhos quando jovens podem contribuir para esse quadro, o que indica que as mulheres ingressam mais tarde no mercado de trabalho ou, pelo menos, demoram mais tempo a se estabilizarem em suas profissões.

A renda média domiciliar apontada pela pesquisa direta foi de R\$ 275,00. Sabendo-se que, em 2010, o salário mínimo era R\$ 510,00, indica-se média domiciliar próxima a 54% do valor nominal do mínimo. A respeito dos menores estratos de renda, foram observados 1.599 domicílios com renda inferior a meio salário mínimo, algo equivalente a 18,45% dos domicílios. Em comparação, para 2010, a média de renda domiciliar em Fortaleza era igual a R\$ 733,17, com renda *per capita* de R\$ 846,36.

Na ZEIS Bom Jardim, 18% dos domicílios apresentam renda que os incluem na condição de pobre e extremamente pobres. Os dados demonstram condição mais vulnerável do que a média da cidade, haja vista o percentual de moradores em situação de pobreza em Fortaleza alcançar o número de 12,14% da população.

Os dados relativos a ZEIS Bom Jardim expõem situação de precariedade considerando-se a importância da educação como vetor de mobilidade sociocultural. Em 2010, dos 8.583 responsáveis por domicílio, 17,86% foram contabilizados como analfabetos. Para essa variável, o percentual médio para Fortaleza é inferior, 8,98%. A situação tem implicação direta nas ocupações possíveis (profissões, empregos, funções), geralmente fundamentadas em baixos níveis salariais e nas informalidades das relações trabalhistas, as quais são predominantes para os moradores da ZEIS.

Como a dimensão social compreende o impacto das faixas etárias (ativos e inativos) e da condição de gênero na organização das condições de reprodução econômica dos domicílios, a presença de população superior a 60 anos não representa, necessariamente, um aspecto

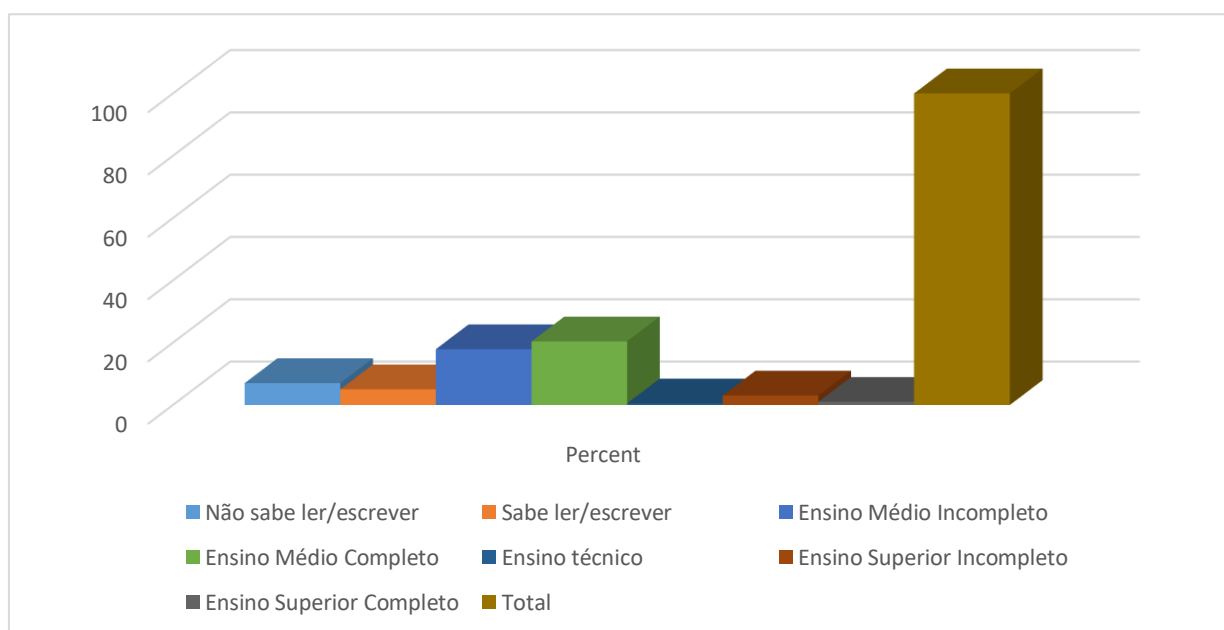
negativo. Muitas vezes, esses são responsáveis pelo domicílio e os únicos com renda fixa, sobretudo em função das aposentadorias e dos benefícios sociais.

O maior problema diz respeito ao número considerável de jovens sem iniciação ao trabalho e, também, sem frequência no ambiente escolar. São jovens com inatividade econômica que não se preparam, em termos educacionais, para as demandas sociais e ocupacionais da modernidade.

Quanto à ocupação, na ZEIS Bom Jardim, 47,3% dos entrevistados afirmaram trabalhar, 12,5% estudam e 42,3% não estudam nem trabalham. Esse segmento figura como a geração chamada “nem e nem” que tem sido objeto de preocupação de algumas políticas públicas voltadas para jovens (DIÓGENES, 2019).

Nos dados primários, coletados diretamente por meio de questionários, o grau de escolaridade apresentou-se da seguinte forma: 34,8% dos entrevistados afirmaram ter Ensino Fundamental incompleto e 10,4%, Ensino Fundamental completo. Em seguida, veio a proporção daqueles com Ensino Médio incompleto, com 17,9%, e Ensino Médio completo, 20,4%. Também há pequena margem dos que afirmaram não saber ler ou escrever, com 7%, ou apenas sabem ler/escrever, com 5%, e alguns com Ensino Superior incompleto, com 3%, e o completo com 1%. Agregando esses números, pode-se perceber que 47,6% dos entrevistados já chegaram pelo menos ao Ensino Médio.

Gráfico 1 – Grau de escolaridade na ZEIS Bom Jardim



Fonte: Equipe PIRF – Sociologia, 2019.

O gráfico apresenta uma significativa mudança no grau de escolaridade dos filhos em relação aos pais. Tendo a mãe de entrevistados como referência, percebeu-se que 17,4% não sabiam ler ou escrever e que apenas 14,5% chegaram ao Ensino Médio, com apenas uma atingindo o Ensino Superior.

Na dimensão habitação, de acordo com o IBGE (2010), observa-se que, dos 23.382 domicílios particulares recenseados, 75,64% são próprios, fato a demonstrar participação de outras modalidades de acesso à habitação (empréstimo, ocupação ou aluguel).

Quanto à moradia, percebeu-se que a maioria dos entrevistados na ZEIS Bom Jardim possui grande sentimento de pertença ao bairro no qual vivem há muito tempo: 78,6% afirmaram morar há mais de 10 anos no bairro, dos quais 9% há mais de 40 anos, 10,5% residem no bairro há menos de 5 anos e somente 9,5% responderam morar há menos de 10 anos.

A longevidade relacionada à pertença à comunidade também é reforçada pelo tempo de moradia na residência atual: 57,8% vivem na casa em que foram entrevistados há mais de 10 anos e 2,5% deles há mais de 40 anos. Aqui, a proporção dos que vivem há menos de 10 anos foi maior, com 27,8%, e somente 11,9% em menos de um ano. Tal diferença em relação à moradia no bairro pode ser explicada pelo casamento ou outras dinâmicas familiares.

Quanto à posse, a maioria dos entrevistados diz que sua casa é própria, com 78,6%, enquanto 18,4% afirmam morar de aluguel, pagando um valor que varia entre R\$ 250,00 e 400,00 ao mês. Apesar disso, 58,2% dizem que sua casa não é registrada, mas, outrossim, 61,2% declaram possuir um documento que comprova a posse da casa, como conta de água, contrato de compra e venda e conta de luz. A maioria (88,1%) mora em casa individual.

O número de beneficiários de programas governamentais é alto: 50% dos entrevistados, o que caracteriza o grau de apoio social e econômico por parte das autoridades públicas para a manutenção socioeconômica dessa comunidade. Dentre os que recebem benefícios, na sua maioria são do Programa Bolsa Família (40%), o que pode indicar um grau considerável de atividades econômicas informais e de baixa renda (menor de um salário).

3.2.3 Atividades econômicas

As regiões delimitadas como ZEIS na cidade se inscrevem em um panorama de fragilidade econômica e pouca eficácia de gestão do poder público comparando-se à concentração de serviços em outras regiões da cidade. Nessa perspectiva, a estrutura

convencional de mercado não funciona bem nesses espaços e os moradores precisam se adaptar para atender as demandas locais. Algumas dessas iniciativas se enquadram na economia solidária que constitui um ponto importante a ser considerado pelo PIRF.

Com relação às atividades econômicas, os dados coletados na aplicação de questionários mostram uma economia diversificada em torno de comércio e serviços, a exemplo de Supermercado/Mercantil/Mercadinho/Mercearia, segundo 28% das pessoas ouvidas, ou Modinha/Roupas e Mercadinho/Mercantil, correspondente a 22%. Em referência aos produtos comprados fora do bairro, destaca-se, em primeiro lugar, a opção Vestuário e Eletrodomésticos, reunindo 19,4% das pessoas entrevistadas, seguida por Alimentícios, Vestuário e Eletrodomésticos, 9,5%, Eletrodomésticos, 7,5%, e Vestuário, 7%. Os itens Vestuário e Eletrodomésticos aparecem com maior frequência entre as respostas mais recorrentes, acompanhados pelo item Produtos Alimentícios.

Os dados demonstram que a comunidade do Bom Jardim é bastante carente quanto à geração de renda, à escolaridade, à proteção social, ao treinamento e à organização para os negócios.

3.3 Diagnóstico urbanístico e físico-ambiental da ZEIS Bom Jardim

3.3.1 Sistema viário e a garantia de serviços urbanos

Um dos temas relevantes de análise e de atualização da base de dados foi a estrutura viária, entendendo que a compreensão de suas dimensões e características é fundamental para a garantia de serviços urbanos indispensáveis para a efetivação do direito à moradia digna.

Assim, considerando a largura viária como um parâmetro importante, foram considerados os seguintes intervalos para mapeamento, tendo como base os estudos de Costa Lima (2017): 0 a 1,50m / 1,50m a 3m / 3m a 4m / acima de 4m. Esses intervalos foram escolhidos levando em consideração os seguintes argumentos:

- 0 a 1,50m: ruas com dimensões menores que 1,50m indicam trechos da comunidade com maior dificuldade de acesso e de viabilização de infraestruturas urbanas, que necessitam de alargamento viário. Entretanto, apesar de estreitos, representam espaços importantes de não adensamento, possibilitando a ventilação natural das edificações. Segundo Moretti (1997), ruas de no mínimo 1,20m possibilitam a circulação de pelo menos duas pessoas lado a lado, além de incluir cadeirantes, pessoas obesas, mulheres grávidas ou mães com

carrinhos de bebê. Entretanto, Bueno (2000) considera necessária para vias de pedestres uma largura mínima de 1,50 metro e não 1,20 metro como costuma se aceitar em algumas intervenções de urbanização. Essa percepção poderá dar um indicativo de melhorias na etapa do Plano Urbanístico, visando propostas para tais vias de pedestre, visando minimizar remoções.

- 1,50 a 3m: vias maiores que 1,50m comportam ruas de pedestre mais confortáveis, se consideramos o padrão estabelecido por Bueno (2000). Além disso, possibilitam o giro de uma cadeira de rodas, que precisa também de uma largura mínima de 1,50m, de acordo com a NBR 9050. Segundo Moretti (1997), vias entre 1,20m e 1,50m permitem a passagem simultânea de uma pessoa e um carrinho manual de coleta de lixo. As vias desse intervalo precisam estar a uma distância máxima de 32m a uma via de 3m de largura, devido ao tamanho da mangueira de desobstrução mecânica de esgoto, acoplada a caminhão especializado.

- 3m a 4m: a medida mínima prevista para a passagem de um carro, segundo Moretti (1997), é 3m. Além de contemplar vias carroçáveis, esse intervalo também é admissível, segundo Bueno (2000), para a passagem de caminhão de desobstrução de esgoto, além da instalação de ramais de esgoto convencionais caso estejam a no máximo 60m de ruas mais largas. É válido ressaltar que existem outras tecnologias quanto ao sistema de saneamento básico que serão consideradas para ruas com dimensões menores.

- Acima de 4m: dimensão viária para tráfego de serviços urbanos, como o caminhão da coleta de lixo e a ambulância.

A aferição das larguras das vias será realizada mediante metodologia computacional, levando em consideração os intervalos descritos na literatura. Uma diretriz importante do estudo do sistema viário é a separação da linha do sistema viário em trechos, tendo em vista que, em um assentamento informal, as dimensões ao longo de uma rua são variáveis. Dessa forma, pode-se garantir uma análise mais coerente com a realidade, visto que é possível diferenciar os tipos de acesso às residências, além de quais trechos da comunidade podem ter a implementação de redes de esgoto e drenagem, entre outros serviços urbanos.

De modo geral, o sistema viário da ZEIS Bom Jardim possui perfil heterogêneo e é mais precário no interior das comunidades, sobretudo por falta de pavimentação. A malha viária existente gera quarteirões de diferentes tamanhos, embora com relativa ortogonalidade na maior parte da ZEIS. Em alguns casos, vias que têm largura adequada para permitir a passagem de

ônibus acabam apresentando dificuldades de receber esse e outros serviços urbanos por causa da deficiência na pavimentação e na rede de drenagem pluvial.

Entretanto, há sim uma tendência de diminuição da caixa viária, em particular devido à ausência de controle urbano, problema mais acentuado na porção do território cujo assentamento se origina a partir de ocupações. Além disso, verifica-se que a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo vigente (Lei nº 236/2017) prevê alargamento de vias que, se executados, trariam um grande impacto à comunidade em termos de remoções.

A ação cotidiana do poder público municipal contraria essa expansão planejada do sistema viário, ao consolidar recentemente o binário das ruas Pedro Martins e São Francisco, investimento esse que não está previsto no referido sistema de planejamento urbano. Esse binário, embora seja colocado pelos agentes municipais durante a reunião do Conselho Gestor, como uma solução paliativa, constitui uma alternativa ao alargamento previsto para a avenida Urucutuba na LPUOS e é uma demanda importante dos moradores que não querem ser removidos.

Figura 3 - Obra do Binário recém executado Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP), por meio do Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito de Fortaleza (PAITT), em parceria com a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC)



Fonte: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-binario-no-bom-jardim-com-melhorias-para-pedestres-e-ciclistas>. Acesso: Outubro de 2019.

Vale ressaltar que, embora a obra do binário possa servir de alternativa de fluxo ao alargamento da Via Urucutuba, essa deve ser complementada, pois não incluiu a requalificação das calçadas, gerando uma grande frustração nos moradores.

As vias mais conectadas da ZEIS, que se concentram na porção nordeste, como as ruas Urucutuba, São Francisco, Pedro Martins e Maria Júlia, segundo dado da SEFIN (2010), são asfaltadas. A maior parte dos assentamentos precários, à exceção do Marrocos e da Ocupação da Paz que não possuem pavimentação viária internamente, tem ruas com calçamento de pedra rústica.

Com relação à percepção sobre áreas verdes, a avaliação dos entrevistados é bastante crítica: 72,7% consideram negativamente (7% ruim e 65,7% péssimo) e somente 7% positivamente (1,5% ótimo; 5,5% bom), tendo mais 8% de regular. Como já foi mencionado, os moradores apontaram que há quase uma ausência de área verde nos locais e as que existem são construídas por iniciativa da população. Por sua vez, os entrevistados relataram casos de desmatamento e descuido com áreas verdes disponíveis.

Percepção semelhante foi partilhada nas oficinas de mapas sociais. Além da pouca arborização e quase nulidade de áreas verdes, a questão do descarte do lixo nas ruas foi apontada como problema. Entretanto, a existência de Associação de Reciclagem foi avaliada positivamente.

A avaliação das praças na região também seguiu a mesma tendência. Embora não consideradas nulas, como no caso das áreas verdes, quase metade dos entrevistados teve uma avaliação negativa sobre as praças. Isso se deu inclusive porque, em algumas áreas da ZEIS, realmente o número de praças é irrisório.

Os dados coletados no Plano Popular da ZEIS Bom Jardim mostram que há apenas três praças no perímetro da ZEIS e dois campos de futebol, que totalizam apenas 0,2% da área da zona. Essa informação corrobora com o que foi levantado, sendo identificados alguns assentamentos de terras estaduais, municipais e/ou privadas (COSTA LIMA, 2017). As praças mais citadas foram a do Santo Amaro e do Santa Cecília e, ainda assim, as condições físicas e de insegurança dos equipamentos foram mencionadas como pontos negativos.

3.3.2 Uso e Ocupação do Solo: infraestrutura e densidade

A constatação de um processo de urbanização acelerada e precária na direção das áreas frágeis supracitado suscitou a investigação pelo Plano Popular (FREITAS *et al.*, 2019) do estoque de terras disponíveis nos espaços mais propícios à urbanização. Como resultado, percebeu-se que, tanto do ponto de vista ambiental como do ponto de vista urbanístico, os espaços mais propícios à urbanização se localizam na porção leste da ZEIS, próximo à Avenida

Osório de Paiva, nas cotas mais altas. Nessa área da ZEIS, que é onde se concentram as áreas legalmente loteadas, também se concentram os serviços urbanos, como as linhas de ônibus. Por outro lado, a densidade da área com melhor infraestrutura é também a menor, seja a densidade populacional, visto que 75% da população da ZEIS estão contidas nos assentamentos precários, seja a densidade construída, haja vista a grande quantidade de vazios na porção leste.

Além disso, dentro dos assentamentos, verifica-se uma relação inversamente proporcional entre provisão de serviços e disponibilidade de espaços livres. Por exemplo, Nova Canudos (ocupação mais antiga, do início dos anos 1990) conta com um posto de saúde, com pavimentação e coleta de lixo, mas possui pouco espaço livre restante, seja na escala do lote, seja na escala do assentamento. Por outro lado, Marrocos (ocupação mais recente, dos anos 2000) não possui nenhum equipamento público, pavimentação ou coleta de lixo, mas ainda possui ruas relativamente largas, lotes grandes com baixas taxas de ocupação e áreas de lazer improvisadas (COSTA LIMA, 2017).

3.4 Diagnóstico jurídico e fundiário da ZEIS Bom Jardim

É fundamental conhecer a constituição da base fundiária da área referente à ZEIS Bom Jardim, para que, a partir disso, sejam apresentadas propostas de intervenção visando à regularização fundiária de acordo com a situação fática.

Conforme a base de dados da SEFIN 2010, há 3.832 imóveis privados na ZEIS Bom Jardim, correspondendo a 98% da totalidade dos imóveis na área da poligonal. Desses, seguindo a divisão proposta pelo órgão, 64 inscrições são de propriedade pública, sendo 32 unidades estaduais, 30 Municipais, 02 Federais e 08 Religiosas. Embora a propriedade de instituição religiosa seja considerada pela SEFIN uma categoria especial, o direito brasileiro classifica-a como pessoa jurídica de direito privado, portanto, de domínio privado.

Ressalta-se, inicialmente, que, considerando a classificação da Zeis Bom Jardim como ZRU – 2, os parâmetros³ a serem obedecidos são: I – índice de aproveitamento básico: 1,5; II – índice de aproveitamento máximo: 1,5; III – índice de aproveitamento mínimo: 0,10; IV – taxa de permeabilidade: 30%; V – taxa de ocupação: 60%; VI – taxa de ocupação de subsolo: 60%; VII – altura máxima da edificação: 48m; VIII – área mínima de lote: 125m²; IX – testada mínima de lote: 5m; X – profundidade mínima do lote: 25m.

³Art. 97, Lei Complementar n° 062, de 2 de fevereiro de 2009.

A área em questão também é classificada como ZEIS 1 e, em virtude disso, os projetos para regularização fundiária nessa área são dispensados das exigências urbanísticas para loteamento estabelecidas na legislação municipal, observando a normatização especial prevista no Plano Integrado de Regularização Fundiária.

Quanto aos loteamentos existentes na área, a base de dados utilizada se constitui dos mapeamentos realizados pela Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB) e pela Secretaria de Finanças de Fortaleza (SEFIN).

Assim, no perímetro da ZEIS Bom Jardim, é possível constatar, com base nos dados apresentados pela COURB no ano de 2013, a presença, total ou parcial, de 12 loteamentos demarcados, aprovados ou não pela Prefeitura, sendo eles: Estrada da Urucutuba, Parque Cordeiro, Sítio Três Marias, Sítio Três Marias Prolongamento, Jardim Maria das Graças, Parque Santo Amaro, Mutirão Tia Joana, Granja São Vicente, Planalto Santa Terezinha, totalmente inseridos na poligonal, e Granja Santa Cecília/Parque Bom Jardim, Jardim Paulista e Jardim das Oliveiras, parcialmente inseridos na ZEIS Bom Jardim.

A maior parte dos assentamentos precários sobre que constam informações acerca de sua situação fundiária é de domínio público, total ou parcialmente, revelando potencial utilização de instrumentos urbanísticos destinados a terrenos públicos no processo de regularização dessas áreas, como será abordado de forma mais aprofundada ao final desse trabalho. Quanto aos assentamentos de domínio privado, incluindo-se o terreno exclusivamente de domínio privado e os demais, que o são de forma parcial, provavelmente caberá solução diversa, também a ser detalhada mais adiante.

3.4.1 Áreas Ambientais

As áreas de preservação permanente foram concebidas *a priori* como áreas a serem preservadas com vegetação nativa e, portanto, seriam não edificáveis, para garantir as funções pelas quais foram concebidas originariamente. Contudo, em anos recentes, a legislação tem sido modificada e passou a admitir a possibilidade de regularização nas hipóteses de “utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental” (Art. 8º).

A ocupação por população de baixa renda para fins de moradia está elencada como uma dessas situações caracterizadas como de “interesse social” desde que se tratem de assentamentos humanos “ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas

urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009” (art. 3, IX, “d” da Lei Federal nº 12.651/2012).

O conceito de Áreas de Risco, por sua vez, está legalmente relacionado à Lei Federal nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Tal lei contempla o risco de desastre, trazendo orientações para situações de desastre efetivo e incerto. Embora a lei empregue o termo “desastre” 56 vezes, não o conceitua (MACHADO, 2014, p. 1232), tendo sido tarefa já desempenhada pelo Decreto Federal nº 7257/2010.

Dentre os objetivos da PNPDEC (Art. 5º, I a XIV) que possuem relação direta com o ambiente urbano, podem ser citados: I – reduzir os riscos de desastres; II – prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III – recuperar as áreas afetadas por desastres; IV – incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; V – promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil; VI – estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII – promover a identificação e a avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; [...] X – estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI – combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII – estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro.

Nem a lei de 2012, nem o decreto de 2010, contudo, chegam a conceituar “área de risco”. O Parágrafo Único do art. 1º da Lei nº 12.608/2012 indica que “As definições técnicas para aplicação desta Lei serão estabelecidas em ato do Poder Executivo federal”, ou seja, seria necessária uma norma do poder executivo federal para realizar sua definição, regulamentando a matéria. O conceito de área de risco, portanto, permanece aberto, sendo preenchido por normas estaduais e municipais no âmbito de suas competências.

Os objetivos da PNPDEC se integram às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano e meio ambiente (art. 3, Parágrafo Único), trazendo aos municípios a obrigação⁴ de identificar, mapear, fiscalizar essas áreas, garantir medidas de prevenção aos

⁴Art. 8º Compete aos Municípios: I - executar a PNPDEC em âmbito local; II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados; III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres; V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; VI - declarar situação de emergência e estado de

desastres, coibir novas ocupações e garantir medidas de emergência (art. 8). A identificação e o mapeamento das áreas de risco são obrigações comuns ao município e ao Estado⁵.

Da análise do rol de atribuições ao município no art. 8, deduz-se as ações são, na sua maioria, preventivas e de monitoramento e, nos casos de “alto risco ou das edificações vulneráveis”, promover evacuação. Em caso de ocorrência do desastre, adota medidas de socorro.

A Lei nº 12.608/2012 alterou ainda o Estatuto da Cidade, acrescentando o art. 42– A na Lei nº 10.257/2001, trazendo conteúdo mínimo⁶ dos Planos Diretores das cidades participantes do Cadastro Nacional. A alínea h ao art. 2, inciso VI: “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: h) a exposição da população a riscos de desastres”.

Por fim, seu art. 27 alterou o art. 12 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que passou a vigorar com a seguinte redação:

calamidade pública; VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança; IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre; XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre; XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres; XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município; XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

⁵ Art. 7º Compete aos Estados: [...] Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo: I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres;

⁶ Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014) § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. § 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§2º Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto [de loteamento ou desmembramento] de que trata o caput ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

§ 3º É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.

Sendo assim, loteamentos de qualquer natureza existentes em áreas de zonas de proteção ambiental (ZPA) do PDPFOR/2009, que é não edificável, vão ser considerados irregulares.

A política de prevenção de riscos de desastres no ambiente urbano deve ser compreendida à luz da nova legislação de regularização fundiária. Embora o Reurb tenha trazido algumas definições no art.11, também não conceituou juridicamente as áreas de risco; ainda assim, trouxe resoluções para tal questão. A Lei Federal nº 13.465/2017 passou a permitir a regularização fundiária (Reurb-S) em áreas de risco, desde que mediante a realização de estudos técnicos que atestem a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada (artigo 39, Lei Federal nº 13.465/2017⁷). Na Reurb-S que envolva áreas de risco, mas que não comporte eliminação, correção ou administração, os municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

O Plano Diretor de Fortaleza (PDPFOR), Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, estabeleceu a Macrozona de Proteção Ambiental, sendo “art. 59 [...] composta por ecossistemas de interesse ambiental, bem como por áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis” (FORTALEZA, 2009). Dentro desse macrozoneamento, instituiu subzonas⁸ como a Zona de Preservação Ambiental (ZPA) destinadas à preservação das faixas de preservação permanente dos recursos hídricos (ZPA-1), da faixa de praia (ZPA-2) e do Parque Natural das Dunas de Sabiaguaba (ZPA-3).

⁷ Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada. § 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb à implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

⁸ Art.61 - A macrozona de proteção ambiental subdivide-se nas seguintes zonas: I - Zonas de preservação Ambiental-ZPA, II - Zona de Recuperação Ambiental (ZRA); III - Zona de Interesse Ambiental (ZIA).

São objetivos da Zona de Preservação Ambiental (ZPA) conforme o art. 64: I – preservar os sistemas naturais, sendo permitido apenas uso indireto dos recursos naturais⁹; II – promover a realização de estudos e pesquisas científicas; III – desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental; IV – turismo ecológico; V – preservar sítios naturais, singulares ou de grande beleza cênica; VI – proteger ambientes naturais em que se assegurem condições para existência ou reprodução de espécies ou Comunidades da flora local e da fauna Residente ou migratória; VII – garantir o uso público das praias (FORTALEZA, 2009).

Nas áreas definidas como ZPA, é proibido o parcelamento do solo (art. 66, § 1º) e os parâmetros de uso e ocupação são os mais rígidos, constituindo-se de área *non aedificandi*¹⁰. Os instrumentos aplicáveis as ZPA foram estabelecidos no art. 65: “I – plano de manejo; II – plano de gestão; III – estudo ambiental (EA); IV – estudo de impacto de vizinhança (EIV); V – direito de preempção”.

Já no Macrozoneamento urbano, ressalte-se, para o caso a ser analisado, a importância da Zona de Requalificação Urbana de tipo 2. São objetivos da Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2): I – promover a requalificação urbanística e ambiental, com investimentos para complementar a infraestrutura, principalmente de saneamento ambiental, priorizando as sub-bacias dos rios Maranguapinho e Cocó, como unidades de planejamento, e as áreas com precárias condições de habitabilidade e de riscos socioambientais para investimentos; II – ampliar a disponibilidade e conservar espaços de uso coletivo, equipamentos públicos, áreas verdes, espaços livres voltados à inclusão para o trabalho, esportes, cultura e lazer; III – estimular a dinamização urbanística e socioeconômica das atividades de comércio e serviços, considerando a diversidade dos territórios que constituem os bairros e as áreas com concentração de atividades de comércio e serviços; IV – promover a integração e a regularização urbanística e fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes.

O Plano prevê para a ZRU 2 os seguintes instrumentos no art. 98: I – parcelamento, edificação e utilização compulsórios; II – IPTU progressivo no tempo; III – desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública; IV – direito de preempção; V – direito de superfície; VI – operação urbana consorciada; VII – consórcio imobiliário; VIII – estudo de

⁹ Art. 64, Parágrafo Único - Define-se como uso indireto dos recursos naturais aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição desses recursos.

¹⁰ Art.66- São parâmetros da ZPA: I - índice de aproveitamento básico:0,0; II - índice de aproveitamento máximo:0,0; III - índice de aproveitamento mínimo: 0,0; IV - taxa de permeabilidade:100%; V - taxa de ocupação:0,0; VI - altura máxima da edificação:0,0. § 1º - Não será permitido o parcelamento do solo na Zona de Preservação Ambiental (ZPA).

impacto de vizinhança (EIV); IX – estudo ambiental (EA); X – Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); XI – instrumentos de regularização fundiária; XII – outorga onerosa de alteração de uso (FORTALEZA, 2009).

Dos 15 assentamentos precários mapeados pelo PLHISFor na poligonal da ZEIS Bom Jardim, 05 deles (493, 491,447, 492, 444) estão parcialmente em APP enquanto os demais (10) não estão em APP. Desses 15, 05 estão em áreas de risco, sendo que 03 parcialmente (493, 491 444) e 02 totalmente (447, 492).

Quanto aos que estão parcialmente nas áreas ambientais, seja em APP ou Área de Risco, é necessário estabelecer uma demarcação de cada assentamento em dois grupos e, provavelmente, organizar dois projetos diferentes.

O primeiro grupo seria composto pelos domicílios que não estão situados em APP e, portanto, não se submetem à análise do estudo técnico, podendo dar sequência ao pedido de regularização conforme REURB. O segundo grupo, que está em área de APP, deverá passar pela apreciação de estudo técnico, demonstrando a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. O estudo poderá levar a elaboração de outras subcategorias porque pode mostrar que parte do assentamento pode ter melhoria ambiental efetiva, enquanto outra não. Com isso será procedida análise sobre possibilidade de regularização ou reassentamento. Em sendo área de risco, se for possível a eliminação, a correção ou a administração dos riscos, será dada a continuidade com o REURB-S e a regularização, caso contrário, caberá relocação dos ocupantes e recomposição da área.

Ainda sobre a categoria da irregularidade urbanística e ambiental, faz-se necessário analisar os parâmetros que regem a poligonal sob o aspecto dos usos previsto no zoneamento do Plano Diretor.

Os assentamentos precários elencados no PLHISFor estão inseridos em Zeis 1, exceto o Irmã Dulce I que está previsto como Zeis 2. Ainda segundo a base de dados do PLHISFor, o assentamento 444 não estaria situado em ZEIS. O assentamento Canal Leste está parcialmente dentro da ZEIS, assim como o Parque Santo Amaro, embora a tabela do PLHISFor informe que “não” está no polígono das ZEIS. Quanto ao macrozoneamento, a região onde está situada a poligonal, desconsiderando o zoneamento especial, está parte em ZPA-1, no macrozoneamento ambiental, e parte no Macrozoneamento Urbano (art. 78); a maior parte encontra-se na Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2), exceto o assentamento 447 que está em ZRU 1.

Dos 15 assentamentos precários mapeados pelo PLHISFor:

- 03 favelas foram consideradas “parcialmente em áreas de risco” e consideradas como “consolidáveis com remoção”;
- 05 assentamentos foram também considerados “consolidáveis com remoção”, não sendo consideradas como de risco, variando nos graus de “inadequação”, sendo 02 mutirões (449, 494) e 03 favelas (495, 487 e 489);
 - 03 favelas foram consideradas “não consolidáveis”, sendo 02 caracterizadas como “totalmente em risco” (447, 492) e 01 outra não (473);
 - 01 assentamento do tipo favela (479) “consolidado”;
 - 03 consideradas “consolidável sem remoção”, sendo 02 favelas com baixa inadequação (546, 474) e 01 mutirão (448) com alta inadequação.

Quanto aos números de remoções, em torno de mais de 2.187 unidades no total, deve-se ressaltar que esses números só serão precisos após feita de projeto técnico de eliminação de risco e de melhoria ambiental.

A alternativa de reassentamento é excepcional e, conforme art. 32 da LUOS, ocorre quando for inevitável ou imprescindível para a reurbanização, devendo ser a população deslocada para o próprio bairro ou nas adjacências, mediante consulta obrigatória e acordo de, pelo menos, dois terços da população atingida, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal.

O Relatório das ZEIS (IPLANFOR, 2015), realizado por um comitê técnico intersetorial e comunitário, aponta a existência de áreas públicas dentro da poligonal da ZEIS 1 Bom Jardim. Em seu anexo I, volume 2, o relatório informa que utilizou como fonte os dados fornecidos pela Secretaria de Finanças (SEFIN), referentes ao ano de 2015, e conclui que a União detém o domínio de 7.776 m² e o Estado detém 12.198 m² (de acordo com a SEFIN, os dados são referentes aos contribuintes, ou seja, são os possíveis proprietários do terreno). Quanto aos domínios municipais, o relatório traz informações providas pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), também concernentes ao ano de 2015, totalizando 79.941,50 m² e caracterizando-se como bens próprios do município.

Ademais, o referido documento indica a presença de assentamentos precários nessas áreas, sendo eles: Travessa do Itu, Irmã Dulce I e Mutirão Estrada da Urucutuba, em áreas municipais; Rei do Gado, Comunidade Parque Santo Amaro e Comunidade Canal Leste, em áreas municipais e privadas; Ocupação da Paz, em área estadual e municipal; e Veneza/Daniel de Castro, em área apenas estadual.

Acrescenta-se ainda que, quanto à ZEIS 2 Bom Jardim A, o anexo III, volume II, do Relatório das ZEIS não apresenta qualquer informação referente à situação fundiária e, quanto à ZEIS 2 Bom Jardim B, informa que é constituída por um assentamento precário (Mutirão Estrada da Urucutuba) de domínio municipal e que “não há informação sobre a existência de conflitos fundiários e/ou processos judiciais” (FORTALEZA, 2015, p.12).

Analisando diretamente a planilha de banco de dados da SEFIN de 2010, atualizada em mapeamento realizado pela equipe da Arquitetura e Urbanismo do PIRF–UFC, chegamos aos dados abaixo:

- 32 imóveis públicos estaduais, correspondendo a 1% dos imóveis na área da poligonal;
- 02 imóveis públicos federais;
- 30 imóveis públicos municipais.

Novos registros junto aos órgãos públicos e cartórios poderão desvendar em fase ulterior à origem desses domínios, se decorrentes de compra, desapropriação, parcelamento do solo.

Cabe ainda mencionar que a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2017 (Lei Complementar nº 236/2017) não dispôs sobre padrão mínimo do loteamento quanto a sistemas de circulação e áreas para equipamentos urbanos que serão estabelecidos em projeto próprio.

O Plano Popular da ZEIS Bom Jardim afirma que há apenas três praças no perímetro da ZEIS, que somam 2.890 m² de área, e dois campos de futebol, totalizando 3.023 m², apenas 0,2% da área da zona. Aduz ainda que não há espaços públicos, em todas as comunidades ou nas adjacências, destinados especificamente ao lazer de crianças e jovens, que utilizam, em geral, as ruas para jogar bola e realizar outras atividades recreativas (FREITAS *et al.*, 2019; COSTA LIMA, 2017).

Alguns espaços são identificados, como a pracinha do Canindezinho, localizada na Avenida Osório de Paiva, fim da Rua Icapuí, onde há uma quadra de futsal, e, porém, considerada insegura, diminuindo o fluxo de pessoas e impossibilitando o exercício da finalidade do local (FREITAS *et al.*, 2019).

Na ZEIS Bom Jardim, prioritária na cidade de Fortaleza, foram identificados alguns assentamentos de terras estaduais, municipais e/ou privadas. No Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), foram identificadas três áreas municipais (Travessa do Itu, Irmã Dulce I, Mutirão Estrada da Urucutuba), três municipais e privadas (Rei do Gado, Comunidade

Parque Santo Amaro, Comunidade Canal Leste), uma pertencente ao estado e ao município (Ocupação da Paz) e uma área apenas estadual (Veneza/Daniel de Castro).

3.4.2 Vazios urbanos

De acordo com a legislação urbanística aplicável à cidade de Fortaleza, os vazios urbanos estão definidos nas categorias elencadas no art. 209 do PDPFor, quais sejam: : a) solo urbano não edificado: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero; b) i – imóveis subutilizados: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos; e, c) imóveis não utilizados: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos; excluindo-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo (FORTALEZA, 2009).

Outro instrumento importante que trata sobre vazios urbanos, trazido pelo PDPFor em seu art. 133, são as Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), conhecidas como ZEIS de vazio, que não estão regulamentadas. De acordo com o texto legal, 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.

A realidade urbanística aqui descrita pode ser resumida da seguinte forma: um claro e rápido processo de adensamento construtivo e populacional nas áreas menos adequadas para urbanização, considerando as características do meio físico, que contrasta com uma relativa concentração de serviços urbanos nas áreas mais propícias à urbanização, via de regra localizadas próximos à avenida Osório de Paiva, e com características físico-ambientais mais adequadas. Esse espaço com maior concentração de serviços ainda concentra inúmeros terrenos vazios, alguns deles de grandes dimensões.

Os dados disponíveis revelam a existências de 862 terrenos com uma área total de 96,28 hectares vazios subutilizados em um raio de 3 km da ZEIS, sendo que, desse total, 33 terrenos (26,14 hectares) estão dentro do limite da ZEIS. Tal realidade demonstra a urgência

em aplicar mecanismos de gestão urbana que assegurem a destinação destes terrenos para o uso de Habitação de Interesse Social, como o direito de preempção, a dação em pagamento, a desapropriação ou o IPTU Progressivo, previstos no Plano Diretor Municipal.

A ZEIS 1 Bom Jardim apresenta um déficit habitacional quantitativo por inadequação de 2.801 Unidade Habitacionais (U.H.).

Para identificar os vazios urbanos dentro do perímetro da ZEIS 1 Bom Jardim, optou-se pela classificação utilizada no Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor).

O Plano utilizado como referência adotou quatro patamares de aptidão para a definição de terra adequada para produção habitacional, considerando aspectos relacionados à fragilidade ambiental, à adequação legal, à oferta de infraestrutura e serviços e ao valor da terra (FORTALEZA, 2013, p. 120). A partir desses patamares, são classificados os vazios urbanos identificados, de acordo com a sua aptidão para produção habitacional.

Observa-se primeiro as áreas inaptas, que são áreas onde não serão consideradas para a produção de novas unidades habitacionais e, portanto, não devem compor a oferta de terra. Ou seja, nessas áreas não serão mapeados terrenos vazios para a produção habitacional. Tratam-se de (i) terrenos localizados em áreas ambientalmente protegidas, conformadas pelas Áreas de Preservação Permanente definidas pelo PDPFOR 2009, já incorporadas as APPs definidas no âmbito estadual e federal; (ii) terrenos livres que compõem os bens patrimoniais públicos do município definidos como áreas destinadas à implantação de equipamentos de lazer ou equipamentos institucionais; (iii) terrenos localizados em áreas ambientalmente frágeis e medianamente frágeis conformadas pelos sistemas ambientais de Fortaleza mais vulneráveis, de acordo com o Diagnóstico Geoambiental de Fortaleza de 2009 (FORTALEZA, 2013, p. 121).

Em seguida se observa as áreas de baixa aptidão, denominadas como vazios 3. Essas áreas apresentam concomitantemente dois ou mais tipos de restrições, contudo referem-se a 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. No entanto, são terrenos que são possíveis de tornarem-se adequados (FORTALEZA, 2013, p. 122). O Plano apresenta como restrições características como o alto valor da terra, o baixo atendimento a equipamentos comunitários e a ausência de infraestrutura de esgotamento sanitário.

Outra classificação remonta às áreas de média aptidão, denominadas 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 (FORTALEZA, 2013, p. 125).

Por fim, há as áreas de adequação ou áreas de alta aptidão, denominadas como vazios 1. Os terrenos vazios localizados nessa situação são os terrenos mais aptos para provisão habitacional (FORTALEZA, 2013, p. 126). Por não possuírem restrições, são considerados os vazios mais adequados para reassentamento de famílias.

Ressalta-se que essa classificação foi escolhida para fins metodológicos do presente diagnóstico, porém a questão dos vazios urbanos não pode ser analisada apenas do ponto de vista da necessidade de terrenos para a construção de casas, mas também conforme a definição de áreas para recuperação ambiental, lazer e circulação (FREITAS *et al.*, 2019).

Para o levantamento de dados sobre os vazios urbanos dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim, foram utilizados como fontes de pesquisa o Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For) e o Relatório das ZEIS do Fortaleza 2040.

O levantamento dos terrenos vazios localizados na área de ZEIS registra 536 lotes, em área correspondente a cerca de 24 hectares. No entanto, os lotes vazios se distribuem de modo pulverizado no território da ZEIS (FREITAS *et al.*, 2019). Mesmo com a maioria dos vazios estando pulverizados dentro da poligonal da ZEIS, verifica-se uma concentração de lotes vazios em três pontos adequados para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS): um terreno próximo ao assentamento Nova Canudos, um segundo terreno a norte do assentamento do Pantanal e outro na porção nordeste da ZEIS, entre a rua Três Marias e a avenida Urucutuba. A concentração de lotes vazios próximos à comunidade Nova Canudos também foi indicada pelo PLHISFor como área propícia para reassentamento da população que habita áreas de risco (FORTALEZA, 2013, p. 73).

De acordo com a base de dados do PLHISFor, é possível identificar os vazios indicados pelo Plano Popular da ZEIS Bom Jardim como adequados para a construção de HIS. O terreno próximo ao assentamento Nova Canudos é demarcado no PLHISFor como vazio 2, ou seja, área de média aptidão para produção de novas unidades habitacionais, pois apresenta apenas um tipo de restrição. O terreno encontra-se fora de loteamentos aprovados, ocupando parcialmente as quadras 190 e 291 (numeração da SEFIN), possui formato de T e está localizado entre a Rua Cristo Rei e a Rua Vanda Cidade e entre a Rua General Rabelo e Av. General Osório de Paiva. Uma parte do terreno é de domínio particular (localizada na quadra 190) e outra parte

não há informações sobre seu domínio, pois não possui cadastro na Prefeitura (FORTALEZA, 2015, p. 49).

Ainda de acordo com o PLHISFor, são indicados dois terrenos vazios ao norte do assentamento Pantanal, ambos são vazios 2, áreas de média aptidão para construção de unidades habitacionais. Ambos os terrenos se encontram dentro do loteamento 38, Jardim Paulista, ocupando uma parte da quadra 14 e uma parte da quadra 16 (numeração da SEFIN), ambos localizados na Rua Martins de Carvalho. Ambos os terrenos são de domínio particular (FORTALEZA, 2015, p. 49).

O terceiro terreno indicado no Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, de acordo com a base de dados do PLHISFor, trata-se de um vazio 1, ou seja, apto para provisão habitacional. Encontra-se dentro do Loteamento 36, Três Marias, ocupando quadras 237, 236 e parcialmente a quadra 230 (numeração SEFIN). Pelo PLHISFor, o terreno está localizado com os limites entre a Rua Urucutuba e Rua Sabino Feijão. Toda a área faz parte de terreno de domínio particular (FORTALEZA, 2015, p. 49).

Analisando a base de dados do PLHISFor, encontramos ainda mais dois terrenos dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim que são considerados vazios 1, ou seja, aptos para provisão habitacional. Dessa forma, merecem também inclusão no presente diagnóstico.

Um desses terrenos, indicado como vazio 1, encontra-se dentro do Loteamento 36, Três Marias, ocupando parte da quadra 235 (numeração da SEFIN), localizado com limitações na Rua Manuel Galdino e Av. General Osório de Paiva.

O outro terreno, também indicado como vazio 1, apto para promoção de unidades habitacionais, encontra-se dentro do Loteamento 37, Santo Amaro, ocupando parte da quadra 232 (numeração da SEFIN), localizado com limites na Rua Pedro Martins e Rua Vicente Pinheiro. Esses dois terrenos são também de domínio particular (FORTALEZA, 2015, p. 49).

Dos 15 (quinze) assentamentos precários, 05 (cinco) estão situados parcialmente ou totalmente em Áreas de Preservação Ambiental (APP's) e/ou Áreas de Risco. No que diz respeito às ocupações nessas áreas, para melhor precisão das medidas a serem tomadas, devem ser elaborados projetos de regularização e urbanização, que serão compostos por estudos técnicos preliminares de minimização/eliminação do risco, e o de melhorias ambientais, conforme entende a legislação comentada. A partir desses estudos, estabelecer lote a lote se é possível ou não regularizar. Esse procedimento pode revelar a possibilidade de diminuição das necessidades de remoção/reassentamento das atuais 2.187 famílias aproximadamente.

A ZEIS Bom Jardim, por ser marcada pela presença de grandes assentamentos precários ao longo de praticamente toda a sua poligonal, demanda intervenções urbanas específicas para cada um, conforme explanado acima. Além disso, é importante lembrar a existência de Vazios tipo 1 e 3 na poligonal, que são adequados à promoção de novas habitações de interesse social. É importante observar que a Lei Complementar Municipal nº 236/2017 elenca em suas diretrizes o reconhecimento das áreas de ocupação irregular, precárias e em áreas de risco, de modo que o planejamento urbano articule ações de regularização urbana, ambiental e fundiária. Nessa perspectiva, o uso dos vazios urbanos da ZEIS pode ser uma alternativa aos reassentamentos necessários ao planejamento urbano local e ao desenvolvimento urbano sustentável da cidade.

3.5 Aspectos Conclusivos Gerais do Diagnóstico

A realização deste diagnóstico, contendo referenciais amplos que caracterizam a comunidade do Bom Jardim, implicou processo longo e coordenado de ações referentes à participação dos moradores, à legitimação das atividades de pesquisa e à reunião de informações. Foram importantes o levantamento de dados já sedimentados em pesquisas anteriores e os dados novos encontrados durante o trabalho de campo, como as divisões e as classificações espaciais internas que foram consideradas nas etapas do PIRF, observando-se as diversidades e as heterogeneidades subjacentes ao conceito de “comunidade”.

O Bom Jardim possui divisões espaciais e simbólicas que são importantes no convívio cotidiano dos moradores, constituindo também desafios na elaboração conjunta de demandas.

Foi percebido, durante o processo de elaboração do diagnóstico, o imenso desejo de reconhecimento dos moradores do Bom Jardim que se sentem ameaçados e avaliados de forma estigmatizada, concretamente no momento de intervenção das instituições de repressão policial. Embora sejam críticos face à avaliação dos poderes públicos, os moradores depositam confiança no IPLANFOR e na capacidade do PIRF de funcionar como instrumento de valorização e reconhecimento.

4 PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Plano de Regularização Fundiária compreende um conjunto de ações integradas, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, com o intuito de legalizar e estruturar formalmente ocupações existentes que não atendem às exigências legais, visando à melhoria do ambiente urbano e ao resgate da cidadania da população residente no assentamento, conforme previsão no art. 273, da Lei Complementar n° 62/2009.

O Plano apresenta a proposta com a indicação de instrumentos jurídicos aplicáveis aos casos concretos para a regularização fundiária, tendo sido feito com informações indicadas pelo Plano de Urbanização, componente desse projeto, e em base de dados de órgãos públicos e de cartórios de registro imobiliário.

Assim, para sua elaboração, utilizou-se como base documentos oficiais, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor), ou produzidos em parceria com a Prefeitura de Fortaleza, o Relatório do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, bem como dados coletados na Secretaria de Finanças do Município (SEFIN) e no Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), além do Plano Popular da Zeis Bom Jardim, produzido pela comunidade em conjunto com acadêmicos da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A partir dos referidos dados, é possível identificar a titularidade e o domínio de alguns dos bens existentes no polígono da ZEIS, classificados como bens públicos ou do Estado e bens privados ou particulares (TARTUCE, 2017), e posteriormente apontar os instrumentos jurídicos adequados aos casos encontrados no Bom Jardim. Em síntese, a depender da situação jurídica de cada imóvel, o presente Plano propõe uma solução jurídica para que seja regularizada a situação fundiária do bem.

Acrescenta-se que os instrumentos jurídicos aqui propostos para proceder à regularização fundiária estão amparados pela Lei Federal n° 10.257/2009, pela Lei Complementar n° 62/2009, pela Lei Federal n° 13.465/2017 e reiterados na proposta de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo para a ZEIS Bom Jardim, terceira etapa do PIRF.

O Plano de Regularização Fundiária da ZEIS Bom Jardim consiste em mais uma etapa fundamental na busca por garantir à comunidade melhorias de habitação e infraestrutura necessárias para a garantia da moradia digna, bem como por ofertar e ampliar o acesso a equipamentos públicos essenciais. O Plano tem como princípio e diretriz a permanência das

peças que residem na área de ZEIS, atrelada a todas as normativas nacionais e internacionais de proteção ao direito fundamental à moradia que envolve a proteção de seus bens, patrimônio material e imaterial. Não é demais afirmar que a legislação defende firmemente a **permanência** adequada dos habitantes nos locais em que estão assentados, mesmo quando seja necessária reestruturação e (ou) ampliação de determinadas áreas para contemplar todos os habitantes do Bom Jardim.

O detalhamento das ações necessárias sofreu uma limitação com a redução ou a impossibilidade de acesso às informações precisas sobre a base fundiária do local, no entanto o que se apresenta permite o delineamento necessário para a promoção da regularização, podendo ainda assumir maior celeridade com o aporte de mais e novas informações a serem liberadas pelos órgãos públicos e registros de imóveis no decorrer do processo de intervenção.

4.1 Aspectos normativos

A proposta de normatização é uma etapa importante dentro do Plano Integrado de Regularização Fundiária da Zona Especial de Interesse Social do Bom Jardim, pois as atividades de intervenção, as ações do poder público e de particulares só poderão ocorrer de acordo com as previsões de regras e princípios relacionados ao território que envolve tal ZEIS.

Nessa etapa e com base em todo o estudo feito pelas demais equipes, em especial à de Arquitetura e Urbanismo, apresentamos a síntese das propostas do quadro legislativo incidente sobre a demanda de regularização fundiária de habitações de interesse social, antecedido de sua fundamentação, daquilo que justifica e autoriza a proposta de regras aqui expostas e que têm relação sistêmica com a proposta de promoção do direito à cidade em territórios especiais, objetivando promover a oferta de infraestrutura, bens e prestação de serviços à Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim.

4.1.1 Repartição constitucional de competência legislativa

É de suma importância compreender que há um sistema normativo no qual a legislação de planejamento e as ações sobre a questão urbana estão inseridas. A Constituição Federal Brasileira, ao organizar política e administrativamente o país, determina a distribuição de competências legislativas. No que diz respeito à matéria urbanística, a competência é distribuída da seguinte forma: é competência da União legislar sobre os princípios e diretrizes

que conduzirão o direito urbanístico no país e a União e Estados devem legislar de forma concorrente sobre direito urbanístico (art. 24, da CRFB), ficando sob responsabilidade dos municípios complementar as leis mais gerais, de forma a respeitar as peculiaridades locais de cada um.

No capítulo de política urbana, marco da Constituição Federal de 1988, o artigo 182 determina que fica a cargo dos municípios executar a política urbana conforme as diretrizes nacionais (CASIMIRO, 2010). Além disso, é atribuída ao poder público municipal a função de elaborar o Plano Diretor (PD), que vai definir a função social da propriedade com base no respeito às normas urbanísticas estabelecidas em seu texto e prever instrumentos urbanísticos aplicáveis no âmbito municipal para a promoção do direito à cidade. A execução da política urbana prevista no Plano Diretor deve seguir, obrigatoriamente, o princípio da gestão democrática da cidade, sendo imperativa, portanto, a ampla participação popular durante sua elaboração, a execução de intervenções, sua implementação e seus desdobramentos, inclusive a revisão, se necessário.

4.1.2 Legislação federal incidente e aplicável

Descrevemos aqui os instrumentos normativos essenciais à política urbana no Brasil:

- Lei Federal nº 6.766/1979: dispõe sobre normas gerais sobre parcelamento do solo a serem seguidas pela legislação municipal (com alterações da Lei 9.785/99);
- Lei Federal nº 10.257/2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;
- Lei Federal nº 11.888/2008: assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124/2005;
- Lei Federal nº 12.651/2012: dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, conceituando as áreas de preservação permanente (com alterações da Lei nº 12.727/2012);
- Lei Federal nº 13.465/17: dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União;

- Decreto nº 9.3710/2018: institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

4.1.3 Legislação estadual incidente e aplicável

Quanto aos normativos estaduais, têm-se os seguintes:

- Constituição do Estado do Ceará de 1989: regula, em seu capítulo X, a política urbana, apontando os fundamentos em que deve ser construída, as matérias a serem abordadas no plano diretor dos municípios, bem como os instrumentos urbanísticos aplicáveis com intuito de garantir a função social da propriedade;
- Lei Estadual nº 13.845/2006: estabelece normas e procedimentos para promover a regularização fundiária de imóveis populares para fins residenciais, mediante a outorga de Título de Concessão de Direito Real de Uso e dá outras providências.

4.1.4 Legislação municipal incidente e aplicável

No âmbito municipal, apresenta-se a seguinte síntese legislativa aplicável ao objeto em análise:

- Lei Orgânica do Município: Regula, em seu Capítulo, a política urbana no município de Fortaleza, apontando diretrizes e instrumentos urbanísticos aplicáveis com intuito de garantir a função social da propriedade, bem como direcionando o ordenamento territorial;
- Lei Complementar nº 62/2009: Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências;
- Lei Complementar Municipal nº 236/2017: Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências;
- Lei Municipal nº 10.639/2017: Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a outorgar Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) de imóveis públicos, construídos ou adquiridos no âmbito da política habitacional de interesse social de Fortaleza.

4.1.5 Diretrizes de Plano Diretor Municipal para a área

A Lei Complementar nº 62/2009 (PDPFor) institui as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como meio de assegurar a efetivação do direito à moradia, direito social previsto na Constituição Federal de 1988, para população de baixa renda.

Nesse sentido, a ZEIS é conceituada, no art. 123 da referida lei, como área delimitada por lei municipal destinada prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e já consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas, considerando as particularidades de cada área, a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

O PDPFor subdivide as ZEIS em três categorias: ZEIS 1 - referente a assentamentos irregulares com ocupações desordenadas; ZEIS 2 - loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais; e ZEIS 3 - áreas ainda não edificadas ou imóveis não utilizados ou subutilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Veja-se:

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.

Além da classificação citada acima, o PDPFor aponta os instrumentos a serem aplicados em cada ZEIS. Para a ZEIS Bom Jardim, ZEIS de tipo 1, os principais instrumentos apontados são os seguintes: concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), usucapião especial de imóvel urbano, concessão de direito real de uso (CDRU), legitimação fundiária, legitimação de posse, arrecadação de bem vago, desapropriação por utilidade pública, direito de preempção, parcelamento, uso ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento da indenização em títulos.

É importante ressaltar que a Prefeitura de Fortaleza editou Decreto Municipal nº 13.241, de 21 de outubro de 2013, que instituiu um Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), contando com a participação da sociedade civil e de órgãos públicos, no intuito de subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomadas de decisão relativamente à regulamentação e à implementação dessas zonas especiais no âmbito do território municipal. Ressalta-se que o relatório elaborado por esse Comitê foi utilizado como base de dados para o presente plano de regularização fundiária.

Ainda é importante ressaltar que o município de Fortaleza editou o Decreto nº 14.211, de 21 de junho de 2018, com a finalidade de regulamentar os Conselhos Gestores das ZEIS de tipos 1 e 2. Conforme o artigo 3º da norma, a atuação desses conselhos deve seguir princípios como: a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade urbana. Segundo o art.4º, I e IV, do mesmo ato normativo, dentre as diretrizes dos Conselhos, estão: democratização e publicização dos procedimentos e processos decisórios da política de habitação de interesse social; consolidação das ocupações dos atuais moradores de ZEIS com o menor número de remoções e, quando essas ocorrerem, que o reassentamento seja feito, preferencialmente em áreas próximas, com priorização de ocupação das ZEIS tipo 3, também conhecidas como “ZEIS de vazio”. Por fim, o art. 5º enumera as atribuições dos Conselhos Gestores, dentre as quais tem destaque o protagonismo do órgão no processo de implementação das ZEIS e da elaboração e execução dos PIRFs, em que exercem papel fundamental de teor consultivo, deliberativo e fiscalizador.

4.2 Instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária da ZEIS Bom Jardim

O processo de ocupação do Bom Jardim gerou a estruturação de comunidades internas, do qual deriva, em parte, um cenário de desigualdades no próprio interior da ZEIS, sobre o qual nos relata Costa Lima (2014), que fala sobre diferentes modalidades de habitação na área, cada uma delas sendo “representativa de uma forma de influxo de moradores, e marca, também, uma diversidade de pertencimentos, mais restritos a ruas e localidades específicas, de seus moradores” (LIMA, 2014, p. 32).

Ressalta-se, então, a existência de 15 assentamentos precários parcial ou totalmente inseridos dentro do perímetro da ZEIS Bom Jardim, dos quais três estão organizados sob o regime de mutirão e 12 são classificados como favelas, dentro das quais estão inseridas as quatro

comunidades mais citadas nas fontes de estudo: Marrocos, Pantanal, Nova Canudos e Ocupação da Paz.

4.2.1 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

O instrumento conta com previsão constitucional no art. 182§ 4º I, que faculta ao poder público exigir, mediante lei específica, do proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena sucessivamente de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial ou territorial urbana progressivo no tempo, e desapropriação para fins de reforma urbana. Note-se que, além de lei específica para esse fim, faz-se necessário que a área de incidência do instrumento esteja definida no Plano Diretor.

O art. 5º do Estatuto da Cidade dispõe que a lei municipal poderá aplicar esse instrumento ao solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, considerando-se como “subutilizado” o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. A referida lei inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao fixar diretrizes gerais de aplicação desse e de outros instrumentos, contribuindo para lhes conferir condições de serem postos em prática nas legislações locais (BRASIL, 2016).

No município de Fortaleza, o Plano Diretor Participativo previu o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios em seu art. 208, estando sujeitos a ele os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana, exceto na Zona de Ocupação Restrita (ZOR). O §1º do mesmo artigo enfatiza que, nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3 de vazio), será aplicado o instrumento independente da zona em que se situe.

Excluem-se dessa classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de sua utilização

É importante mencionar que, em que pese a previsão do instrumento no Plano Diretor, o município de Fortaleza ainda não editou lei específica que trate da aplicação do instrumento em questão, condição presente no art. 182 da Constituição Federal.

4.2.2 Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo

O IPTU progressivo no tempo, previsto no art. 182, § 4º, II da Constituição Federal, tem por objetivo penalizar o proprietário que não promove o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Como o parcelamento e a edificação compulsórios e a desapropriação para fins de reforma urbana, o IPTU progressivo no tempo é importante instrumento constitucional para induzir o desenvolvimento urbano, evitar a especulação imobiliária e promover a garantia da função social da propriedade urbana.

Apesar das previsões legais, em raros casos, o IPTU progressivo no tempo é aplicado na prática, nenhuma vez pela Prefeitura de Fortaleza. Para aplicá-lo, deve ser editada lei específica dispendo sobre o valor da alíquota, e, conforme art. 305, VII do PDPFor, o Poder Executivo deveria ter encaminhado à Câmara de Municipal o projeto de lei específica no prazo de 6 meses após a entrada em vigor do PDPFor de 2009.

4.2.3 Desapropriação para fins de reforma urbana

É instrumento também situado dentre os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e direito à moradia (MELO, 2010). Encontra previsão no art. 182 da Constituição Federal que estabelece, após a aplicação do parcelamento e edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo, a possibilidade de o município proceder a desapropriação de imóveis urbanos que não venha atendendo à sua função social

Na esfera municipal, encontra-se regulado pelo artigo 217 do Plano Diretor de Fortaleza, que espelha as normas gerais fixadas no Estatuto da Cidade. Segundo art. 8º, § 1º do Estatuto da Cidade, e o art. 217, § 1º do PDPFor, os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

O aproveitamento do imóvel poderá ser feito diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, mediante prévia licitação (Plano Diretor de Fortaleza, art. 217, §4º), dentro do prazo de cinco anos.

4.2.4 Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário é instrumento previsto na legislação como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel urbano. Esse instrumento foi trazido inicialmente no art. 46 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sendo inserido no mecanismo de cumprimento da função social da propriedade urbana previsto no art. 182, §4º da Constituição Federal.

O consórcio imobiliário adota a forma de contrato de troca ou permuta, celebrado entre a Prefeitura ou a entidade da administração municipal indireta e proprietário do imóvel sujeito ao parcelamento, à edificação e à utilização compulsórios. O município receberá o terreno e eventuais construções e o proprietário receberá, após a realização das obras, lotes ou unidades condominiais equivalentes ao valor do terreno e eventuais edificações nele existentes (CARMONA, 2019).

4.2.5 Direito de Preempção

O direito de preempção é um instrumento que confere ao poder público, em determinadas situações, preferência para aquisição de imóvel urbano, o qual seja objeto de alienação onerosa entre particulares em virtude de diretrizes da política urbana.

O referido instituto está previsto na Lei Federal nº 10.257/2001 e poderá ser utilizado pelo poder público para promover regularização fundiária, contanto que sejam atendidos os seguintes requisitos: a) previsão em lei municipal, baseada no plano diretor, da área em que incidirá o direito de preempção, b) prazo de vigência não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel e c) atender uma das finalidades previstas no art. 26.

A legislação municipal do PDPFor (Lei Complementar nº 62/2009) prevê o uso do direito de preempção como instrumento a ser aplicado na Zona Especial de Interesse Social do tipo 1.

4.2.6 Zoneamento ambiental

Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 240), “zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas”. Essa repartição é a base do estabelecimento de critérios de regulamentação do uso e ocupação de cada zona de acordo com suas características socioambientais. Uma vez firmados, estes critérios tornam-se obrigatórios, tanto para a administração pública quanto para o particular. Ele é previsto como instrumento de política urbana no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, e como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na Lei nº 6.938/1981, sendo essencial para a efetividade do planejamento municipal.

4.2.7 Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir é instrumento urbanístico que, regulado por lei específica, traduz-se na faculdade de permissão para que um proprietário “possa alienar ou exercer em outro local o mesmo direito que exerceria em sua propriedade” (MELO, 2010, p.82). Dessa forma, com esse instrumento, um proprietário de um imóvel urbano, privado ou público, poderia exercer seu direito de construir em outro local, uma vez que naquele estaria limitado de exercer o direito de construir em sua plenitude em razão de interesse público (GASPARINI, 2005, p.91).

Esse instrumento está previsto nos artigos 4º e 35 do Estatuto da Cidade (Lei. nº 10.257/2001). De acordo com a previsão legal, deve ser feito por meio de escritura pública, quando o imóvel do proprietário adquirente do direito for considerado necessário para os seguintes fins: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Também poderá ser concedido tal direito a proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins já elencados.

4.2.8 Regularização Fundiária

Em razão de um processo de industrialização e urbanização que desencadeou formas irregulares de ocupação do solo, alinhado à falta de planejamento urbano efetivo por parte do poder público, a regularização fundiária surge como medida fundamental para “contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, gerando assentamentos urbanos desprovidos de quaisquer condições para moradia” (MELO, 2010, p. 88).

A regularização fundiária, de acordo com o art. 252 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar n° 62/2009), é:

processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e socioambiental, com o objetivo de legalizar as ocupações de áreas urbanas constituídas em desconformidade com a lei, implicando a segurança jurídica da posse da população ocupante, melhorias no ambiente urbano do assentamento, promoção do desenvolvimento humano e resgate da cidadania.

A regularização fundiária é fundamental na garantia de moradia adequada, sendo esse um de seus grandes objetivos. Ela indica a solução para os casos de irregularidade ligados à habitação, disseminados em quase todos os centros urbanos do território nacional, além de promover a inclusão legal e urbanística de assentamentos informais na cidade formal, garantindo que as pessoas exerçam o direito de ter um local para habitar (MELO, 2010, p. 90).

4.2.9 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

A concessão de uso especial para fins de moradia é mecanismo de gestão patrimonial vinculado a políticas de desenvolvimento urbano e configura uma espécie de outorga de uso de bens estatais que encontra seu fundamento expresso no texto constitucional. Foi no §1º do art. 183 da Constituição Federal de 1988 que a concessão ganhou respaldo, uma vez que o referido parágrafo dispõe que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher[...]”. Observa-se que o caput do artigo trata apenas do domínio, fazendo referência à usucapião. Porém, o primeiro parágrafo ampliou a proteção dos moradores ocupantes ao prever tanto a aquisição de domínio do bem quanto a concessão de uso (MARRARA, 2019).

Para adquirir a CUEM, é necessário atender aos vários requisitos legais de natureza temporal, subjetiva, material e formal. O requisito temporal é a comprovação da posse por um período mínimo de cinco anos; para tanto, é necessário que o prazo quinquenal tenha se exaurido até uma data limite. A Lei nº 13.465/2017 alargou o prazo para o dia 22 de dezembro de 2016. O requisito subjetivo é de que o possuidor não poderá ser proprietário, nem concessionário de qualquer outro imóvel rural ou urbano. Na modalidade coletiva, impõe-se outro requisito subjetivo, a comprovação da baixa renda dos ocupantes. Os requisitos materiais consistem na (a) utilização do imóvel público para moradia própria ou da família; (b) no limite de tamanho máximo para a concessão individual e máximo por possuidor, para a coletiva; (c) na ausência de oposição à posse pelo poder público. Os requisitos formais consistem na (a) solicitação escrita pelo possuidor na via administrativa e, subsidiariamente, perante o judiciário; (b) a comprovação formal dos requisitos anteriores; (c) se o imóvel for de propriedade da União ou de estado da federação, a demonstração de que o imóvel está situado em área com características e finalidade urbanas.

Duas são as modalidades de concessão de uso especial para fins de moradia previstas em lei. A CUEM individual é o direito que atinge imóveis públicos de até 250 metros quadrados, e não há exigência que o possuidor comprove pertencer à população de baixa renda. Já a CUEM coletiva abrange imóveis superiores a 250 metros, desde que a área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor (inovação trazida pela Lei nº 13.465/2017), mas requer a comprovação da condição de baixa renda dos potenciais beneficiários.

4.2.10 Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Instrumento de regularização fundiária elencado no rol de instituto jurídico-políticos do Estatuto da Cidade, é direito real resolúvel que transfere o direito de uso. Está previsto no art. 1.225 do Código Civil. Consiste em instrumento gratuito ou oneroso, passível de aplicação tanto em imóveis públicos como privados para fins de urbanização, edificação, cultivo ou interesse social (MELO, 2010). A CDRU pode ter aplicação junto a “assentamento da população de baixa renda ou para legalizar aquelas situações já consolidadas nesses terrenos, em ações de regularização fundiária, sendo utilizada pelos Municípios por meio de lei municipal específica” (MELO, 2010, p. 83).

Pode ser contratada coletivamente, nos termos do art. 4º, §2º do Estatuto da Cidade, no caso de programas habitacionais de interesse social desenvolvidas por órgãos da Administração Pública com atuação específica nessa área.

Não são exigidos para a concessão da CDRU a comprovação de requisitos de tempo mínimo de posse e tamanho máximo do imóvel, de modo que pode ser aplicada nos casos em que os beneficiários não implementem as condições legalmente requeridas para a CUEM.

4.2.11 Usucapião especial de imóvel urbano

O instrumento de usucapião especial de imóvel urbano tem previsão na Constituição Federal de 1988, em seu art. 183, situado no capítulo da política urbana. Esse dispositivo diz que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. Mais adiante, nos parágrafos 1º e 2º, disciplina que, independentemente do estado civil, ao homem ou à mulher, ou a ambos, serão conferidos o título domínio e a concessão, não podendo tal direito ser reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

O Código Civil (Lei nº 10.406/2002) repete a normativa constitucional em seu art. 1.240, além de tratar de outras espécies de usucapião. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por sua vez, trata da usucapião especial de imóvel urbano enquanto instituto jurídico e político a ser utilizado para seus fins.

Esse instrumento é abordado mais detalhadamente nos arts. 9º a 14 do Estatuto da Cidade, também repetindo o texto constitucional, porém adicionando outras disposições. Prevê, por exemplo, que “o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão” (BRASIL, 2001). Além disso, o art. 10º disciplina acerca da possibilidade de usucapião coletiva de imóvel urbano de núcleos informais, com a condição de existirem sem oposição há mais de 5 anos e não serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural, mesmo que se a área dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor.

No Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009), a usucapião especial de imóvel urbano é tida como instrumento prioritário a ser aplicado em Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 (ZEIS 1 e 2), conforme os arts. 128 e 131,

respectivamente. Mais adiante, conforme já mencionado, esse instituto é previsto enquanto instrumento de regularização fundiária no art. 256.

No tocante à disciplina conferida a esse instituto na Lei nº 13.465/2017, que dispõe acerca da regularização fundiária urbana (REURB), pode-se atentar para o disposto no art. 15, II da referida lei, que reconhece como instituto jurídico a ser aplicado no âmbito da REURB a usucapião, incluindo a modalidade de usucapião especial de imóvel urbano, ao mencionar os dispositivos tratados anteriormente.

4.2.12 Autorização de uso

A autorização de uso é instrumento de regularização fundiária, definido no art. 260, da Lei Complementar nº 62/2009, que estabelece uma faculdade concedida ao município de autorizar o uso de imóvel público situado em área urbana para fins comerciais. Para isso é necessário que sejam atendidos os seguintes critérios: a) uso do imóvel urbano para comércio, instituição ou prestação de serviços; b) estar na posse por 5 anos de forma ininterrupta e sem oposição; e c) imóvel possuir área menor que 250m².

Salienta-se que o citado instrumento pode ser utilizado em área de ZEIS tipo 1, consoante dispôs o art. 128, da Lei Complementar nº 62/2009.

4.2.13 Cessão de posse

A cessão de posse é instrumento previsto para promoção da regularização fundiária que confere ao município a faculdade de transferir, de forma gratuita, a posse dos bens desapropriados para fins de parcelamento popular.

O referido instituto está presente na Lei Complementar nº 62/2009, que disciplina sua utilização em áreas de ZEIS 1:

Art. 261 - É facultada ao Município, desde a imissão provisória na posse, a cessão de posse dos bens desapropriados para fins de parcelamento popular.

Parágrafo Único - Com o registro da sentença no processo de desapropriação, a cessão converter-se-á em compromisso de compra e venda, valendo como título para registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhado da prova de quitação.

4.2.14 Assistência técnica e jurídica gratuita

A assistência técnica e jurídica gratuita foi criada pela Lei nº 10.257/2001 (art. 4, V, “r”) e é um importante marco para a política urbana. Posteriormente, esse instrumento passou a ser regulado pela Lei nº 11.888/2008, com o intuito de assegurar às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia, reconhecido como direito fundamental pelo art. 6º da Constituição Federal:

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no **caput** deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

- I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;
- II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;
- III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;
- IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

4.2.15 Legitimação fundiária

A Lei nº 13.465/2017 trouxe o instrumento da legitimação fundiária (art. 11) como sendo “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB”.

Nos termos do art. 23 da Lei nº 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB. Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016.

A legitimação fundiária somente será concedida no âmbito da REURB-S se preenchidos os seguintes requisitos, conforme o §1º: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode

ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (art. 23, § 2º, da Lei nº 13.465/2017).

4.2.16 Legitimação da posse

O artigo 11, inciso VI, da Lei nº 13.465/2017, define a legitimação de posse como sendo o “ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma dessa lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse”. Nos termos do art. 25, § 1º, da mesma lei, a legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos. Vale destacar ainda que a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (§2º do art. 25 da Lei 13.465/2017), ou seja, aplica-se apenas a áreas particulares.

Conforme o art. 26 da Lei nº 13.465/2017, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal (usucapião constitucional urbana individual¹¹). Após cinco anos, é convertida automaticamente em propriedade, não sendo necessária provocação ou prática registral, desde que atendidos os requisitos da lei (art. 26, § 2º).

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real. Diante dessa realidade jurídica, a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais,

¹¹ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (art. 26, §2º, da Lei nº 13.465/2017).

4.2.17 Demarcação Urbanística

A demarcação urbanística é procedimento da Regularização Fundiária de Interesse Social em que o poder público demarca o núcleo urbano informal em imóvel público ou privado ocupado, definindo limites, área, localização, confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes, a natureza e o tempo de suas respectivas posses. O objetivo da demarcação urbanística, conforme o inciso IV do art. 11 da Lei nº 13.465/2017, é obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula desses imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município.

O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em (art. 19, § 2º):

- I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou
- III - domínio público.

4.3 Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo para Zonas Especiais de Interesse Social

Tendo como norte as diretrizes firmadas na legislação e os objetivos da política urbana do município de Fortaleza, os estudos realizados até o momento no território da ZEIS Bom Jardim, envolvendo uma parcela reconhecida do território que está ao lado do formalmente definido, e o diálogo entre o conhecimento técnico e os conhecimentos populares dos moradores da área, viabilizado por meio de oficinas realizadas junto à comunidade, foi elaborada a presente proposta de minuta de normatização especial.

A ZEIS Bom Jardim é considerada a segunda maior ZEIS de ocupação de Fortaleza. Nesse sentido, é classificada como tipo 1, devendo, portanto, cumprir os seguintes objetivos: efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa

renda, eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas e ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários (art. 127, da Lei Complementar n° 62/2009).

Assim, na busca pela concretização desses objetivos, a elaboração de uma normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo é medida fundamental a ser adotada, prevista como uma das etapas do PIRF, a fim de garantir a regularização das ocupações desse território e o seu uso prioritário para habitações de interesse social.

Acrescenta-se ainda que, consoante a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, a urbanização deve prever a instituição de áreas especiais que impõem tratamento especial para definição de parâmetros de uso e ocupação do solo, dentre essas áreas especiais de interesse social. Nota-se o referido dispositivo:

Art. 199º - A urbanização do Município se orientará considerando o ordenamento territorial estabelecido no Plano Diretor de Fortaleza, que deverá prever, no mínimo, as seguintes áreas especiais:

§ 2º- As áreas especiais de interesse social são porções do território destinadas prioritariamente à habitação da população de baixa renda, seja por regularização urbanística e fundiária de assentamentos informais ou implementação de programas habitacionais de produção de moradia.

Com base nisso, verifica-se que a Lei Orgânica do Município autoriza a abertura de áreas com parâmetros específicos para regulação do uso e da ocupação do solo.

Nesse sentido, há possibilidade de adequação entre a realidade e a legislação, dando ao município a função pública de urbanizar, na medida em que promove a moradia adequada em áreas que não atendem aos padrões exigidos pela legislação urbanística e auxilia a produção de habitação social destinadas à população que não tem acesso à terra urbanizada mediante a oferta mercadológica (MELO, 2010).

Ressalta-se que a definição de parâmetros especiais, que devem se sobrepor àqueles estabelecidos pela Lei Complementar n° 236/2017 para o restante da cidade, assegura a formalização de ocupações irregulares, bem como impulsiona o investimento público nessas áreas para garantir melhorias habitacionais e de infraestrutura, proporcionando, assim, uma melhoria na qualidade de vida da população. Ademais, essas determinações especiais possibilitam uma melhor organização do território e impõem às futuras construções e/ou moradias a seguirem os parâmetros específicos.

Assim, à vista das previsões legais constantes na Lei Orgânica do Município, na Lei Complementar n° 62/2009 e na Lei Complementar n° 236/2017, as definições urbanísticas

apresentadas na presente minuta de Normatização Especial para a ZEIS Bom Jardim foram decididas por meio de oficinas comunitárias realizadas no território e são resultados do PIRF, sendo estruturadas de modo a abranger o máximo possível de moradias atendendo aos requisitos básicos de moradia digna.

Destaca-se, finalmente, que os critérios utilizados na eleição desses parâmetros especiais foram definidos, de forma conjunta, por moradores, equipe técnica e Conselho Gestor, considerando as particularidades de cada assentamento. A metodologia utilizada nas oficinas buscou identificar as funções da moradia consideradas prioritárias pelos moradores. Com isso, equilibrou-se a adoção de parâmetros projetivos que diferem dos previstos para a “cidade legal”, garantindo segurança e qualidade de vida dos moradores, além de priorizar o acesso à iluminação, à ventilação, à estabilidade estrutural, ao escoamento de água e ao conforto familiar como forma de garantir a moradia digna.

Quanto aos instrumentos especificados abaixo, cabe ressaltar que todos possuem previsão no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Fortaleza, sendo, portanto, aplicáveis às ZEIS e passíveis de serem utilizados em contexto de regularização fundiária.

Nesse sentido, o uso de tais instrumentos é recomendável, considerando que há normas definindo-os como meios adequados para a regularização fundiária da área.

Cabe mencionar ainda que se optou por indicar a utilização de alguns instrumentos que ainda necessitam de regulamentação específica pelo poder público municipal, quais sejam Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e Direito de Preempção. Tal fato é justificável, uma vez que sua utilização, especialmente na regularização fundiária da área, possui alto potencial de auxiliar na consecução das diretrizes do uso e ocupação do solo propostos para a ZEIS Bom Jardim.

Já no caso das normas relativas a novos empreendimentos habitacionais a serem construídos nos terrenos subutilizados na ZEIS, a referência utilizada foi a proposta de “lei de Habitação de Interesse Social em ZEIS 3 em substituição ao Plano de Intervenção”, elaborada pela Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das ZEIS de Fortaleza, coordenada pelo IPLANFOR e acolhida pelo Gabinete do Prefeito em 2018. Assim, os parâmetros para novos empreendimentos contidos nesta minuta tiveram como referência a proposta já pactuada com os representantes das 10 ZEIS prioritárias no âmbito das atividades da Comissão.

Compreende-se a pertinência do uso de tal referencial, mesmo que os territórios em análise não se enquadrem enquanto ZEIS tipo 3, em razão de os parâmetros apontados serem

dotados de legitimidade, visto que foram discutidos e aprovados em espaço amplo de estudos e discussões que reuniu poder público, moradores dos territórios e representantes da sociedade civil e se voltarem para áreas cuja destinação é habitação de interesse social, 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 nos termos do art. 133 do Plano Diretor de Fortaleza.

Busca-se assim orientar o crescimento das ZEIS em análise de forma sustentável e compatível com as finalidades do instrumento, permitindo que novas construções se efetivem de modo a garantir a qualidade urbanística e a segurança habitacional necessárias à moradia digna, garantindo sua utilização para HIS e coibindo a retenção especulativa do solo e a implantação de empreendimentos que venham a descaracterizar as áreas. Observa-se ainda que as áreas de ocupação não consolidadas podem ter importante papel quando da realização de eventuais reassentamentos necessários à implantação das melhorias urbanísticas a serem propostas para a área.

Entendendo que se faz necessária a regulamentação dos usos do solo compatíveis com a HIS de modo a viabilizar projetos que auxiliem a geração de emprego e renda no território das ZEIS ao passo que garanta o cumprimento da finalidade do instrumento, evitando que, após a regularização, empreendimentos de grande porte, voltados para padrões de renda superiores aos encontrados na área, venham a se instalar, buscou-se encontrar parâmetros para a conciliação da HIS com outros usos, tendo como base o estudo de ZEIS regulamentadas em outras cidades brasileiras.

Utilizou-se por base o Guia para a regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Vazios Urbanos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Dessa forma, os parâmetros propostos partem de estudo comparado com experiências de regulamentação de ZEIS em outros locais do país em diálogo com a realidade encontrada nos territórios trabalhados.

Esclarecemos ainda que a minuta aqui proposta pressupõe a implementação das recomendações do Relatório da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das ZEIS, finalizado em 2018. Além da Lei de HIS em ZEIS 3 já mencionada aqui, o referido documento propõe minutas de leis que alteram dispositivos do PDPFOR e da LPUOS que são fundamentais para a efetivação das diretrizes de direito à cidade aqui defendidas. O documento propõe ainda uma minuta de Lei para Instituição do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no tempo e

Desapropriação por títulos da dívida pública, ou seja, a regulação de instrumentos importantes para viabilizar a oferta de terrenos para a produção de HIS em bairros dotados de serviços urbano.

Conforme o exposto acima, apresenta-se a seguir a minuta de Normatização Especial para a ZEIS Bom Jardim.

4.3.1 Proposta de Minuta de Lei

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____ / _____.

Dispõe sobre instituição e normas de parcelamento, uso e ocupação do solo da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, de acordo com a Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009 (PDPFor) e adota outras providências.

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. O uso, o parcelamento e a ocupação do solo da área da ZEIS Bom Jardim obedecerão às normas e aos parâmetros estabelecidos nessa lei, consoante com o previsto no art. 271, da Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, e no art. 137 da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017.

Art. 2º. Fica assegurada a permanência das edificações que não se encontrem em conformidade com as normas estabelecidas nessa lei e que tenham sido construídas até a data de sua publicação.

Parágrafo Único. As edificações que não atendem aos parâmetros mínimos definidos por essa lei devem receber melhorias habitacionais, com intervenções planejadas junto aos moradores, em processo participativo de regularização fundiária acompanhado pelo Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim, com assistência técnica gratuita, conforme a Lei Federal nº 11.888/2008, e de responsabilidade do poder público municipal

Art. 3º. O uso, o parcelamento e a ocupação do solo da área da ZEIS Bom Jardim serão destinados prioritariamente à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), seja por iniciativa do poder público ou de particulares, respeitando-se a ocupação consolidada pela população de baixa renda já existente no território.

Art. 4º. São partes integrantes desta lei os seguintes Anexos:

I - Anexo 1: Mapa de Subzoneamento das ZEIS Bom Jardim;

II - Anexo 2: Mapa de Nomenclatura dos setores e ruas confinantes;

III - Anexo 3: Mapa de Imóveis Vazios e Subutilizados acima de 400m²;

IV - Anexo 4: Áreas e dimensões mínimas dos compartimentos das unidades habitacionais.

Art. 5º. A definição de índices e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, a edificação, o uso e a ocupação do solo na ZEIS Bom Jardim observa as seguintes diretrizes:

I - garantia do direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos para o território;

III - respeito à tipicidade e às características das formas de ocupação existentes, com a manutenção, sempre que possível, das edificações e do traçado urbano, quando da intervenção do Poder Público Municipal;

IV - ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, parcelamento do solo, edificação ou uso inadequado em relação à infraestrutura, à retenção especulativa do imóvel urbano que resulte em sua subutilização ou não utilização e à poluição e/ou degradação ambiental;

V – o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Art. 6º. São objetivos dessa lei:

I - determinar parâmetros urbanísticos especiais a serem aplicados na ZEIS Bom Jardim, que incluem:

a) definições do índice de controle urbanístico para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;

b) definição do lote padrão, para os novos parcelamentos, áreas mínimas e máximas de lotes;

c) normas mínimas de construção das unidades habitacionais, para fins de moradia adequada;

d) normas relativas ao remembramento de lote com proteção à habitação de interesse social;

e) tipos de usos compatíveis dentro das ZEIS, com proteção à habitação de interesse social;

f) definição de índices sobre uso de imóvel para fins comerciais, de acordo com a características da ZEIS;

II – promover e proteger a habitação de interesse social na ZEIS Bom Jardim;

III - proporcionar o direito à moradia adequada.

Art. 7º. Para fins dessa lei, serão regulamentados os seguintes parâmetros urbanísticos para a área de ocupação consolidada da ZEIS do Bom Jardim:

I - Área máxima do lote;

II - Área mínima do lote;

III - Gabarito;

IV - Testada mínima do lote;

V - Área livre mínima do lote.

§ 1º Para fins de aplicação dessa lei, são adotadas as seguintes definições:

I - Área máxima do lote se refere ao tamanho máximo em m² (metros quadrados) que deve ser observado para fins de parcelamento do solo, desmembramento e remembramento de lotes dentro da ZEIS Bom Jardim;

II - Área mínima do lote se refere ao tamanho mínimo em m² (metros quadrados) que deve ser observado para fins de parcelamento do solo, desmembramento e remembramento de lotes dentro da ZEIS Bom Jardim;

III - Gabarito é o limite máximo, expresso em pavimentos, estabelecido pela legislação urbanística para a altura das edificações de uma determinada área;

IV - Testada mínima do lote se refere ao tamanho mínimo em metros de qualquer uma das faces do terreno voltada para o sistema viário já existente, projetado ou exigido em função do empreendimento a ser implantado;

V - Área livre do lote é superfície do lote não ocupada pela edificação, considerando-se essa em sua projeção horizontal.

VI - Desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos e nem o prolongamento, a modificação ou a ampliação dos já existentes.

VII - Remembramento é o agrupamento de lotes pertencentes a loteamentos para constituição de novos lotes.

Art. 8º. É definida como Habitação de Interesse Social (HIS), para os fins desta Lei, as iniciativas de construção de habitação, melhoria habitacional, regularização fundiária, urbanística e edilícia e oferta de infraestrutura básica dirigidas às famílias com faixa de renda entre zero e 3 (três) salários mínimos vigentes no território municipal, produzidas pelo Poder Público, pelas associações habitacionais, pelas cooperativas habitacionais populares ou pela iniciativa privada destinada prioritariamente reassentamento de famílias necessário para a realização de intervenções de qualificação urbanística da ZEIS Bom Jardim.

Parágrafo Único: A demanda para HIS será definida pelo poder público municipal com a devida aprovação do Conselho Gestor da ZEIS.

Art. 9º. Na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim, serão aplicados, principalmente, os seguintes instrumentos, dentre outros:

- I – Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- II – Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;
- III – Desapropriação para fins de reforma urbana;
- IV – Consórcio imobiliário;
- V – Direito de Preempção;
- VI – Direito de Superfície;
- VII – Zoneamento ambiental;
- VIII – Transferência do direito de construir;
- IX- Regularização Fundiária;
- X- Concessão especial de Uso para Fins de Moradia;
- XI - Concessão de Direitos Reais de Uso;
- XII - Usucapião especial de imóvel urbano;
- XIII - Autorização de uso;
- XIV- Cessão de posse;
- XV- Assistência técnica e jurídica gratuita;
- XVI – Legitimação fundiária;
- XVII – Legitimação da posse;
- XVIII – Demarcação Urbanística.

Parágrafo Único. Os instrumentos previstos nos incisos I, II, V e VIII do *caput* somente serão aplicados mediante prévia regulamentação por leis específicas baseadas no Plano Diretor Participativo, respeitadas as disposições da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

CAPÍTULO II DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Art. 10. Para fins dessa lei, a ZEIS Bom Jardim será subdividida nas seguintes categorias:

I - Subzona 1 (SZ-1): caracterizada por núcleos habitacionais de interesse social precários do tipo mutirão ou favela, com concentração de lotes com área e testada menor que o restante da ZEIS;

II - Subzona 2 (SZ-2): caracterizada pela predominância da ocupação consolidada e intensa, com presença de lotes menores e mais ocupados, pela inexistência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos e pela incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários;

III - Subzona 3 (SZ-3): caracterizada pela presença de atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, pela inexistência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, pela carência de espaços públicos e pela incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários;

IV - Subzona 4 (SZ-4): caracterizada pela inexistência ou pela precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e a incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários, mas também pela predominância de lotes com dimensões maiores e espaços livres remanescentes de uso público ou privado;

V - Subzona 5 (SZ-5): caracterizada pela incidência de loteamentos formais, pela ortogonalidade da malha e pela presença majoritária de lotes com dimensões maiores que o restante da ZEIS, havendo em geral presença de imóveis não utilizados e/ ou subutilizados e disponibilidade de serviços urbanos, ou a possibilidade de provimento desses serviços via rede geral devido ao perfil viário relativamente amplo;

VI - Subzona Ambiental (SZ-A): caracterizada por áreas não-edificáveis que sofrem risco de alagamento. É destinada à preservação dos recursos hídricos e ao resguardo de áreas de infiltração e drenagem de águas pluviais.

Art 11. As novas edificações para fins de Habitação de Interesse Social na área da ZEIS Bom Jardim estão dispensadas das exigências mínimas contidas na Lei Complementar 236/2017 de:

- I – Índice de Aproveitamento;
- II - Taxa de ocupação;
- III – Taxa de ocupação de subsolo;
- IV – Recuo;
- V – Fração do Lote;
- VI – Quantidade de vagas de estacionamento.

Art 12. Os projetos para regularização fundiária na ZEIS Bom Jardim ficam dispensados das exigências urbanísticas para loteamento estabelecidas na legislação municipal, observando as normas e as diretrizes previstas no Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Bom Jardim.

Art. 13. Os novos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) a serem construídos na subzona 01 devem obedecer às dimensões mínimas dos compartimentos internos das novas unidades habitacionais constantes no Anexo 04 integrante dessa lei;

§ 1º. A área mínima e máxima da unidade habitacional em novos empreendimentos de Habitação de interesse Social é de respectivamente de 40m² e 70m², observando as dimensões mínimas dos compartimentos definidas no anexo 04 dessa lei.

§ 2º. Poderá ser adotada, para fins de iluminação e ventilação do banheiro, a construção de poços de iluminação com diâmetro mínimo de 0,60 m (sessenta centímetros).

§ 3º. O sistema de iluminação e ventilação não poderá interferir na rede de energia elétrica do logradouro.

§ 4º. Os elementos construtivos da edificação não devem ultrapassar o alinhamento do lote.

§ 5º. As águas das chuvas captadas pelos telhados deverão ser conduzidas ao sistema de drenagem de águas pluviais, devendo haver implantação de tubulação de drenagem subterrânea, ou apresentação de alternativas técnicas eficientes como, por exemplo, construção de reservatórios para reuso de água.

§ 6º. As unidades habitacionais destinadas às pessoas com deficiência motora serão projetadas atendendo a norma NBR 9050 da ABNT.

SEÇÃO I DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA 1 DA ZEIS BOM JARDIM

Art.14. A subzona 1 possui dois traçados na ZEIS Bom Jardim, sendo o primeiro delimitado pela rua Coronel Virgílio Nogueira, rua Xavier da Silveira, rua Zacarias Florindo e rua Nova Conquista (setor Veneza/Daniel Castro), e o segundo pela rua José Maurício, rua Cezarina Batista, rua Alves Bezerra e travessa Cezarina Batista II (setor Cezarina Batista).

Art. 15. O lote mínimo a ser considerado para a subzona 1 da ZEIS Bom Jardim é 45m² (quarenta e cinco metros quadrados).

Art. 16. Os imóveis deverão respeitar o gabarito máximo de 2 (dois) pavimentos, qual seja um térreo e um pavimento superior.

Art. 17. Os imóveis deverão respeitar a testada mínima de 3 (três) metros, a fim de que se mantenham condições mínimas de habitabilidade.

Art. 18. Os imóveis deverão respeitar a área livre mínima de 5m² (cinco metros quadrados), com intuito de garantir o escoamento de água e o bem-estar de seus residentes.

SEÇÃO II DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA 2 DA ZEIS BOM JARDIM

Art. 19. A subzona 2 abrange dois setores da ZEIS Bom Jardim, sendo o primeiro delimitado pela avenida Osório de Paiva, rua Francisco Machado, rua José Maurício e rua Ipiranga (Setor São Vicente Sul), e o segundo pela rua Nova Conquista, rua Canal Leste, rua Urucutuba e rua Valdemar Paes (Setor Pantanal).

Art. 20. O lote mínimo a ser considerado para a subzona 2 da ZEIS Bom Jardim é 50m² (cinquenta metros quadrados).

Art. 21. Os imóveis deverão respeitar o gabarito máximo de 3 (três) pavimentos, qual seja um térreo e até dois pavimentos superiores.

Art. 22. Os imóveis deverão respeitar a testada mínima de 4 (quatro) metros, a fim de que se mantenham condições mínimas de habitabilidade.

Art. 23. Os imóveis deverão respeitar a área livre mínima de 6m² (seis metros quadrados), com intuito de garantir o escoamento de água e o bem-estar de seus residentes.

SEÇÃO III DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA 3 DA ZEIS BOM JARDIM

Art. 24. A subzona 3 abrange dois setores da ZEIS Bom Jardim, sendo o primeiro delimitado pela rua General Rabelo, rua Francisco Machado, rua Maria Núbia Araújo Cavalcante e rua Cristo Rei (Setor Nova Canudos), e o segundo pela rua Urucutuba, rua Verdes Mares, rua Nova Friburgo, rua Franciscano e rua Maria Núbia Araújo Cavalcante (Setor Ocupação da Paz).

Art. 25. O lote mínimo a ser considerado para a subzona 3 da ZEIS Bom Jardim é 55m² (cinquenta e cinco metros quadrados).

Art. 26. Os imóveis deverão respeitar o gabarito máximo de 2 (dois) pavimentos, qual seja um térreo e um pavimento superior.

Art. 27. Os imóveis deverão respeitar a testada mínima de 4 (quatro) metros, a fim de que se mantenham condições mínimas de habitabilidade.

Art. 28. Os imóveis deverão respeitar a área livre mínima de 10m² (dez metros quadrados), com intuito de garantir o escoamento de água e o bem-estar de seus residentes.

SEÇÃO IV

DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA 4 DA ZEIS BOM JARDIM

Art. 29. A subzona 4 abrange dois setores da ZEIS Bom Jardim, sendo o primeiro delimitado pela rua Urucutuba, rua Maria Núbia Araújo Cavalcante, rua Ipiranga e rua Coronel Virgílio Nogueira (Setor Marrocos), e o segundo pela rua Nova Conquista, rua Maria Julia Rocha, rua Nova Friburgo e rua Verdes Mares (Setor Santo Amaro II).

Art. 30. O lote mínimo a ser considerado para as ZEIS é 60m² (sessenta metros quadrados).

Art. 31. Os imóveis deverão respeitar o gabarito máximo de 2 (dois) pavimentos, qual seja um térreo e um pavimento superior.

Art. 32. Os imóveis deverão respeitar a testada mínima de 4 (quatro) metros, a fim de que se mantenham condições mínimas de habitabilidade.

Art. 33. Os imóveis deverão respeitar a área livre mínima de 10m² (dez metros quadrados), com intuito de garantir o escoamento de água e o bem-estar de seus residentes.

SEÇÃO V

DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA 5 DA ZEIS BOM JARDIM

Art. 34. A subzona 5 abrange quatro setores da ZEIS Bom Jardim, sendo o primeiro e o segundo delimitados pela rua Coronel Virgílio Nogueira, rua Bom Jesus, rua Samaria, rua Nova Conquista, rua Canal Leste e rua Urucutuba (Setores Santa Cecília e NE), e o terceiro e quarto pela rua General Osório de Paiva, rua Francisco Machado, rua General Rabelo, rua Cristo Rei, rua Maria Núbia Araújo Cavalcante, rua Franciscano e rua Nova Friburgo (Setores Santo Amaro I e São Vicente Norte).

Art. 35. O lote mínimo a ser considerado para as ZEIS é 70m² (setenta metros quadrados).

Art. 36. Os imóveis deverão respeitar o gabarito máximo de 3 (três) pavimentos, qual seja um térreo e dois pavimentos superiores.

Art. 37. Os imóveis deverão respeitar a testada mínima de 4 (quatro) metros, a fim de que se mantenham condições mínimas de habitabilidade.

Art. 38. Os imóveis deverão respeitar a área livre mínima de 10m² (dez metros quadrados), com intuito de garantir o escoamento de água e o bem-estar de seus residentes.

SEÇÃO VI

DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA AMBIENTAL DA ZEIS BOM JARDIM

Art. 39. A subzona ambiental está delimitada pela adaptação das Zonas de Preservação Ambiental da ZEIS Bom Jardim às vias existentes, conforme o Anexo 1.

Art. 40. Aplica-se a Subzona Ambiental os parâmetros e normas relativos à Zona de Proteção Ambiental da Lei Municipal 236/2017 (LPUOS).

CAPÍTULO III DO REMEMBRAMENTO E DESMEMBRAMENTO DE LOTES

Art. 41. Os lotes resultantes de desmembramento deverão obedecer aos parâmetros definidos nesta lei.

Art. 42. Fica vedado o remembramento de lotes que resulte em área maior que 150,00m² (cento e cinquenta metros quadrados) para o uso residencial unifamiliar.

Parágrafo Único. Fica permitido o remembramento de lotes destinados a empreendimentos de Habitação de Interesse Social multifamiliares que resultem em área superior ao tamanho máximo do lote estabelecido nesta lei em até 4 (quatro) vezes, desde que respeitado os tamanhos máximo e mínimo de cada unidade habitacional definidos nessa Lei.

CAPÍTULO IV DOS OUTROS USOS COMPATÍVEIS COM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Art. 43. É permitido o uso misto na ZEIS Bom Jardim, desde associado ao uso de Habitação de Interesse Social.

Parágrafo Único: Compreende-se como uso misto aquele constituído pelo uso residencial e não residencial na mesma edificação ou lote, compatível com a sustentabilidade econômica e social da região.

Art. 44. O uso misto poderá ser permitido para uso comercial e/ou de serviços para geração de trabalho e renda dos beneficiários, nas modalidades de:

- I – Comércio e Serviços (CS);
- II – Prestação de Serviços (PS);
- III – Serviços de Alimentação e Lazer (SAL);
- IV – Serviços Pessoais (SP);
- V – Serviços de Oficinas e Especiais (SOE).

Parágrafo Único: Em lotes de tamanho superior a 150m², admite-se o uso misto até o limite máximo de 50% da área total do terreno para outros usos, desde que não incômodos ao uso de HIS.

Art. 45. Nos empreendimentos de HIS, será permitida a construção de unidades para uso comercial e/ou de serviços para geração de trabalho e renda dos beneficiários.

Parágrafo Único: Nos empreendimentos de HIS, será admitido um percentual de, no máximo, 30% da área total do terreno para outros usos, desde que não incômodos ao uso de HIS.

Art. 46. Nas áreas atualmente ocupadas com uso não residencial, será permitido permanecer o mesmo uso.

§ 1º Esse dispositivo não se aplica para os lotes não utilizados ou subutilizados.

§ 2º No sentido de garantir que o território da ZEIS seja destinado prioritariamente para o uso de Habitação de Interesse Social, projetos de outros usos compatíveis com Habitação de Interesse Social devem contar com a anuência do Conselho Gestor da ZEIS.

CAPÍTULO V DOS IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS, SUBUTILIZADOS E PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Art. 47. Consideram-se imóveis não edificados ou subutilizados da ZEIS aqueles cuja área seja igual ou superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados) e que estejam situados em área passível de ocupação, descritos no anexo 3.

Art. 48. Nos imóveis vazios ou subutilizadas, somente serão autorizados empreendimentos de HIS, ou demais usos relacionados estabelecidos nessa lei, desde que devidamente aprovados pelo Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim.

§ 1º Para fins dessa lei, equipamentos de educação, cultura, saúde, assistência social, assim como demais equipamentos públicos necessários ao bem-estar da população moradora da ZEIS, caracterizam-se como usos relacionados à Habitação de Interesse Social.

§ 2º O projeto de equipamentos relacionados à Habitação de Interesse Social a serem implantadas na ZEIS Bom Jardim deve obedecer aos parâmetros urbanísticos da Zona em que está inserida a ZEIS.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 49. Intervenções urbanísticas que impliquem o reassentamento de uma ou mais famílias somente poderão ser realizadas respeitando normas gerais de proteção à dignidade humana, à proteção e à segurança das pessoas envolvidas, por meio de processo de solução negociada com a comunidade, com a presença e a mediação do Conselho Gestor e do Fórum das ZEIS.

Art. 50. No caso de necessidade de reassentamento, acordada com a população envolvida e a intermediação do Conselho Gestor e do Fórum das ZEIS, as novas unidades habitacionais devem ser construídas prioritariamente dentro da Subzona 5 e demais terrenos identificados no Anexo 3.

Parágrafo Único: Em caso de impossibilidade do atendimento à proposição do caput desse artigo, para o reassentamento deverão ser utilizados os terrenos vazios indicados no Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim.

Art. 51. Os demais parâmetros de uso, parcelamento e ocupação do solo não definidos nessa lei obedecerão ao disposto no Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim, que subsidiará o Plano de Regularização Fundiária.

Art. 52. Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 53. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Fortaleza

4.4 Estratégias para Regularização Fundiária

4.4.1 Assentamentos Precários em Área Loteada

Quadro 3 – Estratégias para assentamentos precários em área loteada

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA	ESTRATÉGIA	INSTRUMENTOS
Áreas privadas em loteamentos irregulares ou clandestinos ocupadas por assentamentos precários	Atualização da planta de parcelamento, considerando a ocupação atual do solo historicamente consolidada, conforme Plano Urbanístico; Regularização das posses conforme a singularidade do caso, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (art. 40, da Lei 6.766/1979); Aprovação e registro de parcelamento do solo; Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Legitimação de posse; Usucapião; Desapropriação.
Áreas públicas em loteamentos ocupadas por assentamentos precários	Atualização da planta de parcelamento, considerando a ocupação atual das edificações e ocupação do solo historicamente consolidado, conforme Plano Urbanístico; Regularização das posses conforme a singularidade do caso, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Demarcação Urbanística; Legitimação Fundiária; Legitimação de posse; Concessão de uso para fins de moradia; Concessão do direito real de uso.
Áreas sem informação quanto à propriedade do imóvel em loteamentos e ocupados por assentamentos precários.	Atualização da planta de parcelamento, considerando a ocupação atual das edificações e ocupação do solo historicamente consolidado, conforme Plano Urbanístico; Regularização das posses conforme a singularidade do caso, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (art. 40, da Lei 6.766/1979); Aprovação e registro de parcelamento do solo; Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Demais instrumentos aplicáveis apontados no tópico 4.
Áreas de fragilidade ambiental ocupadas por assentamentos em loteamentos privados	Realização de obras que tornem tais áreas passíveis de ocupação; Reassentamento de moradores das áreas não passíveis de ocupação para HIS em terrenos indicados pelo Plano Urbanístico; Construção de espaços livres de uso público, como parques e áreas de lazer (mais urgente); Instalação de parques hidrogeológicos nas áreas propostas pelo Plano Urbanístico (longo prazo).	Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Legitimação de posse; Usucapião; Desapropriação.

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2020.

4.4.2 Assentamentos fora da área loteada

Quadro 4 – Estratégias para assentamentos fora da área loteada

PROBLEMATICA	ESTRATÉGIA	INSTRUMENTOS	OBSERVAÇÃO
Assentamento em área não parcelada formado sobre gleba de propriedade não identificada	O projeto de parcelamento e uso do solo deve respeitar o processo histórico de apropriação e legitimar as subdivisões de lotes e usos existentes na área	Aprovação e registro de parcelamento elaborado conforme proposta de zoneamento especial da ZEIS Bom Jardim; Demarcação urbanística e legitimação fundiária; usucapião especial urbana; legitimação de posse.	Planta do projeto de parcelamento em anexo e medidas de urbanização propostas no Plano urbanístico.
Ocupação em áreas de fragilidade ambiental	Realização de obras necessárias para a manutenção segura das ocupações cujos estudos demonstrarem a viabilidade e reassentamento nas demais situações. Execução do Projeto Urbanístico para ampliar preservação e reduzir o risco.	Demarcação urbanística, seguida de Legitimação Fundiária ou Legitimação da Posse ou reassentamento em áreas indicadas pelo Plano Urbanístico.	
	Construir parques, áreas verdes.	Zoneamento; Direito de preempção; Transferência do direito de construir.	

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2020.

4.4.3 Área sem informação de loteamento e não ocupada por assentamentos precários

Quadro 5 – Estratégias para áreas sem informação de loteamento e não ocupadas por assentamentos precários

Caracterização da Área	Estratégia Proposta	Instrumentos jurídicos e urbanísticos
Lotes com conformação similar aos loteamentos confinantes e fruto de ocupação espontânea	Análise das situações específicas; regularização das posses eventualmente irregulares, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Demarcação urbanística; Intervenção do Poder Público em Loteamento irregular ou clandestino nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; Legitimação Fundiária; Legitimação da Posse; Usucapião Especial Urbana; Ação de Adjudicação Compulsória.
Áreas vazias	Viabilização dos imóveis para a construção de novas HIS e de equipamentos públicos conforme Plano Urbanístico.	Arrecadação de bem vago; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; Direito de preempção; Parceira para uso de terrenos públicos estaduais, da União; Elaboração de projetos de lei para regulamentação dos instrumentos que ainda carecem de normatização específica no âmbito municipal.
Áreas com fragilidade ambiental	A partir das análises empreendidas no Plano Urbanístico realização de obras necessárias para a manutenção segura das ocupações cujos estudos demonstrarem a viabilidade e o reassentamento nas demais situações.	Demarcação urbanística, seguida de Legitimação Fundiária ou Legitimação da Posse ou reassentamento em áreas indicadas pelo Plano Urbanístico.

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2020.

4.4.4 Proposta de medidas e ações para a Regularização Fundiária

Quadro 6 – Sumário de medidas e ações para regularização da ZEIS Bom Jardim

Ações	Responsáveis	Tempo estimado		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Pactuação das intervenções com os moradores do território através do Conselho Gestor com ampla participação dos demais moradores;	Município de Fortaleza	X		

Acompanhamento e fiscalização da execução do projeto, sugestão de medidas para o seu aprimoramento e mobilização do conjunto dos moradores da ZEIS Bom Jardim para participação no processo de regularização fundiária;	Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim			X
Inserção nas Leis orçamentárias previsão de verbas para a execução do projeto;	Município de Fortaleza	X		
Formalização de acordo de cooperação técnica com CRI;	Município de Fortaleza	X		
Cadastro dos moradores com levantamento de informações sobre o tempo e natureza das posses exercidas, além de identificação direitos reais já titularizados por moradores da área, dentre outras informações;	Empresa contratada ou órgão executor do projeto de regularização fundiária		X	
Atualização e sistematização dos logradouros da região, com atualização dos nomes das vias e formalização das nomenclaturas utilizadas no território;	Município de Fortaleza	X		
Abertura do processo de REURB-S e seu regular seguimento nos termos da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017;	Município de Fortaleza	X		
Notificação dos proprietários identificados, dos confinantes e demais interessados;	Município de Fortaleza		X	
Complementação da pesquisa das matrículas incidentes sobre a área da ZEIS Bom Jardim;	Empresa contratada ou órgão executor do projeto de regularização fundiária	X		
Lavratura do auto de demarcação urbanística que deverá ser encaminhado ao CRI competente para averbação após concluídos os procedimentos elencados nos artigos 20 e 21 da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017;	Município de Fortaleza		X	
Criação de estratégia de prevenção e resolução extrajudicial de conflitos, inclusive de forma coletiva, no âmbito da REURB-S, através de convênio com o Tribunal de Justiça e com a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará;	Município de Fortaleza		X	
Contratação de serviços intermediários (topografia, análise ambiental, assessoria jurídica e assessoria técnica em arquitetura e urbanismo e engenharia civil);	Município de Fortaleza	X		
Regulamentação por lei municipal de instrumentos urbanísticos voltados para coibir a retenção especulativa do solo na área da ZEIS e viabilizar imóveis para HIS	Município de Fortaleza	X		

(direito de preempção; PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; transferência do direito de construir);				
Aprovação das normas de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo da ZEIS Bom Jardim (Caderno de Normatização Especial elaborado na fase 3 do projeto), reconhecendo os padrões de uso e ocupação do solo atualmente praticados no território;	Município de Fortaleza	X		
Aprovação e registro do projeto de parcelamento do solo da ZEIS Bom Jardim conforme planta proposta no Produto Plano Urbanístico com abertura de matrículas individualizadas dos lotes;	Município de Fortaleza		X	
Pactuação dos instrumentos de regularização fundiária junto aos moradores e definição dos titulares do direito real a ser adquirido em cada núcleo familiar;	Município de Fortaleza e moradores da ZEIS Bom Jardim		X	
Emissão dos títulos de legitimação de posse, conforme o caso;	Município de Fortaleza		X	
Aquisição das áreas particulares destinadas à equipamentos comunitários e construção de novas HIS;	Município de Fortaleza		X	
Implementação das intervenções pactuadas no Plano Urbanístico;	Município de Fortaleza		X	
Comunicação ao Ministério Público Estadual para apuração de eventuais responsabilidades penais dos responsáveis por loteamentos ilegais;	Município de Fortaleza		X	
Acompanhamento e controle da ocupação do solo na ZEIS Bom Jardim buscando desestimular a ocorrência de novas ocupações em desconformidade com o regulamentado na Normatização Especial, no Plano Urbanístico e no Plano de Regularização Fundiária.	Município de Fortaleza e Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim			X

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2020.

5 PLANO URBANÍSTICO

O Plano Urbanístico consiste em uma etapa do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) que sugere, como ponto focal da discussão sobre requalificação do território, a necessidade de construção de uma cidade integrada. Ao tomar por base as informações multidisciplinares organizadas nas fases anteriores do trabalho, com ênfase no diagnóstico e na normatização, essa etapa apresenta propostas de soluções para os principais conflitos de uso e ocupação do solo identificados, considerando as limitações existentes na estrutura fundiária do território e na normativa ambiental federal.

Como etapa fundamental para a qualidade urbanística da regularização fundiária integrada, a elaboração do Plano considerou as seguintes premissas: (i) as eventuais remoções de habitações para melhorias urbanísticas, com ênfase na mitigação de riscos e nos aperfeiçoamentos infraestruturais e de habitabilidade, devem ser mínimas e evitadas sempre que possível, embasadas em dados objetivos, devidamente compreendidas pela comunidade como prioritárias e amparadas por opções adequadas de relocação; (ii) o diálogo com a comunidade, por meio do seu Conselho Gestor e com representantes legais do poder público municipal, teve papel decisivo nesta etapa propositiva; e (iii) todas as soluções urbanísticas planejadas e projetadas precisam construir lugares e equipamentos que as pessoas valorizem e com as quais elas possam se conectar.

Os resultados do Plano Urbanístico, por meio dos workshops, proporcionaram a elaboração de cenários possíveis a serem discutidos e pactuados com os representantes da comunidade por meio de amplo diálogo em formato de oficina. Portanto, essa etapa, para além da espacialização de estratégias, diretrizes, ações e prioridades, constitui a consolidação de um processo dinâmico de planejamento capaz de se adaptar a ocorrências eventuais, inclusive alheias ao território analisado.

O Plano é, então, um instrumento para que a comunidade da ZEIS permaneça nas suas reivindicações por melhorias e por integração à cidade. Esse documento apresenta um repertório de soluções urbanísticas, sempre positivas, que possibilitará o diálogo entre a comunidade e a gestão municipal para decidir os melhores caminhos possíveis elegidos entre opções genuínas das demandas e dos desejos do lugar.

5.1 Estudo de Viabilidade de Implantação da Infraestrutura Básica

Apesar do anseio dos moradores pelo acesso integral aos serviços de infraestrutura urbana, uma preocupação importante levantada durante a oficina do Plano Urbanístico foi em relação ao custeio do serviço que entraria no orçamento familiar por meio da instalação de sistema de saneamento básico. Assim, é necessário definir os procedimentos de enquadramento na tarifa social para os beneficiários das intervenções propostas em ZEIS pelo PIRF. O subsídio desse custeio é essencial para a permanência dos moradores atuais na área da ZEIS após a urbanização, evitando a gentrificação. Além disso, o poder público deve subsidiar a ligação do domicílio à rede pública de esgotamento sanitário.

5.1.1 Abastecimento de Água

Em caso das comunidades que de fato não possuam rede de abastecimento de água, a rede existente deve ser complementada. Como a tubulação de água pode ser totalmente preenchida, pode-se utilizar uma rede com 100mm de diâmetro, não havendo a priori grandes problemas na implementação da rede mesmo em vias mais estreitas, mas cada caso deve ser avaliado em estudo específico. A água utilizada para abastecimento público no Bom Jardim é tratada, canalizada e pode ser distribuída sem problemas para as comunidades.

5.1.2 Infraestruturas de Esgoto Sanitário

O Plano de Saneamento (FORTALEZA, 2014) estabelece que as operações de sistemas isolados deverão ser interligadas à rede de esgoto existente, para garantir uma disposição final adequada desses efluentes, em até 10 anos, ou seja, sua meta é o ano de 2024. O documento do Plano afirma, ainda, que, para a sub-bacia de esgotamento sanitário que corresponde à maior parte da ZEIS (SE-3), já existem recursos assegurados para o projeto. Na mesma situação está a SE-5, que abrange parte da ZEIS. A SE-2 que abrange a parte noroeste da ZEIS, segundo o documento, encontra-se com obras em andamento.

O mapa de logradouros da SEFIN apresenta um cenário um pouco diferente, no qual a maioria das vias mais consolidadas na porção oeste da ZEIS seria dotada de cobertura de esgoto. No momento dessa implementação, deverá ser averiguada a existência ou não de rede.

Quanto à coleta de esgoto, a equipe técnica do PIRF propõe a implantação da rede conforme os seguintes critérios, de acordo com a largura total (de testada a testada) da via:

- Em ruas com largura acima de 3 metros: rede coletora de esgoto de manilha de concreto;
- Em ruas com largura entre 2 e 3 metros: rede coletora de esgoto de PVC (utilizando o maior diâmetro comercial e maior declividade);
- Em ruas com largura menor que 2 metros: analisar a possibilidade de solução condominial.

A pesquisadora Laura Bueno (2000), em sua tese "Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização", faz recomendações quanto às especificidades de se projetar uma rede coletora de esgoto em assentamentos precários do tipo favela, especialmente no que diz respeito à sua manutenção. Essas recomendações podem ser aplicadas na ZEIS Bom Jardim, especialmente nas comunidades (Marrocos, Ocupação da Paz, Canudos e Pantanal). Em síntese, a autora recomenda:

- Largura mínima de 3 metros para a passagem de um caminhão que carrega a máquina de desobstrução de rede de esgoto;
- Não implantar redes coletoras com mais de 32 metros em vielas com largura menor que 3 metros, já que essa é a distância máxima da mangueira para desobstrução mecânica;
- Utilizar rede em PVC, visto que proporciona maior rapidez de execução (o que significa menos tempo com valas abertas dentro do assentamento) e menor número de juntas;
- Utilizar o diâmetro mínimo de 150 mm para o PVC e não o diâmetro de 100 mm convencionalmente adotado, para os ramais domiciliares, para prevenção contra obstruções por mau uso;
- Implementar rede com profundidade mínima de 0,90 m em vias com tráfego, 0,65m em vias sem tráfego e, nos passeios e vielas sem tráfego de veículos de qualquer natureza, 0,40 m;
- Sempre avaliar a profundidade da rede de esgoto em função da exigência técnica de que ela esteja sempre abaixo da rede de água potável, para evitar contaminação por infiltração.

Após a instalação das tubulações da rede coletora de esgoto, as residências poderão fazer a conexão do esgoto interno da residência ao sistema público. Logo, é importante salientar

que o Plano de Urbanização deve abranger no seu orçamento o investimento da ligação domiciliar correta ao sistema de esgoto.

Quanto ao tratamento e à destinação final do esgoto sanitário, de maneira geral, mediante análise dos mapas imprecisos do PMSB, interpretamos que ele projeta uma Linha de Recalque/Emissário que passa pelas vias: Rua Franciscano, Rua Agupé Verde, Rua Urucutuba, Rua NE 5, Rua Barra Mansa e Rua Coronel Virgílio Nogueira. Essa Linha liga-se a uma Estação Elevatória Projetada fora da ZEIS. Além disso, na alternativa de tratamento e destinação de modo descentralizado, fora da ZEIS, ao lado do Rio Maranguapinho, o Plano prevê a instalação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Siqueira em uma área disponível para implantação de aproximadamente 35.700m².

A equipe técnica propõe uma alternativa ao desenho proposto pelo Plano, visto que a Linha de Recalque proposta atravessa os dois braços do Canal Leste, fazendo com que, nesses casos, a tubulação de esgoto tenha que passar por cima dos córregos, o que não é recomendável. Assim, para o tratamento do esgoto sanitário da ZEIS, propõe-se que o esgoto coletado tenha três destinos:

- À direita dos canais, propõe-se duas Estações Elevatórias de Esgoto na Rua Franciscano para levar o esgoto coletado à ETE do Siqueira, que estará em uma cota mais elevada.
- À esquerda dos canais, a rede coletora de esgoto da ZEIS deve ser interligada à Linha de Recalque projetada na rua Virgílio Nogueira, de acordo com o PMSB.
- Entre os canais, a implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE Marrocos) é proposta para receber o esgoto coletado dessa área.

A equipe técnica considera que o posicionamento da antiga ETE incompleta do Marrocos, inclusive já demolida e ocupada atualmente por habitações, não está adequado para promover o tratamento do esgoto do Marrocos, visto que presume uma travessia do Canal. Assim, sugere-se um novo local para a ETE do Marrocos.

5.1.3 Gestão de Resíduos Sólidos

Um ponto crítico avaliado da gestão dos resíduos sólidos na ZEIS é o depósito de entulho de construção civil, móveis usados e podas de árvore, principalmente nos canais e suas proximidades. Assim, propõe-se pontos de coleta específica desses resíduos distribuídos pelo

território da ZEIS. Sugere-se um ponto de coleta na área do Santo Amaro, um junto à nova ETE proposta para o Marrocos, um no futuro conjunto habitacional a leste da Nova Canudos e um próximo ao Canal Leste na região noroeste da ZEIS (Santa Cecília).

Em relação ao restante do lixo doméstico, uma solução proposta é a implantação de pequenas lixeiras elevadas na frente de todas as casas da ZEIS, onde os moradores poderiam depositar seu lixo diário de forma mais higiênica até o dia da coleta, evitando o espalhamento do resíduo pela comunidade, por animais e pelas condições climáticas. Ainda levando em consideração o resíduo doméstico, recomenda-se acrescentar à Associação de Catadores do Bom Jardim (ASCABOMJA) a atribuição de coleta de resíduos orgânicos domésticos. Logo, ela precisaria de um espaço maior e melhor para gerir suas novas atribuições, sendo então proposto um terreno próximo à nova ETE Marrocos, com cerca de 0,2 ha, para compostagem do resíduo orgânico coletado, juntamente com o resíduo de podas de árvores.

O composto produzido pelo resíduo orgânico da própria comunidade pode utilizado como fertilizante em hortas comunitárias com base no conceito de agricultura urbana. Agricultura urbana é o processo de cultivo e distribuição de produtos, utilizando recursos humanos e materiais locais da área em que está inserida. No caso do Bom Jardim, sugerimos que a agricultura urbana seja realizada em áreas perto do pátio de compostagem (para facilitar a condução do material) e que não tenham interesse habitacional, como os parques próximos aos canais. Além da horta, sugere-se que seja agregada ao mesmo espaço uma criação de aves como galinhas e codornas para produção de carnes e ovos, visto que os moradores da comunidade têm um perfil agrário e possuem a tradição de criar galinhas em suas próprias casas.

5.1.4 Infraestrutura de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas

Foi diagnosticado que a ZEIS Bom Jardim possui problemas de drenagem relacionados a enchentes, alagamentos, inundações fluviais e enxurradas, aos quais se propõe as seguintes soluções:

- **Retirada das ligações domiciliares de esgoto do canal**, fazendo a separação entre a água de pluvial e esgoto, com vista à manutenção do conceito de sistema separador de esgotamento sanitário como é exigido para projetos hidráulico-sanitários no Brasil.
- **Criação de duas lagoas de captação e infiltração** (no terreno vazio a norte de Nova Canudos), que são estruturas abertas que integram o sistema de macrodrenagem das águas

pluviais urbanas. Essas lagoas são usadas para controle de vazão máxima, promovendo o amortecimento do pico de vazão a jusante diminuindo a vazão de contribuição por escoamento superficial que chega ao curso hídrico natural, o que contribuirá para o controle da inundação.

- **Tratamento com elementos de infraestrutura verde** que aumente a infiltração na localização de linhas de escoamento da "cumeeira" e de "fundo de vale". Entre a linha de cumeeira e o fundo de vale, deve-se também lançar mão de estratégias de manejo de águas pluviais.

- **Dragagem da Lagoa do Marrocos, do Canal do Marrocos e do Canal que passa pela Ocupação da Paz**, retirando os sedimentos e os resíduos sólidos visando o aumento da profundidade útil, para que esses possam comportar maior volume de água.

- **Estabilização lateral do Canal do Marrocos** com muros de contenção para que não haja mais o assoreamento.

- **Retirar manilhas que obstruem** o Canal do Marrocos e **implantar uma ponte** arqueada no local.

Para a coleta das águas pluviais dentro da ZEIS, a equipe técnica propõe os critérios a seguir, de acordo com a largura total (de testada a testada) da via:

- Nas ruas com caixa carroçável acima de 3 metros (i.e. com largura total média de 6 metros ou mais), utilizar inclinação do greide direcionando a água para as bordas da pista, boca-de-lobo ou caixa coletora para fazer a coleta das águas pluviais para a rede de drenagem de manilhas de concreto;

- Nas ruas com largura total entre 3 e 6 metros, não haveria diferença de nível entre faixa carroçável e passeio, devendo-se utilizar, assim, a inclinação do greide direcionando a água para o meio da pista, com bueiro/boca-de-leão central, para fazer a coleta das águas pluviais para a rede de drenagem de manilhas de concreto;

- Nas ruas com largura total entre 2 e 3 metros, a rede de drenagem proposta é de PVC perfurado, devido à restrição de espaço;

- As ruas com largura abaixo de 2 m apresentam impossibilidade de implantação de uma rede de drenagem, devendo ser previstas alternativas caso-a-caso.

O posicionamento do nível d'água em relação à superfície possui efeito comprovado na saturação do solo presente em alguns locais da ZEIS Bom Jardim, mantendo algumas regiões naturalmente alagadas na época de seca (baixa ou nenhuma pluviosidade) e dificultando o processo de drenagem urbana no período chuvoso. Essa situação facilita o

alagamento, sendo assim obrigatório o rebaixamento do lençol freático. Para o rebaixamento do lençol freático, devem-se considerar os seguintes fatores: profundidade da escavação, permeabilidade do solo, posição do lençol freático, porte da obra a ser executada, duração do rebaixamento e, por fim, as condições das obras vizinhas e de suas fundações. Atualmente, nas regiões com maior afloramento natural do lençol freático, o rebaixamento não ofereceria prejuízos à urbanização vizinha. Esse rebaixamento pode ser feito por meio da construção de poços rasos que possibilitam o confinamento e posteriormente o bombeamento da água, rebaixando o lençol freático (aquífero livre) e aumentando a capacidade de drenagem do solo.

Para a construção desse tipo de poço, é exigido que o nível da água subterrânea esteja a uma profundidade média da ordem de 20 metros, o que se enquadra dentro da situação do Bom Jardim onde o lençol se encontra a uma profundidade média da ordem de 2 metros ou até a nível do solo em algumas regiões. Portanto, para evitar os alagamentos concentrados, nos pontos mais críticos de afloramento de água subterrânea que existem do Bom Jardim, a equipe técnica sugere o rebaixamento do nível lençol freático através da construção de poços tubulares que permitirão a sucção de água subterrânea por bombeamento disponibilizando volume poroso do solo para infiltração de água pluvial nas épocas de chuva. Cabe ressaltar que, para a construção desses poços, é necessária a prévia implementação da rede de coleta e tratamento de esgoto.

Para contribuir com o paisagismo e a urbanização da ZEIS Bom Jardim, sugerimos que esses poços sejam contornados com gramíneas para manter o solo coberto e estejam dentro de uma região arborizada semelhante às regiões de parques ecológicos e/ou ambientais. Esses parques ecológicos que conterão vários poços de captação de água em seu interior serão denominados parques hidrogeológicos e, além das regiões gramadas para infiltração de água, deverão ter áreas de lazer e convívio comunitário.

Atualmente, alinhando essa recomendação à demanda da população por meio da Cartografia Social e aprovado na Oficina do Plano Urbanístico, a equipe propõe a construção de um Parque Hidrogeológico no terreno vazio dentro da Ocupação da Paz e outro no terreno vazio a norte de Nova Canudos. Todavia, vale lembrar que é necessário um estudo hidrogeológico da região para conhecer o comportamento e a concentração do corpo hídrico subterrâneo e observar as normas técnicas para as construções específicas.

A água bombeada de poços pode ser utilizada para diferentes finalidades, sendo essa água subterrânea captada no Bom Jardim uma fonte hídrica estratégica para Fortaleza e cidades metropolitanas. Uma opção para viabilização dessa infraestrutura seria entrar em

acordo com a CAGECE, para que essa possa aproveitar a água subterrânea da ZEIS para recursos menos nobres (desobstrução de galerias, lavagem de vias e afins) ou para tratamento e distribuição em Fortaleza. Por ser um grande volume de água em uma região semi-árida, acredita-se que, devido seu valor comercial, a concessionária teria interesse em fazer a coleta da água e a manutenção desses Parques Hidrogeológicos. Vale ressaltar que o valor comercial e o tipo de uso dessa água dependem do grau de atendimento da região pelos serviços de coleta de resíduos sólidos e líquidos que devem ser aprimorados para que a reutilização desta água seja viável.

5.1.5 Pavimentação

Durante a oficina do Plano Urbanístico, foi discutida a pavimentação das ruas em terra batida relacionando-a com a necessária implantação de sistema de saneamento básico antes de pavimentar as ruas e as alternativas ao asfalto. Assim, a equipe técnica do PIRF propõe alternativas à pavimentação asfáltica de acordo com a largura da via, em consonância com as soluções de drenagem apresentadas:

- Para vias com largura total maior que 3 metros: deve ser utilizado piso intertravado (em toda a via no caso de via compartilhada e somente na caixa carroçável em caso de via local)
- Para vias com largura total menor que 3 metros: a pavimentação deve ser permeável para que a água pluvial percole pelo solo, portanto deve ser utilizado piso drenante.

5.2 Meio Ambiente e Espaços Livres

5.2.1 Obras de contenção de riscos ambientais e áreas não passíveis de ocupação

Aliado às propostas anteriormente descritas para solucionar os problemas de drenagem, propõe-se algumas outras ações que também tenham por objetivo o gerenciamento do risco, como o alargamento de um dos canais, o aumento do espelho d'água da Lagoa do Marrocos e a instalação de Parques Hidrogeológicos, que presumem a preservação das áreas classificadas como Fragilidade Muito Forte, as quais, conforme recomendação da equipe da Geografia, "deveriam ser destinadas à manutenção de sua funcionalidade sistêmica original".

A equipe técnica alerta, entretanto, para a necessidade de estudos específicos em cada caso, com dados atualizados (no momento do projeto/da obra) e mais precisos.

Em relação às delimitações destas áreas, na oficina do Plano Urbanístico, os moradores optaram por um cenário que gera mais espaços livres os quais aparecem delimitados por vias de uso público, possibilitando a existência de parques e áreas de lazer mais qualificadas e convidativas, bem como de equipamentos, ainda que gere um maior número de relocações. A delimitação de parques maiores, que implicam mais relocações, no entanto, só seria aceita, segundo os participantes da Oficina, se essas forem realizadas para terrenos muito próximos do local de origem, de modo que os moradores não percam a relação com a comunidade em que habitam. Eles também enfatizam a necessidade de que a construção das habitações novas deve ser feita antes da retirada dos moradores das áreas não passíveis de ocupação, acrescentando que os conjuntos deveriam seguir uma tipologia semelhante à existente na ZEIS, isto é, mais horizontal. Além disso, os moradores reiteraram a necessidade imediata de, após a retirada, se executar o projeto para os espaços livres, para que esses não sejam reocupados.

Foram estimados 400 imóveis a serem relocados preferencialmente para terrenos apontados durante a Oficina, os quais somam cerca de 3,3 hectares. Como esse número de famílias relocadas pode ser maior, haja vista a possibilidade de coabitação, a equipe técnica recomendou outro terreno também vazio na extremidade nordeste da ZEIS, o qual possui 0,4 hectares.

5.2.2 Espaços livres de uso público

Grande parte dos novos espaços livres de uso público propostos, especialmente nas áreas ambientalmente frágeis, resulta da demarcação de áreas não passíveis de ocupação. Algumas dessas áreas ainda hoje não estão ocupadas e a sua futura ocupação deve ser evitada de maneira prioritária. Assim, embora a instalação de parques hidrogeológicos dependa diretamente da implementação de rede de coleta e tratamento de esgoto, o que demandaria um tempo maior de execução, esses espaços ainda não ocupados podem ser transformados em parque/área de lazer com a maior urgência possível, para garanti-los, e a longo prazo serem convertidos em parques hidrogeológicos.

Para além dos parques resultantes das áreas não passíveis de ocupação, é necessário propor outros tipos de espaços livres de uso público. No processo da cartografia social, a insuficiência de equipamentos de lazer para jovens e idosos foi considerada uma fraqueza da

ZEIS, enquanto a presença das poucas praças existentes foi considerada uma força. No Mapa Propositivo da Cartografia Social, os moradores participantes propuseram a requalificação das três praças existentes (Nossa Senhora de Fátima, Santa Clara e Praça Santo Amaro). A requalificação das duas primeiras, que ficam no Mutirão da Urucutuba (NE), foi realizada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza e entregue em solenidade oficial no dia 02 de dezembro de 2019.

No mesmo mapa propositivo, foram pedidas novas praças/áreas de lazer em terrenos vazios no Pantanal e no São Vicente (norte). Destacamos que um dos terrenos demarcados no São Vicente corresponde, segundo dados da SEFIN (2016), a um terreno público municipal. O documento "Agendas territoriais 2019-2020" (PMF, 2019) do Plano Fortaleza 2040 prevê ainda a ampliação da Praça Santo Amaro, aproveitando terreno vizinho à Praça existente. No Plano Popular, nas oficinas da cartografia social e no Provoz, foi solicitada a transformação do Campo Imperial no Marrocos em Areninha (pelo dimensionamento, seria uma "mini-areninha"). Na Oficina do Plano Urbanístico, essas praças/áreas de lazer foram reiteradas e novas foram solicitadas, com destaque para outras áreas no Santo Amaro. O aumento da permeabilidade da área do Santo Amaro é importante para a infiltração de água na área alta da ZEIS, diminuindo o volume de água que vai para as áreas baixas. Haja vista a ausência de áreas verdes também no São Vicente (sul), uma área muito adensada, a equipe técnica recomenda um espaço de praça/área de lazer em um terreno vazio de três faces. Para além de uma meta quantitativa de áreas livres, devem ser consideradas ainda questões relativas à qualidade e manutenção desses espaços, para que eles cumpram sua função de contribuir para a qualidade de vida dos moradores. No sentido da qualificação, é recomendada a criação de um sistema de espaços públicos livres.

5.3 Sistema Viário e Mobilidade

Na Oficina do Plano Urbanístico, em pactuação com os moradores, foram apontadas as duas diretrizes principais dentro desse tema:

- a. Não passar ônibus nos dois sentidos em vias estreitas;
- b. Não construção de vias muito largas, de grande fluxo, dentro da ZEIS.

Desse modo, as proposições aqui apresentadas procuram trabalhar dentro do debate desenvolvido com a comunidade, incorporando e viabilizando as sugestões dos moradores,

assim como se integrando às soluções indicadas para a implantação e a complementação de infraestrutura básica, às propostas de espaços livres e de equipamentos.

5.3.1 Compatibilização do sistema viário proposto com o sistema viário definido na lei de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente

Na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza de 2017, o anexo 7 intitulado Classificação das Vias do Sistema Viário propõe algumas mudanças de caixa viária, em alguns casos indicando o alargamento das vias, e novas ligações do sistema viário na ZEIS Bom Jardim e no seu entorno. Após a análise da proposição do Sistema Viário feita pela LPUOS 2017, estima-se que sua efetivação poderia acarretar a remoção de cerca de 370 imóveis, o que significa um número ainda maior de famílias. Além da quantidade significativa de remoções, é importante ressaltar outros impactos como a possível mudança na dinâmica da comunidade e sua relação com o espaço público, sendo consequências que podem prejudicar aspectos da identidade local e o desenvolvimento da comunidade.

Entendendo que as propostas apresentadas na legislação vigente (LPUOS, 2017) não atendem aos anseios da comunidade e não dialogam com a realidade local e ações sustentáveis de mobilidade, propõe-se uma remodelação da proposta atual que procure integrar o tecido urbano às áreas adjacentes e conectar a comunidade à cidade de forma mais contínua e diversificada, criando condições melhores para o trânsito de passagem, possibilitando a melhoria da caminhabilidade e das condições de acessibilidade nas vias e espaços públicos, mas que tenha como base o atual uso e as necessidades elencadas pelos moradores.

Assim, a equipe sugere uma **Classificação Viária Especial**. Entendendo as variações de largura das vias e especificidades das Zonas Especiais de Interesse Social, a classificação especial tem como base os aspectos funcionais das vias, em acordo com os usos e as atividades locais. É importante destacar que a proposição da classificação especial indica que as larguras não seguem necessariamente o padrão dos valores definidos na legislação. Elas são vias de funções e objetivos específicos, contudo definidas a partir dos valores mínimos necessários para um adequado tráfego veicular e demais funções urbanas. Assim, as vias internas à poligonal da ZEIS Bom Jardim serão categorizadas de acordo com o disposto a seguir:

I - via local pedonal, onde é possível apenas o uso por pedestres e veículos não motorizados, atendendo a um fluxo mais restrito de transeuntes;

II - via local compartilhada, que atende também a um fluxo mais restrito de transeuntes, em que se possibilita uso compartilhado em um mesmo nível entre pedestres, ciclistas e, também, veículos, entretanto favorecendo os modos de transporte não motorizados por meio de padronização e tratamento especial da via a fim de desestimular o tráfego de veículos;

III - via local especial, que se destina ao tráfego local e de menor fluxo, tratando-se de via em que a faixa carroçável encontra-se segregada das faixas de utilização por pedestres;

IV - via coletora especial, que tem a função de coletar e distribuir os fluxos provenientes das vias locais em direção às vias arteriais, além de servir como rota para transporte público e de fluxo significativo; e

V - via arterial especial, que segue o disposto pela LPUOS, contudo mantém a medida da caixa viária compatível com as características da ZEIS.

A proposta de adaptação e compatibilização ao Sistema Viário Básico (LPUOS, 2017) tem como base as diretrizes indicadas na Oficina de Plano Urbanístico. Ela procura diminuir o número de remoções decorrente do alargamento previsto na LPUOS, assim como incluir outras propostas de reestruturação e requalificação viária, tendo como objetivo a integração do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços básicos. A proposição tem também como referência as propostas desenhadas no Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, integrando elementos do estudo já realizado. De maneira específica, as alterações partem em especial das mudanças das vias propostas como coletoras e arteriais, na tentativa de adequar as funções determinadas ao traçado e dimensões existentes. Logo, opta-se por diluir o tráfego a partir de duas vias, formando assim os binários como uma alternativa sustentável frente aos aspectos consolidados presentes no território da ZEIS Bom Jardim.

Em relação às vias classificadas como Arterial tipo I, no Sistema Viário Básico (LPUOS, 2017), existem duas propostas de adequação. A primeira é a substituição da proposta de alargamento da Rua Urucutuba pela proposição do binário na Rua São Francisco e na Rua Pedro Martins, uma vez que, atualmente, essas vias já desenvolvem esse papel, sendo indicada a mudança de classificação das ruas São Francisco e Pedro Martins para vias Coletoras Especiais e da Rua Urucutuba como uma via Arterial Especial, aspecto que se adequa à dimensão existente atual.

A outra mudança, referente à Avenida Cel. Virgílio Nogueira, é a substituição da sua forma ampliada e alargada ao sul da rua Urucutuba, presente na legislação atual, por um início alargado, em direção aos terrenos à oeste, fazendo um caminho que passa por fora dos

limites da ZEIS e contornando a Lagoa do Marrocos, distribuindo assim o tráfego dentro da ZEIS no binário da Rua Divina e da Rua Alves Bezerra, sugerindo uma alteração de classificação dessas vias para Coletoras Especiais. Em relação a essa proposta, é necessário ressaltar que, na Oficina do Plano Urbanístico, os moradores não sentiram necessidade de construção e ampliação dessa Av. Cel. Virgílio Nogueira, como aparece na legislação atual. Contudo, a equipe técnica procurou incluir na proposta uma possibilidade de menor impacto, que pudesse ser compatível com a estrutura da ZEIS e permitisse que a via exercesse seus objetivos específicos.

Em relação às vias classificadas como Coletoras, no Sistema Viário Básico (LPUOS 2017), opta-se ainda em dividir o tráfego com a implantação de binários. Em contraposição à proposta da atual legislação para ampliação da Rua Waldemar Paes/Rua Guaíra e parte da Rua Francisco Araquém, é sugerida a implantação de dois binários, sendo o primeiro deles o binário da Rua Maria Júlia com Rua Guaíra/Rua Waldemar Paes, classificando-as como vias Coletoras Especiais, e a outra proposta o binário da Rua Franciscano e Rua Francisco Araquém, classificando-as também como vias Coletoras Especiais. Sugere-se ainda a classificação da Rua Francisco Machado e a Travessa Alexandra como vias Coletoras Especiais, uma vez que ela terá importante função na rota do transporte coletivo.

As outras vias dividem-se em vias locais especiais, compartilhadas e pedonais, tendo como um dos principais focos o uso automotivo e a prioridade ou exclusividade do pedestre. Elas se distribuem ao longo da ZEIS, tendo como característica aspectos próprios da realidade local em determinadas áreas, como o uso compartilhado da via.

5.3.2 Ampliação do acesso ao transporte coletivo e adequação ao sistema viário proposto

É sugerida a mudança na rota (342) Parque São Vicente, única que se direciona à região sul da ZEIS, que poderia contemplar de maneira mais satisfatória a comunidade Nova Canudos. Recomenda-se que, ao chegar na rua Alves Bezerra, o veículo se direcione à Travessa Alexandra e em seguida à rua Francisco Machado, para depois seguir em direção à rua Maria Júlia. Outra linha de ônibus que contemple a região sul da ZEIS e passe pelo percurso previamente descrito também poderia ser solução para essa demanda. A comunidade Marrocos também necessita de uma linha de ônibus que a conecte com o terminal do Siqueira. Uma rota que percorra o binário entre as ruas Franciscano e Francisco Araquém facilitará o fluxo de deslocamento dos habitantes desta comunidade.

Existe uma demanda da população local pela integração entre diferentes modos de transporte. A Estação Esperança, do metrô de Fortaleza, situa-se à leste da ZEIS Bom Jardim e a população terá o acesso facilitado a esse modal caso uma linha de ônibus conecte a ZEIS e essa estação. O modal cicloviário também deve ser estimulado, principalmente por se tratar de um meio de transporte mais barato, ecológico e por predominar em boa parte do território. As vias coletoras que não possuem sentido duplo deverão dispor de ciclofaixa em sua caixa viária, conciliando a maior velocidade dessas vias com mais segurança para os ciclistas. As comunidades periféricas de Fortaleza costumam não estar satisfatoriamente conectadas entre si ou com as demais regiões da cidade. Garantir uma mobilidade que atenda aos 3 pilares da sustentabilidade, social, econômico e ambiental, aproximando os cidadãos de uma metrópole tão desigual, complexa e fragmentada é essencial na promoção do real direito à cidade.

5.3.3 Outras diretrizes

Os aspectos propostos nos tópicos anteriores em relação ao sistema viário encaminham as principais demandas dos moradores da ZEIS Bom Jardim em relação a essa temática, contudo algumas outras ações são necessárias para complementar as diretrizes elencadas e promover maior sustentabilidade em relação à mobilidade.

5.3.3.1 Alargamento Viário

Vias que atualmente possuem largura menor que 1,50m são problemáticas no sentido de acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Na Oficina do Plano Urbanístico, foi levantado o questionamento quanto à ampliação dessas vias para pelo menos 1,5m. Contudo a maioria dos moradores não se sentiu à vontade para tomar posição, afirmando que seria necessário que a conversa fosse realizada com os moradores dessas ruas específicas. No mais, a equipe técnica reafirma a dificuldade já apresentada em relação à medida da via e à necessidade de promover o acesso aos serviços urbanos básicos para a comunidade, mas com diálogo e respeito às decisões dos moradores.

Com a proposta de classificação especial e mobilidade facilitada, o Plano Urbanístico propõe o alargamento de alguns trechos da caixa viária da rua Guára, da rua Franciscano, da rua Reginaldo França Rodrigues/Sandra Regina Cavalcante e da rua Francisco Araquém.

5.3.3.2 Abertura de novas vias

Como já colocado, é proposta a criação de uma nova via, passando por fora dos limites da ZEIS, contornando a lagoa do Marrocos, chegando ao binário das ruas Divina/Alves Bezerra. Além da criação dessa via, ainda é proposta a abertura de quatro outras vias em quadras limites da Avenida Osório de Paiva. As vias são: Rua Vanda Cidade, Rua Cristo Rei, Rua Luzia e a Rua Joana Batista. Com isso, pretende-se promover maior conectividade do sistema viário.

Ainda é importante ressaltar que, para as vias que serão abertas e para as que serão alargadas, deverá ser feito projeto específico de readequação viária desses casos específicos, que, após levantamento topográfico e das edificações, deve culminar em procedimento reassentamentos, de reformas e/ou de melhorias habitacionais disponibilizadas aos lotes lindeiros às vias demarcadas como passíveis de intervenções para abertura ou ampliação da caixa viária, principalmente àquelas edificações que causam o estrangulamento da via.

5.4 Equipamentos sociais e comunitários

Os equipamentos urbanos sociais e comunitários são essenciais no ordenamento e controle social das cidades. Para Moraes *et al.* (2008), eles são os componentes físicos básicos de infraestrutura urbana de uma cidade ou bairro, sendo a existência desses um fator determinante de bem-estar social e de apoio ao desenvolvimento econômico, além de sua grande potencialidade de ordenação territorial e de estruturação dos aglomerados humanos.

Para definir os equipamentos públicos, a equipe utilizou a seguinte metodologia, partindo da cartografia social, quando os moradores apontaram quais os equipamentos públicos demandados pela comunidade e suas possíveis localizações:

1. Análise de viabilidade técnica (área do terreno, distância caminhável dos lotes para o equipamento e capacidade de atendimento versus demanda) dos equipamentos propostos a partir da revisão da literatura, legislação e projetos padrão do poder público;
2. Análise dos lotes servidos por equipamentos existentes;
3. Adaptação da localização dos equipamentos apontados e eventual proposição de novos equipamentos, de acordo com as análises realizadas;
4. Apresentação do mapa com equipamentos existentes e propostos na Oficina, para acréscimo, retirada ou modificação da localização dos equipamentos;

5. Análise da viabilidade técnica dos equipamentos que foram modificados/acrescentados na Oficina.

5.4.1 Equipamentos de Saúde e Assistência Social

Unidade Básica de Saúde (UBS). Foi apontada na cartografia social a necessidade de uma UBS ou de uma UPA em um terreno na Ocupação da Paz. Durante a oficina de Plano Urbanístico, a demanda por um "posto de saúde" (UBS), ainda que pequeno, não apenas para a Paz, mas também para o Marrocos foi destacada pelos moradores. Foi indicado, ao longo da oficina, um terreno localizado na Rua Maria Núbia Araújo Cavalcante que fica no limite entre as duas comunidades. A construção de uma UBS na área indicada atenderia as famílias que estão mais distantes desse serviço. A equipe enfatiza a necessidade de gestão dos recursos humanos para além da construção do equipamento. Deve-se também atentar para a capacidade de atendimento e a gestão desses equipamentos.

Unidade de Pronto Atendimento (UPA). A cartografia social mostrou que os moradores se sentem desassistidos desse equipamento, o qual foi apontado em dois possíveis terrenos na ZEIS. Um dos terrenos apontado pela comunidade para a implantação de uma nova UPA, considerado com maior viabilidade (pelo tamanho e localização) pela equipe, possui 2.800 m² e comporta uma UPA Porte I. Cabe ressaltar que a localidade apontada (Santo Amaro) é uma área que, de fato, possui a maior distância para a UPA mais próxima.

Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Durante a cartografia social, foi apontado que a violência doméstica contra a mulher é um evento recorrente no território. Naquele momento foram apontados dois terrenos onde havia a possibilidade da implementação de uma delegacia da mulher. Analisando os efeitos da crescente militarização da área e a necessidade latente de apoio psicossocial das vítimas antes de procurar o sistema judiciário, a equipe propõe a criação de um Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) em um dos terrenos propostos pela comunidade para a construção de uma delegacia. O terreno destinado a esse uso se localiza na Rua Marcelo Santa Fé, esquina com a Rua D., e possui 2.305 m² de área.

Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Na cartografia social, consta dentro das demandas dos moradores da ZEIS Bom Jardim a construção e o atendimento de um CRAS. As Agendas Territoriais 2019-2020 colocam como ação proposta a implantação de um CRAS no Siqueira, mas o terreno proposto pelos moradores na cartografia social encontra-se

na parte da ZEIS localizada no Bom Jardim. O terreno indicado localiza-se na Avenida Osório de Paiva, esquina com a Rua de Cardoso e possui área de 2.014 m². Como a área é muito maior do que o necessário, sugere-se a associação do equipamento com espaço livre/área verde.

5.4.2 Equipamentos de Educação

Creches e pré-escolas. Os terrenos apontados pela comunidade para creches na ZEIS Bom Jardim enquadram-se na seguinte forma: a creche para o Pantanal se adequa ao projeto “tipo B” e as creches do São Vicente Norte e São Vicente Sul se adequam ao projeto “tipo C” conforme indicado pelo MEC¹². Durante a oficina de Plano Urbanístico, foi colocada a necessidade da implantação de uma creche no São Vicente Norte e foi sugerido o terreno de uma antiga escola que havia no local, contudo o terreno indicado não comportava nenhum dos projetos pré-definidos pelo MEC. A equipe optou assim pelo terreno para creche no São Vicente Norte apontado na cartografia social.

A equipe técnica também orienta a relocação da Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental, localizada na Rua Vanda Cidade. A Escola está localizada dentro de uma área de fragilidade ambiental e não possui espaços livres, indo contra as orientações do Ministério da Educação para o desenvolvimento psicossocial infantil. O terreno indicado pela equipe técnica se localiza na Rua General Rabelo, a 145 metros de onde se localiza atualmente. Essa proposição foi levantada na Oficina e acatada pelos moradores presentes.

Escola de ensino médio. A cartografia social não traz indicativo da necessidade de ampliação no número de escolas na comunidade, contudo aponta para problemas de gestão e manutenção. Dentro do diagnóstico, os moradores também apresentam a necessidade da construção de uma Escola de Ensino Médio que substitua a EEFM Santo Amaro que atualmente funciona em prédio alugado, o que dificulta a manutenção e o investimento na sua infraestrutura. O terreno indicado pelos moradores na cartografia social para a nova Escola Santo Amaro tem área de 3.828 m². Cabe ressaltar que atualmente a escola funciona em um terreno de 3.312 m².

A EEFM Julia Alves Pessoa, por sua vez, está em reforma há bastante tempo e houve protestos recentes para a conclusão da reforma, já que os alunos seguem tendo aula na quadra da escola. A partir disso, a equipe recomenda que sejam requalificadas as Escolas de

¹² Sobre os projetos tipos B e C de Creche, ver site do Ministério da Educação (MEC), no menu Programas, Proinfância, Eixos de Atuação, Projetos Arquitetônicos para construção, Projetos tipos B e C.

Ensino Médio, já que essas se adequam por localização e por porte, contudo não possuem a infraestrutura necessária.

Profissionalização e capacitação. A equipe indica a construção de uma Escola Estadual de Ensino Profissionalizante no entorno imediato da ZEIS Bom Jardim, onde há glebas vazias que comportam um equipamento desse porte para o qual se apontou um terreno que possui 25.913 m² de área. Além da EEEP, indicou-se a construção de um centro de capacitação profissional na Rua Martins de Carvalho, esquina com a Rua Valverde. O terreno possui uma área de 2.470 m² e deve ter o programa de necessidades desenvolvido de acordo com a demanda de serviços demandados pela comunidade. A cartografia social apontou alguns cursos demandados pela juventude da Escola Santo Amaro como formação na área de barbearia, eletricidade, informática, inglês, mecânica, segurança pública e design de sobancelhas.

5.4.3 Equipamentos sociais

Projetos sociais para crianças e jovens. Conforme o mapa da cartografia social, a equipe reitera a importância de projetos sociais para crianças e jovens, solicitados no Marrocos e no Santo Amaro. Nesse sentido, foi proposta pelas lideranças do Marrocos, após a relocação do ASCABOMJA, a ampliação da Associação dos Moradores, a qual poderia abrigar essas atividades, com possibilidade de integrar-se ao Projeto Sim à Vida que acontece na "Telhoça", no terreno ao lado. Além disso, foi proposto outro equipamento com esse propósito, podendo integrar atividades de esporte, arte, cultura e/ou capacitação no Santo Amaro. Os terrenos indicados para a implantação desses equipamentos possuem respectivamente 790m² e 3.454m² de área.

5.4.4 Equipamentos culturais

Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA). Dentre as reivindicações comunitárias, os equipamentos de educação, cultura e lazer para a juventude foram os mais demandados. Foi solicitada a construção de um CUCA. A necessidade desse equipamento para o Siqueira é reiterada nas Agendas Territoriais 2019-2020. Entendendo a importância de um equipamento público como o CUCA e o potencial de desenvolvimento social da comunidade a partir da infraestrutura que o equipamento proporciona, a equipe indica a implantação desse equipamento em um terreno vazio situado na Rua Urucutuba, com

49.500m² de área e com ligação direta com a Lagoa do Marrocos, seguindo o padrão de implantação dos demais CUCAs da cidade.

Biblioteca comunitária e museu comunitário. A equipe recomenda, dentro da ZEIS, a instalação de um museu comunitário, apontado na cartografia social, como uma demanda latente da comunidade, que possa abrigar ações já existentes no território, como o Ponto de Memória. Outro equipamento solicitado na cartografia social e reiterado na Oficina foi uma biblioteca comunitária, programa presente nas Agendas Territoriais 2019-2020 (PMF, 2019) no campo “ações propostas”. Na cartografia foi proposto em um terreno e na oficina em outro, embora muito próximos. Como diretriz para a mudança do terreno, os moradores apontaram a possibilidade da biblioteca se localizar próxima ao campo de futebol proposto.

5.5 Parcelamento e Uso do Solo

Os dados oficiais identificam que o território da ZEIS Bom Jardim é parcialmente oriundo de parcelamento urbano privado, havendo a incidência de 14 loteamentos aprovados na Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEUMA, 2019). No decorrer da análise das delimitações dos loteamentos cadastrados, é possível inferir algumas circunstâncias, definidas para fins de diretrizes para a Planta de Parcelamento do Solo: Loteamentos aprovados não ocupados por assentamentos precários; Loteamentos aprovados ocupados por assentamentos precários; Assentamentos precários fora de área loteada; e Áreas não ocupadas por assentamentos precários e fora de área loteada.

Diante deste contexto heterogêneo, o projeto de parcelamento e uso do solo deve respeitar esse processo histórico de apropriação e legitimar as subdivisões de lotes e usos existentes na área. A partir dessa premissa e das circunstâncias acima apontadas, definem-se algumas diretrizes:

1. Atualização da planta de parcelamento oficial, de acordo com a subdivisão de lotes existente;
2. Redesenho da planta de parcelamento oficial, de acordo com a subdivisão de lotes existente;
3. Desenho de planta de parcelamento de acordo com a subdivisão de lotes existentes;
4. Desenho de planta de parcelamento complementando a subdivisão de lotes existentes com novos lotes;

5. Projeto e execução de parcelamento para áreas não loteadas;
6. Proposta de reparcelamento das áreas que tiverem seu desenho urbano alterado pelo sistema viário proposto;
7. Proposta de reparcelamento/adequação em alguns casos de lotes abaixo dos índices urbanísticos estabelecidos na Normatização Especial.

A Planta de Parcelamento do Solo proposta (nos apêndices) tem por objetivo principal servir de base para o processo de regularização fundiária e, em última instância, assegurar o direito à moradia digna da população residente no território. Esse documento foi elaborado único e exclusivamente considerando a ocupação atual das edificações, consistindo no registro da ocupação do solo historicamente consolidado.

Desta forma, a Planta de Parcelamento não incorpora as propostas que constam no Plano Urbanístico, visto que essas propostas projetuais de intervenção ainda sofrerão adaptações que podem impactar o parcelamento apresentado, tendo em vista que as proposições foram concebidas a nível de Estudo Preliminar e ainda serão discutidas amplamente com os moradores para posteriormente serem detalhadas para execução. Portanto, as delimitações de glebas, lotes e vias apresentadas na Planta de Parcelamento representam a atual subdivisão dos imóveis e que servirá como base para a concessão de propriedade ou posse para os respectivos moradores.

Ainda definidos como lotes do tipo “vila”, tem-se imóveis que circundam quintais compartilhados quais não se conseguiu delimitar os confinantes de cada qual e a existência de vias privadas internas à vila. Especialmente esses casos devem ser confirmados em campo durante as seguintes etapas necessárias para a implementação de procedimentos de regularização fundiária na ZEIS Bom Jardim. Entende-se que, durante a regularização fundiária, o órgão ou a empresa responsável realizará a ida a campo para a selagem das casas, o cadastro social e a medição individual de cada imóvel para confecção de ficha e memorial e posterior homologação em cartório.

Dentre as áreas não loteadas, encontra-se parte da grande quadra (de aproximadamente 450 por 90 metros) a norte da Nova Canudos, a qual possui terreno alagadiço gradualmente ocupado, e a grande quadra (de aproximadamente 300 por 180 metros) a leste da Nova Canudos. Essa última área, que possui lotes vazios muito compridos, foi apontada, tanto na cartografia social quanto no Plano Popular, como área prioritária para construção de HIS. Então, a equipe técnica sugere que, assim como ela, outros terrenos vazios identificados na Oficina de Plano Urbanístico como prioritários para habitação deverão ser parcelados em lotes

habitacionais unifamiliares, predominantemente de tipologias horizontais, respeitando os parâmetros definidos na Minuta de Lei para a ZEIS Bom Jardim.

5.6 Melhorias Habitacionais

O direito à moradia digna não se refere somente ao acesso à terra urbana, como já fora abordado. É necessário um entendimento de que a unidade habitacional precisa garantir aos seus moradores elementos básicos como a salubridade do espaço, a segurança e a estabilidade material, assim como o conforto ambiental e de seus habitantes. Tendo em vista tais pontos, é necessário considerar que, para que uma moradia assegure qualidade de vida aos seus moradores, não é suficiente que essa somente se enquadre nos índices postos para a normatização de uso e de ocupação do solo. Os valores quantitativos podem vir a mascarar carências e precariedades, e ainda que o lote atenda a todos os mínimos estabelecidos, as particularidades das habitações é que apontarão para a necessidade de realização de melhorias.

Assim, a equipe buscou se aproximar da escala da casa em uma pequena amostra de levantamentos feitos em campo, por meio da análise crítica dos dados levantados, além de possíveis soluções para as principais precariedades identificadas. Os levantamentos realizados tiveram como objetivo analisar as condições habitacionais da ZEIS Bom Jardim, relacionando os dados obtidos sobre as habitações da região, no que concerne a possíveis precariedades construtivas, com os parâmetros de ocupação do solo definidos na etapa de normatização especial. É importante ressaltar que os parâmetros divergem nas subzonas que compõem a ZEIS, devido à variedade de padrões de ocupação e moradia entre as comunidades. Buscou-se, a partir dessa análise, avaliar possíveis soluções em termos de melhorias habitacionais, construindo então o quadro seguinte.

Quadro 7 - Resumo de problemáticas e possíveis soluções habitacionais

	Situações que foram identificadas no levantamento	Soluções de melhoria habitacional indicadas
Quanto à estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de rachaduras; • Presença de manchas de umidade ou de mofo nas paredes e pisos; • Presença de goteiras; • Estabilidade do telhado; • Cômodos ou totalidade da construção montados com materiais provisórios (tapumes, papelão, plástico etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstituição de elementos estruturais (pilares, vigas, fundação ou paredes estruturais); • Reforma ou reconstrução de telhado; • Impermeabilização de superfícies; • No caso de residências construídas com materiais provisórios, reconstrução com materiais definitivos.
Quanto à salubridade	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de ventilação cruzada nos cômodos; • Presença da entrada de luz solar nos cômodos; • Presença de saída de ar nos cômodos geradores de odores (cozinha e banheiros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto e construção de torres de ventilação; • Inserção de telhas translúcidas nos cômodos; • Abertura de janelas; • Colocação de cobogós; • Modificação da geometria do telhado para conformação de shed ou lanternim; • Abertura de fossos de ventilação ou quintais.
Quanto à densidade de moradores	<ul style="list-style-type: none"> • Mais de quatro pessoas dividindo o mesmo dormitório de forma permanente; • Crianças dormindo no mesmo cômodo de adultos que mantém relações íntimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicação de ampliação horizontal ou vertical para inserção de novos cômodos; • Reforma com redistribuição dos cômodos da casa de forma que seja possível incluir novo cômodo na construção.
Presença e qualidade de banheiro	<ul style="list-style-type: none"> • Presença ou ausência de banheiro na unidade habitacional; • Presença dos elementos básicos do banheiro: vaso sanitário, chuveiro e pia; • Funcionamento adequado das louças sanitárias (saída e pressão de água, funcionamento da descarga etc.); • Presença ou ausência de piso e paredes impermeabilizadas nas áreas molhadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir banheiro (no caso de ausência); • Projeto de reforma do banheiro; • Programar revestimento impermeabilizado e antiderrapante em piso e nas paredes dentro do banheiro.
Quanto ao saneamento	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a conexão com rede de esgotamento e drenagem; • Verificar existência de fossa/sumidouro embaixo de piso de parte construída da casa; • Verificar funcionamento de fossa (caso não seja atendido por rede pública de saneamento básico). 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrigir conexão em rede de drenagem pluvial para rede de saneamento básico; • Remover e aterrar fossa sumidouro abaixo de casas e refazer elementos de piso e estrutura necessários; • Limpeza e correção de fossa somente para residências em logradouros onde não passa ainda rede pública de saneamento básico.

<p>Questões específicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar se piso da residência está abaixo do nível da rua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subir nível do piso e do telhado, deixando o nível do piso da casa acima do nível do logradouro público e com pé direito confortável.
------------------------------------	--	---

Fonte: Equipe PIRF – Arquitetura e Urbanismo, 2019.

Em relação à produção habitacional, quando necessário, coloca-se a questão da produção habitacional descentralizada como uma opção para desviar da necessidade de grandes reassentamentos para conjuntos habitacionais em um único terreno. Assim, a construção de novas moradias adotaria uma lógica em que fosse possível realocar famílias no mesmo espaço, usar de estratégias de desenho para desmembrar e remembrar lotes e ser acompanhada continuamente pela assessoria técnica para mediar conflitos e construir propostas que estão de acordo com a realidade dos moradores. É necessário, entretanto, sempre considerar a lógica da melhoria habitacional como uma solução prioritária e mais viável em relação a possíveis reassentamentos, mesmo que feitos da maneira mais adequada possível.

Além disso, outra proposta é a realocação das famílias na mesma quadra, existindo um período em que os moradores permanecem em moradias provisórias enquanto ocorre a construção das novas unidades. As potencialidades dessa solução são a possibilidade de reapropriação do espaço pelos moradores e a construção de novas moradias que respeitem padrões de tipologia habitacional pré-existent e formas de ocupação no terreno, além de manter as relações de vizinhança, produzindo casas que consideram as necessidades específicas dos moradores de determinada quadra.

A seguir apresentamos estratégias de governança e algumas possibilidades de melhorias habitacionais:

Melhoria habitacionais e regularização fundiária. Recomenda-se que, durante o levantamento e o cadastramento das famílias para o procedimento jurídico de regularização, seja feito um diagnóstico também da moradia. Assim, o cadastro das habitações já estaria vinculado a uma avaliação com as principais inadequabilidades habitacionais. Consequente a isso, o projeto de melhoria habitacional poderia vir, por meio da assessoria técnica, como resposta ao diagnóstico e, assim, seria acompanhado posteriormente pela obra.

Possibilidades de intervenção. São inúmeras as iniciativas de programas de melhoria habitacional em comunidades, sendo essas subsidiadas ou não pelo poder público e organizações internacionais, utilizando da metodologia do mutirão ou contratando empreiteiras globais ou locais, e contando com a presença da assessoria técnica.

Antes de tratar com mais afinco sobre as possibilidades de governança para as melhorias habitacionais na ZEIS Bom Jardim, é importante lembrar que, dentro da ZEIS, há diferentes territórios, como a Ocupação da Paz e as comunidades do Marrocos, da Nova Canudos, do Pantanal, e que cada um deles possui um padrão de ocupação bastante distinto um do outro, trazendo questões territoriais particulares que devem ser consideradas ao longo do plano de ações. Além disso, a presença da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS), conjunto de entidades atuantes no território como um todo, assim como o contato já consolidado de moradores da ZEIS com grupos de assessoria da Universidade Federal do Ceará, como o ArqPET, são elementos que podem auxiliar na instauração de uma política de assessoria técnica, jurídica habitacional que considere particularidades e que tenha um diálogo franco e aberto com a comunidade durante todo tempo.

Em se tratando da viabilidade financeira das obras de melhoria habitacional, é importante lembrar que o Estado tem o dever de elaborar e pôr em prática uma política habitacional suficiente ao déficit existente, inclusive o qualitativo, e de garantir moradia digna a todos os cidadãos. Nessa perspectiva, é necessário ter cautela para não transferir essa responsabilidade para a população, o que pode, por vezes, ser confundido com a promoção de autonomia popular.

A própria estrutura governamental já dispõe de alguns dispositivos de arrecadação de verba voltados para habitação, como é o caso do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), que recebe repasses do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), obtidos por meio do Orçamento Geral da União (OGU) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Entretanto, de acordo com a Lei Municipal nº 9132/06, o FMHIS poderia obter recursos de diversas outras formas além dos repasses do FNHIS. Outras alternativas de captação de recursos seriam por meio de doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências oriundas de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais destinadas à habitação de interesse social; empréstimos concedidos por entidades financiadoras de ações apoiadas pelo FMH; e recursos oriundos das receitas correspondentes à outorga onerosa do direito de construir, conforme estabelecido no Plano Diretor.

Uma outra possibilidade é a adoção de políticas de microfinanciamento. Elas pressupõem uma ação a menor prazo, em que um crédito para melhoria habitacional seria montado, de forma que o governo subsidiaria uma parte, os moradores pagariam uma segunda (por meio de poupança) e parcelariam a terceira. É necessário ter cautela ao trazer essa questão

para a realidade da ZEIS Bom Jardim, pois a população tem pouca capacidade de endividamento, visto que a maioria que vive nos assentamentos estudados está na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Dessa forma, para se tornar viável, uma proposta de microfinanciamento para melhorias habitacionais devia contar com a maior porcentagem do crédito sendo cedida pelo Estado por meio de subsídios, o que não deixa de ser parte de seu dever de promover moradia digna.

Em relação à execução e à gestão da obra, pode-se dispor de diferentes estratégias a depender do interesse dos moradores e do manejo dos recursos financeiros. Quando o processo está vinculado a uma autogestão por meio de uma associação de moradores ou entidade comunitária, tão presentes na ZEIS Bom Jardim, a equipe do PIRF entende que a proposta de construção por mutirão apresenta diversas potencialidades.

O mutirão autogerido pode garantir a autonomia da comunidade nos processos decisórios, atender de maneira mais precisa as demandas de cada morador e dispor uma estratégia de capacitação e geração de trabalho e renda. Percebendo as virtudes do mutirão, faz-se importante ressaltar que essa estratégia deve ser concretizada de maneira que não se torne um “trabalho não pago” ou contratação de mão de obra barata. Assim, é preciso, por exemplo, que os recursos destinados aos projetos de melhoria habitacional cubram o pagamento dos mutirantes ou mesmo deem o poder de decisão sobre o emprego da mão de obra.

Ademais, a relação entre assessoria e comunidade deve ser contínua dentro do tempo do programa e permeada por momentos de capacitação e formação técnica, e essa deve contar com uma equipe multidisciplinar de profissionais, incluindo arquitetos, advogados, engenheiros, assistentes sociais, entre outros. Algo que contribui para o contato recorrente entre comunidade, projeto e técnico é a implantação de escritórios de campo que realizam os atendimentos.

Atuação contínua da assessoria. A assessoria técnica entra em todo esse processo como um agente para viabilizar as melhorias habitacionais, sendo necessário ter em mente que a necessidade de sua ação é contínua, tanto pela quantidade de demandas quanto pela constante geração de novas. Dentro dessa lógica, é imprescindível lembrar que a assistência e a assessoria técnica são asseguradas em lei (Lei nº 11.888/08) e que deve ser encarada como parte da profissão do arquiteto urbanista.

Por fim, é importante destacar que a ação da assessoria técnica na ZEIS deve estar alinhada com as ações e as decisões dos moradores, em destaque para o Conselho Gestor da

ZEIS, de forma que as atuações estejam sempre alinhadas e que a assessoria e o escritório de campo estejam inseridos nas pautas populares.

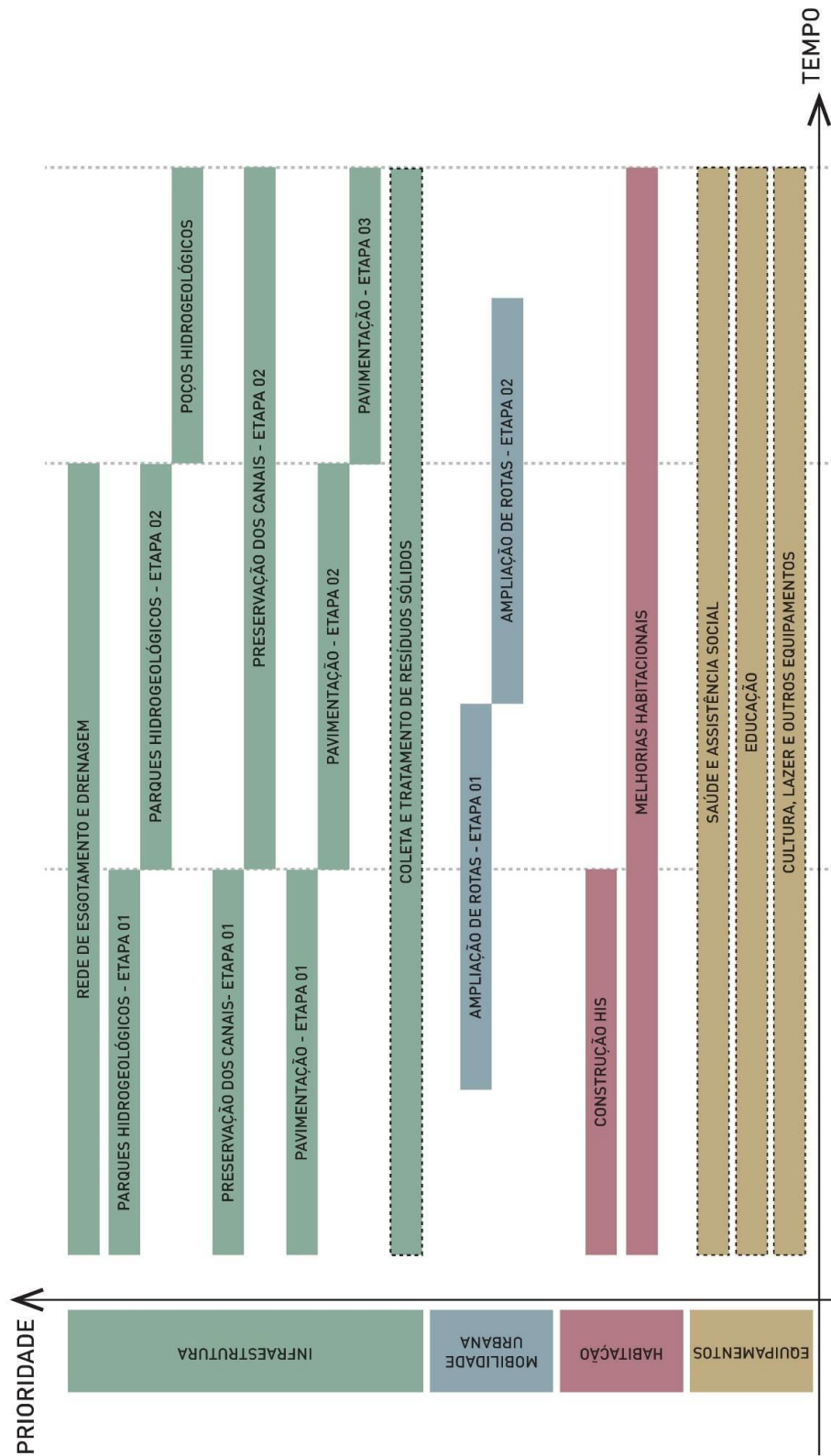
5.7 Priorização das intervenções segundo demandas da comunidade

A partir das demandas comunitárias evidenciadas, como forma de efetivar essas intervenções, foram elencadas prioridades, que partem do conhecimento comunitário, na tentativa de garantir que as ações necessárias dialoguem com a perspectiva temporal, para que as mesmas sejam efetivadas de forma integral. Essas intervenções e suas ordens foram representadas no diagrama a seguir (FIGURA 4) a partir da divisão em: Infraestrutura, Transporte e Mobilidade, Habitação e Equipamentos. Apesar das relações confluentes, essa divisão procura deixar claro aspectos trazidos como estruturais no desenvolvimento da comunidade.

Contudo, para que as ações propostas no Plano Urbanístico sejam efetivadas, algumas medidas prévias são necessárias, como a regularização fundiária e a garantia de alguns terrenos para a construção de infraestruturas, equipamentos e habitação, podendo haver a necessidade da compra de terrenos pela Prefeitura de modo a assegurar o interesse público.

Assim, tão importante quanto a garantia dos terrenos onde a localização foi proposta, é entender os princípios e as diretrizes norteadoras dessa indicação, podendo então haver certa flexibilidade, mas enfatizando que a localização sugerida procura suprir uma necessidade local e olha para a possibilidade de cumprimento da função social de determinados vazios urbanos.

Figura 4 – Priorização das intervenções segundo demandas da comunidade

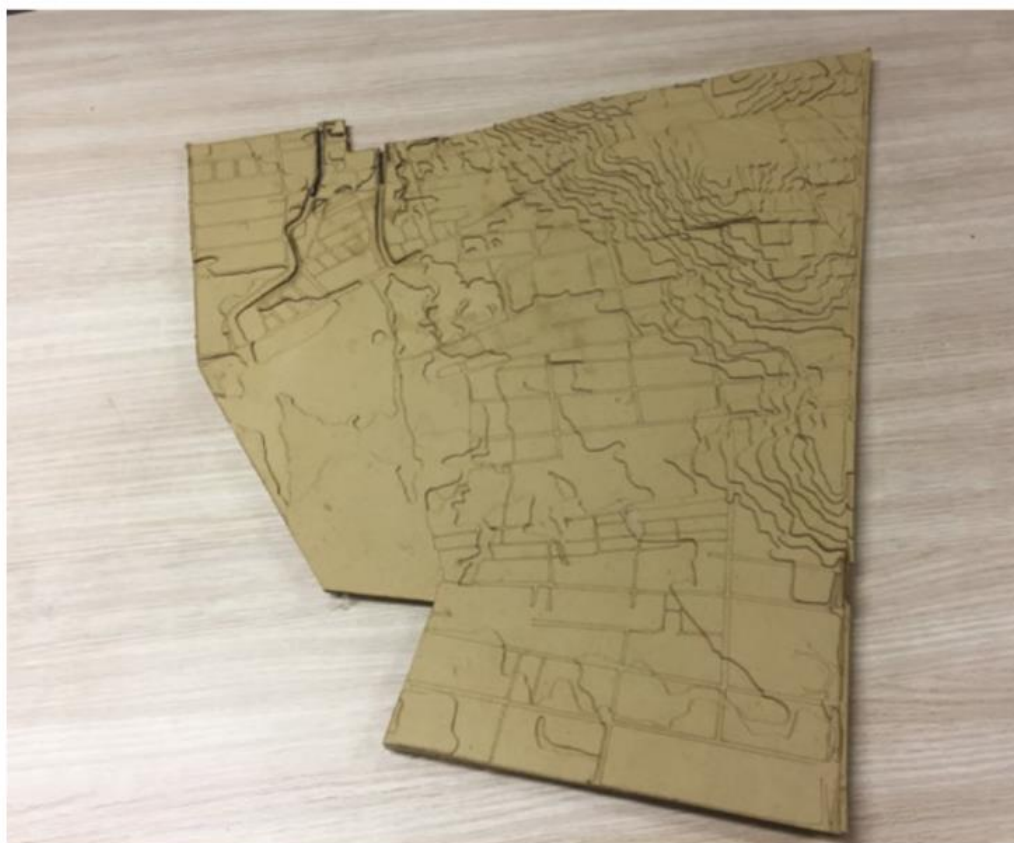


5.8 Maquetes

O território existente do Bom Jardim foi modelado para a produção de duas maquetes físicas:

01 - A primeira maquete refere-se a um modelo topográfico na escala de 1:2500, com a representação das curvas de nível de metro em metro, confeccionada em Papel Paraná e cortado utilizando-se a máquina de corte a laser da Oficina Digital do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design (DAUD). Esse produto foi desenvolvido anteriormente ao contrato Iplanfor/Fundação CETREDE pelo grupo de bolsistas da Arquitetura, vinculado ao Programa de Educação Tutorial da Arquitetura e Urbanismo (ArqPET/UFC) durante o processo de elaboração do Plano Popular do Bom Jardim entre 2017 e 2018 (FREITAS *et al.*, 2019), e foi reutilizado durante as oficinas do PIRF, tendo servido de modelo para as demais maquetes de outras ZEIS desse contrato.

Figuras 5 e 6 – Foto da maquete física topografia Bom Jardim



Fonte: Freitas *et al* (2019).

02 - A segunda maquete refere-se a um modelo volumétrico das edificações de uma porção do território da ZEIS, eleita por ser um espaço de maior concentração de precariedades urbanísticas e habitacionais: os assentamentos da Nova Canudos e da Paz. Esse artefato foi

confeccionado na impressora 3d do DAUD em escala de 1/750, e sua escolha resultou do processo de diálogo com os moradores da ZEIS Bom Jardim. Ele foi utilizado para o diálogo com os moradores referente aos produtos 03 e 05.

Figura 7 - Foto da maquete física edificações Bom Jardim



Fonte: Equipe Arquitetura e Urbanismo do PIRF/UFC.

Na etapa propositiva, a equipe técnica decidiu pela substituição da maquete física pelo formato de maquete eletrônica, tendo em vista que esse formato confere uma maior visibilidade às propostas elaboradas. Considerando que o objetivo da maquete física é a disseminação das propostas de intervenção urbanística pactuadas com os moradores, o formato eletrônico/virtual se adequa melhor, por ter a vantagem de ser facilmente reproduzível, seja por meio da cartilha (Anexo 01), de pranchas projetuais impressas (Anexo 02), ou por meio do compartilhamento das imagens em mídias sociais cada vez mais utilizadas pelos moradores e suas organizações comunitárias. Assim, optou-se por fazer uso das maquetes físicas do ambiente existente no momento da pactuação das propostas, para facilitar o entendimento e a localização das intervenções propostas, e das maquetes eletrônicas das propostas pactuadas,



com o objetivo da disseminação do produto da pactuação para o maior número de moradores possíveis.

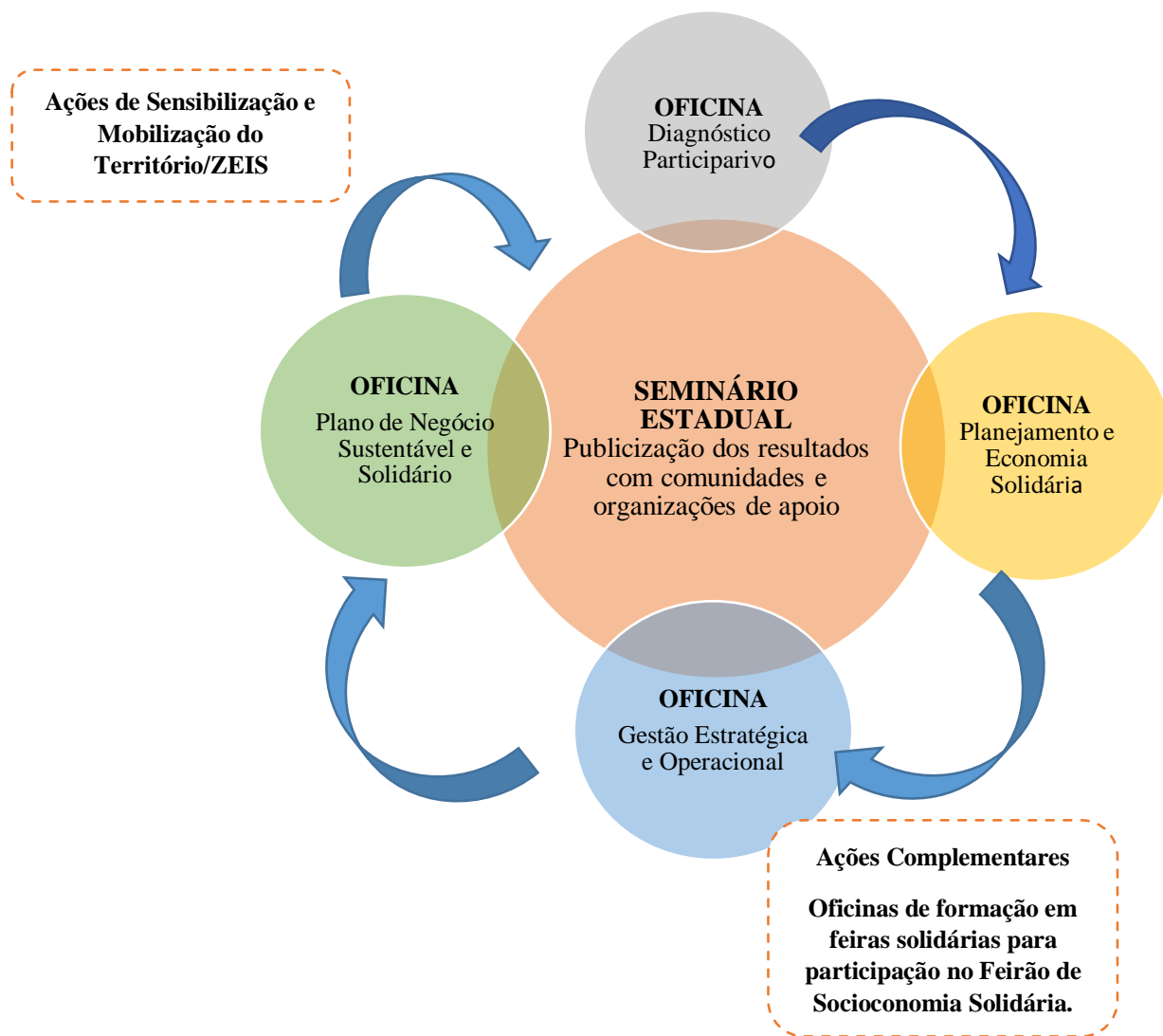
6 PLANO DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

O Plano de Geração de Trabalho e Renda é resultado da intervenção da Equipe de Economia da Universidade Federal do Ceará (UFC), compondo o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim. Trata-se de território reconhecido pelo governo municipal por seu potencial econômico, ao mesmo tempo em que apresenta fragilidade social decorrente das condições precárias de regularização fundiária.

6.1 Construindo ações fortalecedoras da economia local

Para construir ações fortalecedoras da economia local, a metodologia adotada se fundamenta em processos de formação baseados na participação e na autonomia da população local no olhar e no agir sobre a realidade, identificando os fenômenos objetivos e subjetivos que dão materialidade à microeconomia e sua relação com as condicionalidades dos espaços e das políticas públicas fomentadoras de iniciativas de trabalho e renda. O Plano configura proposições que atentam para a realidade dos arranjos produtivos locais, das vocações e potencialidades, bem como das boas práticas produtivas experimentadas pelos diferentes segmentos do território da ZEIS, e oportunizam a ferramenta do diagnóstico socioeconômico, aprimorando as iniciativas produtivas existentes. O diagrama a seguir expressa as atividades realizadas pela equipe de Economia do PIRF/UFC (FIGURA 8).

Figura 8 - Diagrama Procedimentos metodológicos para elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda



Fonte: Equipe PIRF- Economia, 2019.

- Ações de Sensibilização e Mobilização do Território. Foram realizadas inicialmente por meio de reuniões com o Conselho Gestor e a comunidade, seguidas de ações junto aos mobilizadores sociais com vistas à realização dos eventos e seus desdobramentos, além da presença, uma vez por semana, no escritório de campo, oferecendo o serviço de orientação sobre educação financeira e elaboração de orçamento familiar;

- Oficina Diagnóstico Participativo. A oficina utilizou a ferramenta F.O.F.A para identificar as fortalezas e fraquezas (sistema – ambiente interno) e as oportunidades e ameaças (ambiente externo), já orientando e agregando os empreendimentos por segmentos econômicos:

Artesanato; Beleza; Comércio e Alimentação; Confeção; Marcenaria e Metalurgia. O Diagnóstico Participativo buscou complementar: 1) o inventário de estudos e diagnósticos socioeconômicos já existentes sobre o território da ZEIS; 2) o processamento e a análise dos elementos de diagnóstico construídos nas etapas de 1 a 5 do PIRF; e 3) a identificação de instituições públicas e privadas de apoio aos empreendimentos do território da ZEIS;

- Oficina Planejamento e Economia Solidária. O foco da oficina foi explorar a importância do planejamento e a necessidade de organização de pequenos empreendimentos em arranjos produtivos solidários, em contraponto à lógica estritamente competitiva, que reduz a sustentabilidade das iniciativas econômicas, em particular de pequenos/as e médios/as produtores/as;

- Oficina Gestão Estratégica e Operacional voltada à Economia Solidária. A oficina buscou aprofundar a compreensão e a importância do planejamento estratégico, avaliando em que nível cada segmento se encontra, onde pretende chegar e como se organizar segundo os objetivos propostos;

- Oficina Plano de Negócio Sustentável e Solidário. Essa oficina partiu do apanhado e análise dos resultados das oficinas anteriores, buscando soluções para os problemas levantados.

Ações complementares:

- II Seminário Cearense de Economia Solidária: geração de trabalho e renda nos territórios das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga. Teve por objetivos: a) apresentar o PIRF às representações dos diversos segmentos das comunidades e organizações governamentais e não governamentais, indicando resultados, possibilidades e desafios do trabalho desenvolvido; b) construir possibilidades de parcerias e uma agenda de compromissos das instituições e organizações sociais para o fortalecimento do território da ZEIS; c) relatar experiências inspiradoras em economia solidária; e d) abordar o papel da incubação no fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários (EES). O evento aconteceu nos dias 12, 13 e 14 de dezembro, no Auditório José Albano (Centro de Humanidade I) da Universidade Federal do Ceará, tendo reunido mais de cem pessoas, dentre moradores da ZEIS, organizações de apoio governamentais e da sociedade civil, profissionais que atuaram no PIRF, estudantes, entre outros.

- 18º Feirão de Economia Solidária e Agricultura Familiar – dialogando e convergindo com as outras economias que buscam construir o Bem Viver. Realizado pela Rede

Cearense de Socioeconomia Solidária (RCSES), contou com várias parcerias de instituições governamentais e não governamentais, entre elas a UFC/PIRF – Economia. Teve por objetivo fortalecer os empreendimentos solidários, em seus diversos ramos (artesanato, alimentação, agricultura agroecológica e orgânica, saúde e beleza, arte e cultura, entre outros), articulados à RCSES. Participaram do evento 19 produtores/as das ZEIS Bom Jardim (13) dos setores de alimentação, artesanato, serviços de beleza, marcenaria e fotovoltaicos.

As etapas executadas ao longo do processo contaram com a interação entre equipes, instituições públicas e privadas e membros da comunidade, os quais se apresentaram como peças fundamentais para a construção desse Plano.

6.1.1 Arranjos produtivos locais na perspectiva da economia solidária: construindo uma estratégia de desenvolvimento da economia local

Ao tratar de Arranjos Produtivos Locais (APLs), buscou-se fomentar a discussão sobre os negócios que envolvem pequenos empreendimentos estabelecidos em uma comunidade, em torno de potencialidades locais, incluindo a solidariedade entre as empresas (LASTRES *et al.*, 1999). Nesse contexto, a interação local e a cooperação são requisitos primordiais para o aprendizado, o fortalecimento e o crescimento da produtividade, bem como para que os empreendimentos e demais instituições relacionadas melhorem seu desempenho e reforcem o desenvolvimento local (DALLA VECCHIA, 2006).

O IPEA (1999) realizou diversos estudos sobre os APLs, quanto à forma, o produto, sua constituição e o tamanho ou amadurecimento. O escopo do presente trabalho se direciona ao conceito desenhado pela instituição, chamado de agrupamento potencial. Esse se dá quando existe, em uma localidade, a concentração de atividades produtivas que apresentem alguma característica comum, como uma tradição de uso de determinadas técnicas, mesmo artesanais, sem que esteja ocorrendo, contudo, uma organização ou uma ação conjunta entre os agentes econômicos da atividade existente.

Assim, conhecer as potencialidades locais, o mercado em volta, as possibilidades de articulação e crédito, bem como os pontos fortes e fracos de uma comunidade, dá condições desses/as empreendedores/as alcançarem melhores resultados, tanto na questão econômica quanto social e ambiental. Logo, por meio de uma melhor organização política, cultural, social e tecnológica local, o desenvolvimento econômico poderá gerar um resultado cada vez mais

significativo para a comunidade e para diversos setores constituídos a partir de pequenos negócios (FARAH JÚNIOR, 2001).

Por sua vez, a mobilização dos atores locais deve incluir, além de agentes produtivos, a participação de representantes do poder local e de outras instâncias com relevância para a especialidade do APL. Logo, além da mobilização dos atores, a estratégia deve abordar o encaminhamento dos projetos por eles priorizados, de forma a garantir a sistematização das ações e projetos, e o estabelecimento da governança dos APLs (AMORIM; MOREIRA; IPIRANGA, 2016).

Assim, a atuação por Arranjo visa superar a mera participação individualista e descompromissada do ponto de vista sociopolítico, para fomentar ações e práticas relacionadas ao propósito de empreendedorismo solidário, responsável e sustentável.

6.1.2 Economia solidária e autogestão: princípios de fortalecimento da economia local

A economia solidária é um modo de produção que tem como fundamento a propriedade coletiva ou associada dos meios de produção e a liberdade individual (SINGER, 2002). A autogestão, nesse caso, coloca-se como modelo de organização capaz de conciliar interesses entre os segmentos empobrecidos da população e permite-lhes ampliar a escala de cooperação e se fortalecer economicamente (FURTADO, 1998).

O modelo de organização solidária pressupõe a existência de coesão social, organicidade territorial, redução das desigualdades e respeito às diferenças, contribuindo para fomentar o dinamismo econômico, promover a proteção ambiental e colaborar para a estruturação sociopolítica de territórios e comunidades. São milhares de atividades econômicas realizadas por empreendimentos solidários, entre os quais: cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores/as em regime de autogestão, grupos informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos, entre outros.

Vale, ainda, considerar a economia solidária como uma práxis pedagógica (GADOTTI, 2016), na qual os/as trabalhadores/as se “enriquecem”, do ponto de vista intelectual e cognitivo, coletiva e individualmente. Resulta, no que se refere à gestão dos processos de geração de trabalho e renda na ZEIS Bom Jardim, que a participação coletiva e solidária poderá contribuir na superação dos obstáculos existentes no território a uma ação inclusiva, conforme contempla o PIRF.

6.2 Análise dos Arranjos Produtivos Locais da ZEIS Bom Jardim

Para pensar nos arranjos produtivos, é importante retomar alguns dados já presentes no diagnóstico. A ZEIS Bom Jardim está inserida na área de abrangência da Regional V, incluindo o bairro Bom Jardim, que possui um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,194, 104º bairro na ordem crescente de desenvolvimento da cidade de Fortaleza, a qual possui 119 bairros (PMF, 2019). Há diferentes territorialidades em relação ao local, sendo uma delas a denominação de Grande Bom Jardim (GBJ), que envolve os bairros Granja Portugal, Granja Lisboa, Bom Jardim, Canindezinho e Siqueira. Dados oficiais do IBGE (2010) afirmam que há 211 mil habitantes residentes nesse território.

Baseado no estudo realizado pela equipe de Sociologia do PIRF, segundo a amostra, os principais dados socioeconômicos apresentam: predominância do sexo feminino (55%), com um significativo percentual da população na maturidade, ou seja, na faixa etária dos 40 aos 59 anos (29%) e/ou acima dos 60 anos (17%). A maioria trabalha (54%), mas é seguida de perto por uma elevada parcela que nem estuda e nem trabalha (42%). Um pouco mais da metade afirma que exerce trabalho de natureza formal.

Ainda segundo a pesquisa, quanto ao tempo de residência no bairro, 1/5 dos entrevistados moram há pelo menos 10 anos (20%) e 26% têm mais de 20 anos que habitam no bairro. Cerca de 75% afirmaram não haver nenhum local para fazer cursos ou treinamentos que colaborem na busca de um emprego. Quando perguntados sobre quem seria o principal suporte das organizações associativistas na comunidade, 40% disseram não conhecer ou não existir, enquanto 22% apontaram as igrejas como apoiadoras da comunidade.

Quanto à composição da renda familiar, 52% declararam receber algum benefício do governo, em sua maioria, do Programa Bolsa Família. A renda advinda de outros membros da família é de modo geral informal, com valores inferiores a um salário-mínimo¹³. 47% dos entrevistados dizem aferir apenas um salário-mínimo e 36%, entre 1 e 2 salários-mínimos, caracterizando uma situação financeira bastante modesta e limitada.

De acordo com dados sobre a extrema pobreza na capital cearense publicados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o Grande Bom Jardim tem 4 de seus bairros no ranking dos 10 bairros com o maior número e proporção de pessoas em extrema pobreza. Há mais de 20 mil pessoas vivendo com até R\$ 70,00 mensais, o que

¹³ Cujo valor atual (janeiro de 2020) é de R\$1.039,00 (hum mil e trinta e nove reais).

representa 15,26% das 134 mil pessoas miseráveis de toda a cidade de Fortaleza. Essa proporção é quase o dobro dos 8,9% que Fortaleza representa em relação aos 1,5 milhões de pessoas em extrema pobreza no Ceará.

Outro dado que merece realce são os altos índices de violência que se constituem numa das formas de expressão da situação descrita anteriormente. Os conflitos entre moradores de diferentes comunidades são diretamente relacionados às disputas territoriais entre traficantes de drogas. Por outro lado, o território abriga uma diversidade de práticas culturais e socioeconômicas inovadoras, entre as quais se pode citar o Espaço Bom Mix, o Centro de Referência do Empreendedor (CRE) e o Centro Cultural Bom Jardim (CCBJ), que projetam uma imagem contrastante às narrativas presentes na mídia, que enfatizam o que Silveira (2013) denominou de “cultura do medo ou, no dizer de Bauman (2008), o “medo líquido”, que estão na base da sociabilidade contemporânea, principalmente nas periferias das grandes cidades.

Segue a síntese das informações mapeadas nas oficinas realizadas por APL.

6.2.1 Artesanato

As populações de áreas periféricas das grandes cidades brasileiras têm enfrentado as precárias condições de vida e trabalho, conforme se ampliam as desigualdades econômicas e sociais. Tais fenômenos vêm levando a crises urbanas e ambientais crescentes, com reflexos para a própria economia. É importante criar condições para que os/as empreendedores/as que trabalham com artesanato na ZEIS Bom Jardim possam desenvolver seu trabalho e consigam, com apoio do poder público, produzir renda suficiente para viver com mais qualidade.

Importa destacar que o artesanato, na referida ZEIS, além de se constituir em uma atividade tradicional, com saberes passados de geração em geração, é fortemente exercido por mulheres, tendo em vista a possibilidade de conciliação com as atividades domésticas. Nesse sentido, é preciso reconhecer o relevante papel social e organizativo desse arranjo produtivo, além do potencial de geração de trabalho e renda, diante do qual o poder público deve fomentar com políticas públicas adequadas e efetivas.

- **Histórico do arranjo**

O artesanato é um arranjo produtivo muito difundido no Bom Jardim, e as artesãs locais do setor mostram-se bastante atuantes em seus ofícios. As/Os empreendedoras/es

presentes relataram desenvolver a referida atividade há muitos anos, tendo muitas delas aprendido com suas mães, na infância, levando adiante o trabalho. Um fato comum identificado no setor diz respeito ao mesmo se constituir numa fonte secundária de renda. Já a comercialização dos produtos é realizada em feiras ou diretamente pelas artesãs, principalmente com a divulgação popularmente denominada de “boca a boca” na vizinhança. O maior anseio entre as/os empreendedoras/es é a possibilidade de ampliação da participação em feiras e eventos para melhorar as vendas e a divulgação dos produtos.

- **Análise de mercado**

A ZEIS Bom Jardim tem sido assistida por diversas políticas públicas que beneficiam os/as empreendedores/as do artesanato em Fortaleza. Exemplo disso são as ações promovidas pela Prefeitura de Fortaleza, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDE) que desenvolve, mensalmente, o Programa Feiras de Pequenos Negócios. Essa ação já cadastrou 1.990 artesãs/os e realizou mais de 1.240 feiras. Segundo dados oficiais disponíveis na página da Secretaria na *internet*, desde 2014, o Programa gerou um faturamento aproximado de R\$ 4,1 milhões para as/os pequenas/os empreendedoras/es. A iniciativa disponibiliza, ainda, um espaço fixo onde se encontram exemplares dos produtos comercializados. Trata-se do Espaço do Artesanato, instalado na Avenida Santos Dumont, 2500, loja 17. De acordo com o coordenador de Empreendedorismo e Sustentabilidade de Negócios da SDE, Valter Gomes, os interessados em participar do Programa Feiras de Pequenos Negócios podem se dirigir à sede da SDE, ao *Vapt Vupt* Messejana, ao *Vapt Vupt* Antônio Bezerra, em uma das Salas do Empreendedor nas Secretarias Regionais ou no Espaço do Artesanato. Para realizar o cadastro, é necessário apresentar Identidade (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), comprovante de endereço e um exemplar do produto artesanal. O Catálogo Digital do Artesão (e-Artesão) pode ser observado *online* e nele os/as artesãos/ãs de Fortaleza podem divulgar seus produtos em uma plataforma totalmente gratuita.

Observe-se que esse arranjo tem potencial de desenvolvimento, tendo em vista que, na ZEIS Bom Jardim, existe uma grande quantidade de grupos que produzem artesanato há décadas. Outro fato positivo é que a cidade de Fortaleza entrou para a lista da Rede de Cidades Criativas da UNESCO, o que a coloca em um rol de importância para a valorização da arte e cultura local, e do artesanato em particular.

Existem vários locais em Fortaleza onde a cultura e o artesanato podem ser trabalhados de forma articulada. Por exemplo, a Estação das Artes é uma das principais ações do Governo do Ceará, por meio da Secretaria de Cultura (Secult), para o desenvolvimento da cultura na cidade. Ele está inserido em uma política voltada para o desenvolvimento social, a requalificação urbana, com o mote de ativação da economia criativa e a promoção de novas vocações produtivas do Estado, em particular da capital cearense, sendo também parte do Programa *Juntos Por Fortaleza* em uma parceria com a Prefeitura Municipal.

- **Análise financeira**

Existe uma lacuna quando se trata da área financeira. O grupo do arranjo de artesanato tem dificuldade de controlar suas contas, pois não consegue discernir que parte desse valor é o seu lucro. Porém, as/os integrantes do grupo afirmam que sua renda mensal é de, aproximadamente, R\$ 200,00 ao mês. No que se refere ao fluxo de caixa, a maioria das/os participantes afirmou possuir dificuldade na gestão dos empreendimentos individuais, sendo uma das principais a identificação dos custos fixos. Como a produção ocorre em casa, é difícil fazer a contabilidade. Apontam como maiores gastos da produção a compra de matéria-prima (tecido, linha, tinta etc.).

Poucas empreendedoras/es do setor compreendem o papel das instituições que oferecem crédito, em especial o Crediamigo, e sua importância para o crescimento do negócio. Afirmam que o pedido de empréstimo ocorre quando há a necessidade de expandir o negócio. Atualmente, nenhuma/um das/os envolvidas/os no trabalho da equipe de Economia afirmou estar endividada/o.

- **Análise operacional**

As/Os empreendedoras/es do artesanato na ZEIS Bom Jardim trabalham em ritmo desacelerado, voltado para o atendimento ocasional das necessidades. Ao longo da atuação do PIRF na comunidade, as/os mesmas/os consideraram a hipótese de um futuro aumento na produtividade. Além disso, o segmento se dispõe a realizar compras coletivas, mesmo que, nas outras etapas da produção, continue prevalecendo o trabalho individual.

O trabalho em parceria permanece como objetivo das/os empreendedoras/es locais a fim de atingir, desde um maior nível de formação e organização, até o acesso a investimentos

públicos e privados necessários para a consolidação do setor de produção (criativa) de arte e cultura da ZEIS Bom Jardim. Quanto à sustentabilidade, o artesanato consegue reduzir custos ao ser produzido a partir de material reciclado.

- **Plano de marketing e comercialização**

As/Os empreendedoras/es não sabem o cálculo dos custos e definem o preço de forma intuitiva. A propaganda pessoal é o único meio de divulgação. Apesar disso, pretendem buscar novos mercados em feiras e vendendo em outros bairros de forma ambulante. Também pretendem acionar as redes sociais como um dos meios de divulgação para além dos eventos.

6.2.2 Beleza

A crise econômica que o país tem experimentado nos últimos anos levou a um aumento do desemprego e à busca por novas alternativas de renda. Nesse contexto, as atividades de cabeleireiro, barbearia, manicure, pedicure e estética (limpeza de pele, massagem e bronzeamento) emergem como um segmento produtivo que requer investimento relativamente baixo, sendo o trabalho realizado a partir da vocação ou habilidade das pessoas, juntamente com produtos e utensílios adequados.

Nas oficinas realizadas no Bom Jardim, identificou-se que as atividades desse segmento são exercidas predominantemente por mulheres, embora exista uma participação significativa dos homens. Segundo as/os empreendedoras/es, inicialmente as atividades foram instaladas nas suas residências (sendo destinados um ou dois cômodos para tal fim). Apesar disso, um número considerável de estabelecimentos funciona em espaços alugados.

Na ZEIS Bom Jardim, há muitas pessoas que optaram por essa área e que realizam um trabalho de forma individual, mas conseguem visualizar a possibilidade de efetivar ações coletivas ou solidárias com as/os demais integrantes do ramo.

- **Histórico dos empreendimentos**

As atividades empreendedoras no ramo da beleza englobam a oferta de serviços e procedimentos estéticos diversos, como cortes e químicas em cabelos (alisamentos, tinturas etc.), maquiagem, sobrancelhas, decoração de unhas, entre outros. Foi identificado que a grande

maioria das/os ofertantes dos serviços de embelezamento inicia suas atividades produtivas ainda na adolescência, de forma autônoma. Muitos já possuíam experiência de trabalho na área, há cerca de 5 anos, pelo menos.

Foi identificado que nenhuma/um das/os empreendedoras/os participantes fez cursos profissionalizantes para o desempenho de suas atividades. Elas/es relataram que a experiência prática foi a forma de aprendizagem, juntamente com a observação e o auxílio de pessoas mais experientes, o que os possibilitou praticar suas funções com bom desempenho. O anseio da aquisição de um espaço físico para montagem de um salão próprio é um ponto comum entre as/os empreendedoras/es participantes das oficinas.

A identificação pessoal e o prazer em desempenhar as atividades e serviços do ramo de embelezamento foram as principais motivações para a adesão ao setor produtivo. As/Os empreendedoras/es reafirmam suas disposições em termos de talento para o ofício escolhido e ressaltam trabalhar com o que sabem e gostam de fazer.

- **Análise de mercado**

O mercado de trabalho em salões de beleza, estética e cuidado visual de modo geral (em domicílio, na sala de casa, garagem ou até na rua, como ocorre na Praça do Ferreira e Praça do Leões) é bastante promissor tanto no Brasil, como no Ceará. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIHPEC, 2019), nos últimos cinco anos, o mercado de estética cresceu 567% no Brasil, passando de 72 mil para mais de 480 mil profissionais. Ainda segundo a Associação que representa o setor, as perspectivas de crescimento para 2019 são de 1,5% a 2% em comparação ao ano anterior quando o setor movimentou R\$ 47,5 bilhões.

O diagnóstico realizado por meio da matriz F.O.F.A verificou o ambiente interno (forças e fraquezas) e externo (oportunidades e ameaças) do APL da beleza, chegando às seguintes conclusões: quanto aos aspectos internos (de responsabilidade das/os agentes econômicos envolvidas/os), as principais fortalezas destacadas foram: qualidade no trabalho, fidelidade dos clientes, atendimento personalizado/diferenciado. No que se refere às fraquezas, foi observada a necessidade de se qualificar profissionalmente para aumentar o leque de clientes também via redes sociais. Já os fatores externos (que não podem ser controlados pelas/os empreendedoras/es), foi destacada como fraqueza a falta de capital de giro e de investimento e, como principais ameaças, a concorrência e os elevados custos das matérias-primas. As pessoas

participantes também relataram que, apesar de comprarem diretamente dos fornecedores, os custos são elevados. Uma oportunidade nesse sentido seria a articulação para a compra coletiva de insumos, dado que será uma forma de benefício mútuo e permitirá a obtenção de custos menores de matéria-prima.

A compra de máquinas em conjunto, para uso colaborativo, da mesma forma que a possibilidade um espaço físico para prestação do serviço, poderão viabilizar o acesso a equipamentos mais modernos, bem como instalações necessárias ao aperfeiçoamento do negócio, permanecendo ainda a necessidade de crédito subsidiado por parte do governo. Por fim, o capital humano e sua especialização são tidos como referências para o desenvolvimento do ramo e o progresso da economia local.

- **Análise financeira**

Os resultados da pesquisa apontaram muitas dificuldades das/dos empreendedoras/os em manter uma rotina financeira, tais como contabilidade dos gastos, investimentos, crédito e fluxo de caixa ou estoque. Não há uma organização das informações detalhadas. De acordo com as/os mesmas/os, os maiores gastos acontecem com matéria-prima e insumos (energia, água, dentre outros). Acima de 90% desconhecem a margem de lucro. Apesar disso, consideram ser proveitoso o trabalho por conseguirem complementar a renda, com cerca de R\$ 500,00 a R\$ 1.000,00 por mês. Não existe separação entre os ganhos com o negócio e a renda pessoal. Quanto ao fluxo de caixa, não existe a contabilidade daquilo que é receita ou lucro.

A possibilidade de crédito é uma necessidade e realidade para alguns. As/Os empreendedoras/es afirmam haver a necessidade de crédito para expandir os negócios. Alguns disseram obter recursos financeiros via Crediamigo, mas relataram dificuldades de pagamento ou divergência no valor a ser pago.

- **Análise operacional**

As/Os trabalhadoras/es do ramo de beleza da ZEIS Bom Jardim exercem suas atividades dentro do expediente comercial. Na maioria das vezes, contam com a ajuda de familiares para a produção dos serviços. Sobre a qualificação na área de beleza, existe uma disponibilidade de cursos técnicos voltados para corte, massagens e maquiagens ofertados no

próprio bairro por instituições religiosas e ONGs. Todavia, quando se referem à gestão financeira, de pessoas ou administrativa, observam uma carência de formação. Outra fragilidade no segmento da beleza é de atendimento aos clientes e estratégias de marketing.

O tópico sustentabilidade ambiental ainda é uma variável pouco vivenciada. O trabalho na produção de serviços de beleza não usa técnicas para reduzir desperdícios e nem melhor aproveitamento das matérias-primas. O uso da criatividade atrelada à sustentabilidade e as boas práticas para manipulação de produtos de beleza poderiam ser fortalecidos por meio dos cursos ofertados por entidades como Senai e Senac.

- **Plano de marketing e comercialização**

A formação de preços, segundo as/os participantes das oficinas, é definida considerando a concorrência, somada aos valores gastos com os insumos e à margem de lucro. A principal forma de divulgarem seus produtos é anunciando-os verbalmente, de modo informal”, e, às vezes, usando mídias sociais. Os principais demandantes de seus produtos são a própria comunidade, os vizinhos e os familiares. Às vezes, eles se deslocam para eventos na comunidade, como, por exemplo, nas festas que acontecem na igreja.

6.2.3 Comércio e Alimentação

Os setores de comércio e alimentação têm historicamente absorvido parte considerável da mão de obra desempregada e/ou subempregada, que busca novas alternativas de renda. Identificou-se a disposição de organização coletiva dos/as empreendedores/as do arranjo. Apesar disso, a visão estratégica do negócio ainda é incipiente. Nesse contexto, a consciência de onde estão e onde querem chegar foi trabalhada por meio da oficina sobre planejamento estratégico e operacional.

- **Histórico dos empreendimentos**

A maioria dos empreendimentos surgiu da busca de obter ou complementar a renda, da necessidade de trabalhar em casa (donas de casa que possuem crianças, um familiar doente ou idoso) ou ainda porque perderam o emprego formal. Outro fator que influenciou o surgimento desse tipo de empreendimento é a localização geográfica do bairro, longe do centro

da cidade. São lanches, polpas de fruta (na feira, no centro da cidade ou no próprio bairro, nas paradas de ônibus), marmitex, assim como a revenda de roupas novas e usadas (sacoleiras, brechós).

- **Análise de mercado**

A pesquisa identificou que o poder aquisitivo dos consumidores é restrito. Os/As empreendedores/as do arranjo identificaram que uma forma de alcançar maior desenvolvimento de suas atividades seria proporcionar produtos alimentícios mais variados para públicos específicos. Dentre esses, mencionaram alimentos para alérgicos ou diabéticos, assim como para o público vegano, vegetariano, *lowcarb*, que têm crescido consideravelmente.

Os/As participantes também destacaram que a concorrência por parte dos grandes empresários dificulta as atividades econômicas dos pequenos produtores. Os/As mesmos/as relataram ainda que, apesar de comprarem diretamente dos fornecedores, os custos são elevados. Uma oportunidade nesse sentido seria a articulação para a compra coletiva de insumos, como já foi mencionada nas oficinas.

O Bom Jardim possui um Centro de Referência do Empreendedor (CRE) que oferece oportunidades de capacitação para empreendedores/as, no entanto os relatos dos/as produtores/as passam a impressão de que a SDE, por meio do CRE, não está alcançando um público importante que é o microempreendedor individual.

Por fim, o investimento em capital humano foi fundamental para o aperfeiçoamento das atividades, bem como aumentar a sua produtividade e, conseqüentemente, seus ganhos.

- **Análise financeira**

Os resultados da pesquisa apontaram muitas dificuldades dos/as empreendedores/as em fazer uma rotina financeira, a contabilidade dos gastos com investimentos, crédito e fluxo de caixa ou estoque, não havendo uma organização das informações detalhadas. O que foi debatido por eles/as, quanto à questão financeira, é que os maiores gastos acontecem com matérias-primas e insumos (energia, água, gás) e que desconhecem a margem de lucro; consideram ser proveitoso o trabalho por conseguirem complementar a renda, com cerca de R\$ 500,00 a R\$ 1.000,00 por mês.

Do mesmo modo que ocorre nos demais arranjos, não existe separação entre os ganhos com o negócio, o que é fluxo de caixa ou recursos, por exemplo, empréstimos/crédito, cuja necessidade é uma realidade para alguns/as que afirmam querer expandir os negócios. Eles/as disseram obter recursos financeiros via Crediamigo, mas relataram dificuldades de pagamento.

- **Análise operacional**

Os/As trabalhadores/as do ramo de comércio e alimentos da ZEIS Bom Jardim disseram trabalhar dentro do expediente comercial, na maioria das vezes, contando com a ajuda de familiares para a produção e a comercialização dos produtos (polpas, quentinhas etc.). Sobre a qualificação na área de alimentação, contam com cursos ofertados no próprio bairro por entidades religiosas e ONGs. Porém, em sua maioria, carecem de conhecimento sobre gestão, finanças e relações interpessoais, para melhor atender aos clientes, além de organizar e planejar a receita e os custos de produção e venda. Observou-se o mesmo nos ambulantes de frutas e nas sacoleiras ou brechó, que consideram obter lucro apenas intuitivamente, porque pagam o que compram para revender e, em suas palavras, “sobra um pouquinho para pagar as contas no fim do mês”. A margem de ganho mensal declarada por eles gira em torno de R\$ 500,00 a 1 salário mínimo, ou seja, trata-se de um complemento de renda.

O tópico sustentabilidade ambiental é ainda uma variável pouco vivenciada. O trabalho na produção de alimentos não usa técnicas para reduzir desperdícios e nem melhor aproveitamento dos alimentos/matérias-primas.

- **Plano de marketing e comercialização**

A formação de preços, segundo os participantes, é definida tendo em vista a concorrência e os valores dos insumos, e a margem de lucro é definida no “olhômetro”, enquanto a principal forma de divulgarem seus produtos é anunciando-os pessoalmente e, às vezes, usando redes sociais.

Os principais demandantes de suas produções são a própria comunidade, os vizinhos e os familiares. Mas às vezes, eles se deslocam para eventos na comunidade, como, por exemplo, festas que acontecem nas igrejas.

6.2.4 Confeção

A atividade de confeção é bastante tradicional no Bom Jardim e se confunde com a própria história do bairro. É uma atividade exercida em sua maioria por mulheres, com reduzido capital, condizente com o maquinário de costura simples utilizado pelos/as empreendedores/as, o que dificulta o crescimento profissional das mulheres nesse setor.

Foi relatada a dificuldade de atuar em um mercado concentrado, com poucas pessoas dispostas a comprar dos/as pequenos/as empreendedores/as. Segundo relataram, a atividade oferece aos/as empreendedores/as uma média de 1 a 2 salários mínimos. As mulheres veem na atividade um estímulo para estudar, dado que o horário de trabalho é variável. Apesar disso, muitas enfrentam a resistência de seus esposos/companheiros, que não admitem ter “sua mulher trabalhando fora de casa”. Trata-se de uma arraigada cultura patriarcal, muito presente nos lares brasileiros, que permanece mesmo com os avanços das mulheres em termos de escolaridade formal, renda etc.

Entre as metas e as estratégias de atuação para melhoria da atividade, destaca-se vender mais e fabricar produtos com mais qualidade. Além disso, sugere-se que uma cooperativa de costureiras poderia comprar matéria-prima mais barata acessando um ganho de escala, além de obter acesso mais fácil a linhas de crédito subsidiado para capital de giro e investimento.

- **Histórico do arranjo**

O trabalho da maior parte do arranjo é executado em residências próprias, atendendo somente à demanda do bairro. O apoio familiar para a condução dos serviços também é destacado, enquanto a principal motivação para a adesão a esse segmento produtivo diz respeito, em muitos casos, ao enraizamento do ofício no contexto familiar, passado de mãe para filha e sustentado até então. Em outra circunstância, foi relatada a crescente demanda no bairro em relação ao trabalho parcelado de costuras (costura de peças de roupas feitas em casa e repassadas para uma empresa, sem que a costureira tenha vínculo empregatício), atestando uma das facetas da precarização do trabalho. A entrada no setor deveu-se à necessidade de geração de renda sem a exigências de escolaridade.

- **Análise de mercado**

O setor de confecção tem se destacado no estado do Ceará e no município de Fortaleza, em particular por sua resiliência e criatividade. O estado apresenta uma grande potencialidade tendo em vista o crescimento de 3,6% da sua produção têxtil entre 2012 e 2016 enquanto a produção nacional nesse mesmo período obteve uma queda de 12,8% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018). O papel representado pelo segmento no Ceará é reconhecido inclusive por estados e regiões vizinhas que recorrem, sobretudo, à Fortaleza para adquirir mercadorias, com grande repercussão na economia local.

Conforme observado na análise dos dados, os/as participantes/as destacaram que a concorrência com grandes empresários dificulta as atividades econômicas dos pequenos produtores. Um dos meios encontrados para proteger os comerciantes locais, como fazem os donos de supermercados, quanto à chegada de empreendimentos maiores na região, é a formação de redes que favorecem, dentre outras atividades, as compras coletivas.

O arranjo da confecção tem sido beneficiado com a instalação do CRE, uma vez que o mesmo oferece máquinas e equipamentos de uso coletivo para costureiras locais, além de proporcionar oportunidades de capacitação para empreendedores/as desse segmento. No que concerne à gestão financeira do empreendimento, existe a oferta do serviço de contabilidade. Apesar disso, muitos/as ainda não conhecem os serviços do Centro de Referência.

- **Análise financeira**

Nesse ponto, são relevantes as limitações dos/as empreendedores/as em organizar uma rotina financeira, bem como a contabilidade dos gastos, os investimentos, o crédito e o fluxo de caixa ou estoque. Foi debatido o peso no orçamento dos gastos com matérias-primas e insumos, não havendo identificação exata dos ganhos/lucros.

Os/As empreendedores/as afirmam haver a necessidade de crédito para expandir os negócios para compra de matérias-primas, maquinários, realizar cursos/capacitação, melhorar as condições do ambiente de trabalho. Houve relatos de falta de capital de giro e investimento. O Crediamigo (BNB) seria uma opção, o qual disponibiliza até R\$ 2.500,00 por pessoa. Porém, outras opções devem ser criadas, especialmente, para ampliar os investimentos no setor. Qualidades em termos técnicos da produção local apontam que se pode ampliar a geração de trabalho e renda nas condições atuais da ZEIS Bom Jardim por meio da atividade de confecção.

Por fim, é fundamental desenvolver a formação em áreas como educação financeira, administrativa, jurídica, contábil, além de informática básica e marketing digital, entre outras. Permanece a necessidade de acesso ao crédito em condições adequadas ao segmento econômico dos/as empreendedores/as da ZEIS, notadamente em termos de taxas de juros menores e carência mais ampliada, sem prejuízo do subsídio governamental, tendo em vista o interesse social e ecológico envolvido.

- **Análise operacional**

Os/As empreendedores/as relatam sobre a falta de suporte para legalização do negócio, bem como para acesso às informações tributárias e fiscais. Outro fator importante é que não há organização do tempo de trabalho diário entre as atividades domésticas e pessoais e as do empreendimento.

Os/As produtores/as possuem os meios de produção: um maquinário simples, embora ainda seja grande a dificuldade para adquiri-lo. Com máquinas mais aperfeiçoadas, seria possível produzir de forma mais inovadora e diversificada a produção. Também falta capital de giro, afetando o nível de produção.

- **Plano de marketing e comercialização**

Por meio dos relatos obtidos durante as oficinas, foi identificado que as estratégias de marketing dos empreendimentos consistiam-se basicamente na divulgação personalizada. Devido a dificuldades no domínio das novas tecnologias, a maioria dos/as empreendedores/as não faz divulgação nas redes sociais.

No quesito comercialização, a inadimplência e a concorrência foram identificadas pela comunidade como obstáculos a serem superados. Outra dificuldade relatada consiste na administração financeira, especialmente no que se refere à formação de preços, os quais são definidos de maneira intuitiva.

Para conquistarem maior espaço no mercado, os/as empreendedores/as enfrentam o desafio de precificar seus produtos em valores mais baixos ou aumentar a qualidade. A oportunidade de se legalizarem permitiria a comercialização de forma mais segura por meio de contratos.

Atualmente, vendem para pessoas da própria comunidade, vizinhas, parentes, na feirinha da igreja. Enquanto isso, consideram a possibilidade de ampliar a comercialização através da participação em feiras ou da venda em outros bairros de forma ambulante. Ademais, consideram, como estratégia de comercialização, um aumento na visibilidade dos espaços culturais que já existem no bairro.

6.2.5 Marcenaria e metalurgia

A atividade da metalurgia e marcenaria da ZEIS Bom Jardim também convive com as atuais dificuldades econômicas, em particular para os pequenos produtores. Ao passo que a ampla densidade populacional da localidade anima os/as empreendedores/as, a falta de escolas em tempo integral e a baixa qualificação profissional entre os jovens no bairro, além do desemprego, ameaçam sua condição.

Os/As empreendedores/as se ressentem da falta de capital de giro e da grande carga tributária em vigor no país. Tais fatores demandam um processo de distribuição de renda, mediante apoio a projetos de ação social, também voltados à criação de oportunidades para os adolescentes trabalharem.

Um dos problemas observados nesse segmento é o acesso muito baixo às tecnologias para os pequenos empreendimentos, embora o avanço tecnológico tenha viabilizado, por exemplo, a divulgação dos seus produtos. Outra dificuldade surge em razão da territorialidade do bairro ser permeada por disputas pelo controle de áreas de tráfico de drogas, e isso repercute, ademais, sobre o deslocamento da comunidade para as reuniões em lugares mais distantes.

À Prefeitura, por sua vez, caberia facilitar e incentivar a criação e o desenvolvimento dos pequenos negócios, ao mesmo tempo, dando formação e propondo sua organização em coletivos, para que possam melhor atender às necessidades dos trabalhadores.

A poluição da água e o canal a céu aberto abrem uma boa oportunidade para se propor mais áreas verdes, particularmente nas margens dos cursos d'água, sem esquecer o saneamento ambiental das casas e dos empreendimentos. Por fim, caberia ressaltar a necessidade de formalização dos negócios, em condições adequadas ao público da ZEIS, até para que possam dispor de maior segurança nos contratos.

Além disso, uma associação entre os/as empreendedores/as para propaganda e garantia de qualidade do produto poderia fortalecer o setor. Uma linha de crédito subsidiado

poderia proporcionar capital de giro e investimento em meio ao segmento. Impõe-se, ainda, a urgência de formação em termos da atividade fim e de atividades meio.

- **Histórico do arranjo**

A produção de móveis, portões, estruturas de ferro, entre outros, também se destaca no Bom Jardim, evidenciando possibilidades locais para o setor produtivo de marcenaria e metalúrgica. Uma característica comum identificada nos trabalhadores/as locais do ramo diz respeito a uma antiga trajetória de trabalho com a área. Todos os/as empreendedores/as presentes afirmaram que iniciaram suas atividades produtivas há mais de 20 anos. Muitos tinham experiência profissional em grandes empresas na área da construção civil, serraria, manutenção de serviço de solda, entre outros, e entraram no ramo com uma grande bagagem profissional acumulada.

Foi identificado que os/as empreendedores/as do setor são autônomos e, apesar de trabalharem já há bastante tempo no ramo, não possuem espaço físico para a execução de suas atividades, realizando-as em suas próprias residências ou em domicílios de clientes a depender do serviço prestado, com exceção de um único empreendedor que é proprietário de seu local para produção.

A maior queixa dos presentes pautou-se na falta de estruturação física para a produção dos produtos e serviços, o que dificulta e muitas vezes impede a produção em escala e ainda se tornava causa de mal-estar com a vizinhança local, por conta de poluição sonora gerada, enquanto a maior motivação para os/as empreendedores/as terem aderido ao APL deve-se ao fato de suas experiências profissionais anteriores em áreas de trabalho correlatas, o que foi visto como uma potencialidade de expansão do negócio. Muitas vieram de contextos de demissão do mercado formal, sendo a nova atividade uma maneira de se manter financeiramente.

- **Análise de mercado**

Marcenaria e metalúrgica, sendo atividades manufactureiras, fazem com que os produtores busquem a diferenciação técnica dos produtos para obterem melhor qualidade. Os participantes do arranjo destacaram, ainda, que os clientes, muitas vezes, optam por produtos mais baratos, porém não se atentam ao fato de que a matéria-prima utilizada está sendo de baixo

valor agregado e que possivelmente não possui a mesma durabilidade que um produto de maior qualidade. Devido a essa falta de informação, a concorrência oferta produtos com preços menores e acaba se desenvolvendo de forma mais direta.

Conforme destacaram os/as participantes, a concorrência com grandes empresários dificultou as atividades econômicas dos pequenos/as empreendedores/as. Esses últimos relataram ainda que, apesar de comprarem diretamente dos fornecedores, os custos são elevados. Uma oportunidade nesse sentido seria a articulação dos produtores para a compra coletiva de insumos, como já foi mencionado, dado que será uma forma de benefício mútuo e permitirá a obtenção de custos menores de matéria-prima.

- **Análise financeira**

Nesse ponto, são relevantes as limitações dos/as empreendedores/as em organizar uma rotina financeira: falta desde o controle de caixa ou estoque até a separação entre recursos próprios e do negócio. Foi debatido pelos/as empreendedores/as o peso no orçamento dos gastos com matérias-primas e insumos (energia etc.).

Também se afirmou a necessidade de crédito para expandir os negócios. Qualidades em termos técnicos da produção local apontam que se pode ampliar a geração de trabalho e renda nas condições atuais da ZEIS Bom Jardim por meio da atividade de metalurgia e marcenaria. Restaria, nesse caso, desenvolver, além da oferta de crédito, a formação em áreas como educação financeira, administrativa, jurídica, contábil, bem como informática básica e marketing digital, entre outras.

- **Análise operacional**

Os/As empreendedores/as revelaram a precariedade das instalações produtivas. Observou-se ainda que não se calculam os custos de produção e não há organização do tempo de trabalho. O objetivo é produzir e gerar renda com criatividade. Com máquinas mais aperfeiçoadas, afirmam que poderiam fazer produtos mais variados e inovadores. Têm boa responsabilidade de entrega dos produtos, mas se ressentem dos clientes que encomendam os produtos e não querem pagar. No aspecto ambiental, a utilização de materiais recicláveis tende a ser um diferencial em termos de produção sustentável.

- **Plano de marketing e comercialização**

Por meio dos relatos obtidos durante as oficinas, foi identificado que as estratégias de marketing dos empreendimentos consistiam-se basicamente na venda direta e por recomendação, mas também por meio das redes sociais. Reconhecem a possibilidade de vender em feiras, lojas e *internet*. Enquanto trabalham com a noção de preço justo, parecem estar basicamente sintonizados ao mercado do Bom Jardim. Entretanto, para conquistarem maior espaço no mercado, enfrentam o desafio de precificar seus produtos em valores mais baixos ou aumentar a qualidade. A oportunidade de se legalizarem permitiria a comercialização de forma mais segura por meio de contratos.

Atualmente, os envolvidos com esse ramo de atividade vendem para pessoas da própria comunidade, vizinhas, parentes, na feirinha da igreja. Enquanto isso, consideram a possibilidade de ampliar a comercialização através da participação em feiras ou da venda em outros bairros, de forma ambulante. Ademais, avaliam, como estratégia de comercialização, um aumento na visibilidade dos espaços culturais existentes no bairro.

6.3 Sugestões e Recomendações

O fortalecimento e a consolidação dos empreendimentos econômicos na ZEIS Bom Jardim têm sido alcançados pontualmente por políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal. Para conhecer, incentivar e fortalecer as atividades econômicas na ZEIS Bom Jardim, o governo municipal tem implementado programas e projetos que garantam a circulação de renda na área.

Nesse sentido, foram identificadas algumas iniciativas da Prefeitura de Fortaleza, sendo algumas dessas realizadas em parceria com o governo estadual conforme segue abaixo:

- **Mapeamento das atividades socioeconômicas nos bairros de Fortaleza**

Para implementar os projetos, a Prefeitura de Fortaleza financiou um mapeamento dos elementos que identificam as principais atividades econômicas dos bairros, seus indicadores sociais e os serviços públicos existentes. Os dados levantados têm favorecido o avanço de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico local. O banco de dados organizado sobre o Bairro Bom Jardim contribuiu para o trabalho da equipe de Economia.

- **Projeto Incubadoras de Empresas de Fortaleza /PARQFOR**

Tem como objetivo a implantação de oito incubadoras em Universidades e Faculdades conveniadas ao Programa de Apoio a Parques Tecnológicos e Criativos de Fortaleza (PARQFOR). O projeto tem como público-alvo jovens empreendedores/as universitários/as, os/as quais serão beneficiados com espaço *coworking*, serviços de telefonia, internet, acesso a computadores, bem como assessorias nas áreas gerencial, contábil, jurídica, gestão financeira, qualificações e networks. Esse acesso já foi iniciado por meio do Centro de Referência.

- **Projeto Mulher Empreendedora**

Estimula o empreendedorismo feminino, possibilitando o acesso ao microcrédito, além de capacitações e consultorias gerenciais. Por meio de seleção pública, o programa contempla 200 (duzentas) propostas de negócios com crédito de até R\$15.000,00. É uma concessão de financiamento subsidiado utilizado para compra de máquinas, equipamentos e insumos usados na criação ou na ampliação de empreendimentos. No Bom Jardim, onze mulheres foram beneficiadas na primeira edição do projeto. As mulheres que têm suas propostas aprovadas passam inicialmente por capacitações para em seguida receber o financiamento. A capacitação é uma condição para recebimento do financiamento. Com o dinheiro em mãos, a empreendedora passa a ser acompanhada por um consultor na gestão do negócio por período de um ano.

- **Projeto Plantar, Colher e Empreender**

Este projeto ainda não foi implementado, mas consiste na capacitação técnica e gerencial em agricultura urbana, considerando as práticas comunitárias de segurança alimentar. Será disponibilizado um financiamento subsidiado de até R\$ 5.000,00 para implantação de quintais produtivos. O projeto consegue alcançar principalmente empreendedores/as das periferias, onde os espaços para o plantio são mais disponíveis. Serão oferecidas aulas práticas e teóricas em escolas e no horto. Depois disso, ocorre o financiamento para fazer a horta em casa.

- **Projeto *Startup* Fortaleza**

Está prevista para 2020 uma parceria do governo do estado, com capacitação e mentoria, e Prefeitura, com o financiamento. O objetivo do projeto é incentivar a criação ou a ampliação de *startups* em Fortaleza, por meio da oferta de capacitações técnicas e gerenciais, bem como da concessão de financiamento subsidiado para compra de máquinas, equipamentos, insumos e serviços. O Bom Jardim está entre os bairros que serão alcançados.

- **Projeto Meu Bairro Compras**

Foi implementado no Bom Jardim em parceria com o governo do estado (Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG)), com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O projeto tem como objetivo apoiar os/as empreendedores/as locais, por meio da participação nas compras públicas, em especial as compras realizadas nas escolas municipais e creches parceiras.

- **Projeto Meu Bairro Empreendedor**

Por meio desse projeto, o governo municipal estabelece ações para o desenvolvimento econômico local, integrado e sustentável em bairros de Fortaleza. O Bom Jardim foi um dos primeiros territórios onde o projeto se instalou. O projeto pretende desenvolver a economia local sob o seguinte aspecto: elevar o capital humano, social e empresarial no território. Para isso, algumas ações foram tomadas no Bairro. Dentre elas:

- ✓ As construções da “Rua do Comércio” (que concentrará vários empreendimentos) e do Centro de Referência do Empreendedor (CRE);

- ✓ A Prefeitura firmou parcerias com alguns conselhos que envolvem negócios: Administração, Economia e Contabilidade. Está sendo negociada uma agenda permanente com bancos para oferecer crédito aos/as empreendedores/as: BNB, Caixa Econômica, BB e Santander.

Dentre as iniciativas do setor privado, identificam-se ações das empresas ENEL e CAGECE.

- **Programa Reciclocidades**

Atuando desde 2009, o Programa tem como público-alvo homens e mulheres acima de 16 anos, em situação de baixa renda ou em condição de vulnerabilidade, residentes na zona urbana. O Reciclocidades contribui para a inclusão social dessa parte da população menos favorecida e promove a geração de trabalho e renda. O Programa oferece oficinas para confecção de uma diversidade de peças artesanais que são comercializadas. Também promove a formação de grupos que trabalham com materiais recicláveis que seriam inicialmente descartados, dentre esses: jornais, garrafas PET, retalhos de pano, revistas, dentre outros.

- **Projeto ECOENEL**

Estimula o descarte adequado de resíduos recicláveis pelas famílias cearenses. O consumidor, individual ou corporativo, é estimulado a deixar seus resíduos recicláveis nos postos de coleta Ecoenel, apresentando sua conta de energia, na qual receberá um desconto.

Outro importante aspecto a ser considerado nas sugestões está relacionado ao crédito disponibilizado pelos bancos públicos, em especial o BNB, o qual disponibiliza o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, o Crediamigo. Trata-se de um programa que leva o crédito a microempreendedores/as formais e informais, que estejam começando ou que tenham um faturamento anual de até R\$ 200.000,00.

O atendimento do Crediamigo é personalizado, com unidades especializadas para atender ao público. O Bom Jardim acolhe uma dessas unidades. Os riscos desse tipo de crédito são minimizados pela formação dos grupos solidários, caracterizados como um grupo de três ou quatro empreendedores/as que têm uma confiança mútua e solicitam o crédito em conjunto. Cada empreendedor/a solicita o valor necessário individualmente, mas se responsabiliza pelo todo.

Uma categoria menos utilizada é o *Crediamigo Comunidade*, o qual é solicitado a partir de um banco comunitário. Pessoas que trabalham na mesma região e que têm o mesmo objetivo de desenvolver a sua comunidade podem adquirir capital de giro para algumas ferramentas de uso comum para o desenvolvimento da infraestrutura local.

Outra categoria é o *Crediamigo Mais*, que oferece o recurso necessário para realizar a atividade e, somado a isso, uma capacitação. Os grupos solidários substituem o avalista individual pelo aval coletivo. Em todos os arranjos na ZEIS Bom Jardim, identificou-se que

pelo menos um empreendedor já recebeu esse tipo de crédito, principalmente para capital de giro.

Ao centrar-se em empreendimentos que se vinculam à perspectiva da economia solidária, em 11 de dezembro de 2019, o Plenário do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei da Câmara (PLC 137/2017) que cria a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes), além de regulamentar outros empreendimentos desse tipo já existentes, o que significa um avanço em meio à retração vigente nesse setor desde 2015.

Finalmente, um conjunto de condicionamentos deve ser considerado pelo ente público no intuito de fazer acontecer as ações que compõem o PIRF, em resposta aos anseios e às necessidades do território da ZEIS Bom Jardim:

- Vontade e decisão política dos gestores públicos, em especial do Prefeito;
- Recursos financeiros disponibilizados;
- Estrutura organizacional com recursos humanos capacitados para coordenar a operacionalização das ações e dos projetos;
- Compreensão sobre os princípios, os valores e os objetivos da economia solidária por parte da população, dos dirigentes e dos servidores públicos;
- A vivência e as relações entre os grupos produtivos solidários devidamente consideradas;
- Parcerias com instituições que apoiam grupos produtivos solidários estabelecidas.

É importante ressaltar que várias discussões e agendas institucionais já foram realizadas pelo movimento de economia solidária do Ceará, resultando em proposições que se aplicam à realidade do território da ZEIS em questão. Inclusive, em Fortaleza há uma lei municipal de incentivo à economia solidária, a qual carece da devida regulamentação (criando os instrumentos legais) para que seja efetivada.

7 PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O Plano de Participação Social e Desenvolvimento Comunitário é o instrumento resultante de todo processo de pesquisa, diálogos e ações que foram realizadas no território da ZEIS Bom Jardim durante a elaboração das etapas de trabalho do PIRF.

O objetivo do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social foi apresentar os percursos metodológicos conjugados no processo, assim como os marcos legais, os conteúdos informativos e as estratégias de mobilização que foram e podem ser desenvolvidas pelas comunidades. A produção de materiais informativos e o estabelecimento de estratégias, pactuadas com a comunidade tornar-se-ão mecanismos de controle de políticas públicas capazes de concretizar a execução do PIRF. Nesse sentido, foi refletida com a comunidade do Bom Jardim a criação de um Observatório com funções de acompanhamento do PIRF. É importante deixar claro que a consolidação de qualquer Fórum de Participação necessita de um diálogo permanente com as lideranças já existentes na comunidade e com o Conselho Gestor da ZEIS.

7.1 A construção do Plano de Participação

O Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social foi dividido em três partes: a primeira apresenta uma Síntese do Diagnóstico e Prognóstico da ZEIS Bom Jardim, a qual é o resultado da análise do trabalho desenvolvido de forma interdisciplinar ao longo do processo.

7.2 Indicadores de referência construídos com a comunidade

Por meio das diversas oficinas participativas realizadas nos territórios da ZEIS, foi possível a construção de Eixos Temáticos e a identificação de Indicadores de Referência.

Quadro 8 – Relação entre Eixo Temático e os Indicadores de Referência

Eixo Temático	Indicadores de Referência
Infraestrutura	- Percentual de Esgotamento Sanitário; - Percentual de Ruas Pavimentadas; - Quantidade de Resíduos Per Capita.
Mobilidade	- Percentual dos Modos de Transporte e de Mobilidade Urbana; - Percentual de Cobertura de Transporte Público; - Percentagem da Renda Mensal gasta em transporte público.
Habitação	- Média de Distribuição Populacional por Unidade; - Percentual de Unidades com possibilidade de ampliação (vertical e horizontal); - Percentual da População que Reside em Casa Própria.
Entretenimento, Cultura e Lazer	- Média Mensal de Atividades Culturais no Território; - Pontos de Cultura por Habitante; - Agentes Culturais por Habitante.
Educação	- Proporções de Crianças e Jovens regularmente matriculados e frequentando instituições de ensino, públicas ou privadas; - Taxa de atendimento escolar; - Taxa de Analfabetismo.
Saúde	- Número de Consultas Médicas (SUS) por Habitante; - Número de procedimentos diagnósticos por consulta médica (SUS); - Número de internações hospitalares (SUS) por habitante.

Fonte: Equipe de Políticas Públicas, 2019.

No diagnóstico do Plano também foram apresentados os marcos legais, para um melhor entendimento do contexto da política urbana que culminou na criação do PIRF.

Quadro 9 – Marcos Legais

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (arts. 182 e 183)
<ul style="list-style-type: none"> - A função social da propriedade; - Gestão participativa das cidades; - Obrigatoriedade dos Planos Diretores.
PLANO DIRETOR
<p>É um instrumento da política de Desenvolvimento Urbano Municipal, que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permite a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. - Prevê a criação de ZEIS com a eleição de Conselhos Gestores e a elaboração do PIRF.
ZEIS
<p>São Zonas Especiais de Interesse Social.</p> <p>Nas ZEIS, as normas de ocupação do espaço podem ser diferentes do resto da cidade, sendo garantido aos moradores a permanência na área onde vivem, de forma regularizada, nos aspectos urbanísticos, jurídicos e sociais.</p>



PIRF

É o Plano Integrado de Regularização Fundiária que, após aprovado pelo Conselho Gestor e comunidade, servirá como instrumento de luta por direitos pela comunidade.

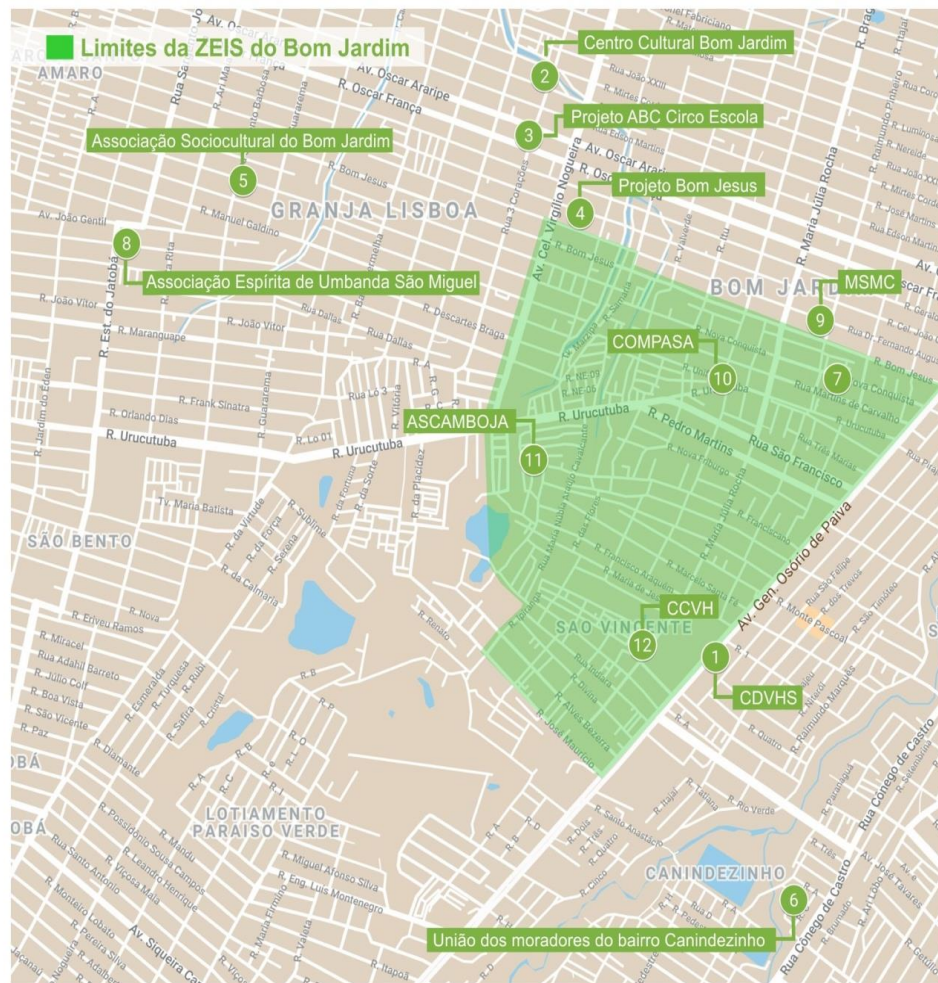
O que deve ter no PIRF?

1. Diagnóstico da realidade local: análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos;
2. Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;
3. Plano de urbanização;
4. Plano de regularização fundiária;
5. Plano de participação comunitária e desenvolvimento social;
6. Plano de geração de emprego e renda.

Fonte: Equipe de Políticas Públicas, 2019.

Ainda no diagnóstico foi apresentado o mapeamento das lideranças e dos agentes culturais presentes no território.

Figura 9 - Atividades sociais e culturais na ZEIS Bom Jardim



Legenda

- | | | | |
|--|--|--|--|
| <p>1 Av. Osório de Paiva, 5623, Canindezinho Maracatu Nação Bom Jardim; Jovens agentes da paz; Cursos de formação de caráter cultural; Festival das juventudes; Rodas de conversas.</p> | <p>2 Rua 3 Corações, 400 Granja Lisboa Cursos de teatro, dança, fotografia, audiovisual, memória, folgedos populares, arte visual; eventos de organização local; rodas de conversa.</p> | <p>3 Rua 3 Corações, 762 Granja Lisboa Promove cursos de formação em artes circenses, artes marciais e dança.</p> | <p>4 Rua Cel. João Correia, 1913 Bom Jardim Desenvolve atividades esportivas (escolinha) para crianças e adolescentes.</p> |
| <p>5 Rua Xavier da Silveira, 3831, Granja Lisboa Oferta oficinas de Ballet, dança de salão, aulas de violão, arte cênicas, pilates e artes marciais.</p> | <p>6 Rua B, 72, Canindezinho Oferta grupo de capoeira para crianças adolescentes e jovens; Projeto de leitura na praça; Apoio ao evento "Canindezinho Roots".</p> | <p>7 Rua Nova Conquista, 415, Bom Jardim Oferta aulas de pintura, artes visuais e arte-educação; Apoiar grupos de jovens na prática de arte grafite, dança e hip hop,</p> | <p>8 Rua Medelin, 2914, Bom Jardim Organizadoras da Festa de Iemanjá; Realiza a integração dos povos de terreiro; Participa do "Ponto de memória"</p> |
| <p>9 Rua Dr. Fernando Augusto, 609 - Pq. Santo Amaro Atividades de formação profissional, encaminha jovens ao mercado de trabalho, atividades de prevenção ao uso de drogas.</p> | <p>10 Rua Valdemar Paes Bragança, 1464, Bom Jardim Projeto Reciclicidades, desenvolvido por um Grupo de Mulheres com foco em empreendedorismo e reciclagem.</p> | <p>11 Rua Reginaldo França Rodrigues, 150, Siqueira Apoiar a organização dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis, armazenando materiais coletados.</p> | <p>12 Rua Benjamim da Silva, 110, Siqueira Realiza cursos profissionalizantes e artísticos para adolescentes, jovens e mulheres .</p> |

Fonte: Equipe do PIRF Políticas Públicas, 2020.

Na segunda parte do Plano, que consiste no planejamento para as ações futuras, seguindo as diretrizes do Termo de Referência, foram distribuídas e organizadas os Indicadores por “Eixos Temáticos”. A busca por soluções viáveis para os problemas levantados pela equipe técnica junto com a comunidade resultou em um planejamento estruturado por Eixo Temático que consiste em Diretrizes e Estratégias; Metas, Ações; Resultados Esperados, Atores, Instituições, Recursos Disponíveis; e a Base Jurídica referente ao eixo. A organização síntese das ideias visa instrumentalizar a população para o monitoramento do PIRF, em suas escalas, em sintonia com as demais Políticas Públicas existentes na cidade. O exemplo a seguir explica como o Indicador, “Percentual de ruas pavimentadas”, dentro do Eixo Temático Infraestrutura, foi apresentado no Plano de Participação.

Quadro 10 – Método de cálculo do Percentual de Ruas Pavimentadas

PERCENTAGEM DE RUAS DA ZEIS QUE SÃO PAVIMENTADAS			
MÉTODO DE CÁLCULO	Número total de ruas da ZEIS que são pavimentadas / Total da área da ZEIS *100		
DISPONIBILIDADE DE DADOS	Secretarias Municipais. Plano de Urbanismo do PIRF		
FONTES DO INDICADOR	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretarias Municipais, Pesquisas de Empresas Privadas.		
EXEMPLO DO CÁLCULO A SER APLICADO			
PERÍODO	Nº TOTAL DE RUAS DA ZEIS QUE SÃO PAVIMENTADAS	ÁREA TOTAL DA ZEIS	VALOR RESULTANTE
2021			
2031			
OBSERVAÇÕES Sugerimos a coleta de informações a cada dez anos.			

Fonte: SIDRA IBGE, adaptado pela Equipe de Políticas Públicas, 2020.

Quadro 11 – Síntese das diretrizes e estratégias referente ao percentual de ruas pavimentadas

SÍNTESE DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS	
DIRETRIZES	ESTRATÉGIAS
Universalização da pavimentação das ruas na ZEIS Bom Jardim	01 - Pavimentação das ruas
	02 - Desenvolver e executar projeto de pavimentação viária para a comunidade, com base no Plano Urbanístico do PIRF.

Fonte: Equipe do PIRF Políticas Públicas, 2020.

Quadro 12 – Síntese das Metas, Ações e Resultados Esperados referente ao Percentual de Ruas Pavimentadas

SÍNTESE		
METAS	AÇÕES	RESULTADO ESPERADO
Em 10 anos o território da ZEIS, possuir 100% das ruas pavimentadas.	Pavimentação das ruas em piso intertravado ou piso drenante, de acordo com a hierarquia viária (Recomendação da equipe técnica / Oficina do Plano Urbanístico).	Espera-se que, com a formalização de uma equipe multidisciplinar na ZEIS, se torne possível desenvolver as ações que objetivam a solução da pavimentação da ZEIS. A solução para esse problema pode acontecer através de intervenções estruturantes desenvolvidas pelo poder público (definitivo).

Fonte: Equipe do PIRF Políticas Públicas, 2020.

Quadro 13 – Síntese dos Atores, Instituições e Recursos Disponíveis

SÍNTESE				
EIXO	ATORES	INSTÂNCIAS DE APROVAÇÃO, ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	RECURSOS DISPONÍVEIS	GRUPOS E SEGMENTOS SOCIAIS AFETADOS
INFRAESTRUTURA	População da ZEIS; Políticos; e Instituições Públicas e Privadas.	Conselho Gestor das ZEIS; Secretaria Municipal de Infraestrutura; Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente; Conselho Municipal de Meio Ambiente.	Fundos municipais e estaduais de Meio Ambiente; Recursos oriundos de emendas parlamentares, bancos internacionais, dentre outros.	População em geral; empresas públicas ou privadas; empreiteiras de obras públicas, de limpeza urbana; e de construção civil.
	BASE JURÍDICA			
	Leis, Decretos, Portarias e demais instruções/pareceres normativos.			

	<p>Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979 Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.</p> <p>Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.</p> <p>Lei nº 13.465, de 11 de julho 2017 Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências.</p> <p>Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.</p> <p>Plano Diretor de Fortaleza (Lei nº 62/2009) e suas alterações Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 236/2017) e suas alterações. Código da Cidade (Lei nº 270/2019) e suas alterações.</p> <p>Decreto nº 14.335, de 12 de dezembro de 2018 Dispõe sobre a desburocratização e eficiência dos procedimentos administrativos referentes à documentação, ao atendimento e a licenciamentos, autorizações, declarações, certidões, permissões e concessões de natureza urbana e ambiental na forma que indica e revoga o Decreto nº 10.096, de 28 de maio de 1997, e o Decreto nº 10.310, de 01 de junho de 1998, suas modificações posteriores e dá outras providências.</p> <p>Portaria 15/2020 Dispõe sobre os procedimentos administrativos referentes à documentação, ao atendimento e a licenciamentos, autorizações, declarações, certidões, permissões e concessões de natureza urbana e ambiental, em conformidade com o disposto no Decreto Municipal nº 14.335, de 12 de dezembro de 2018.</p>
--	---

Fonte: Equipe do PIRF Políticas Públicas, 2020.

O Plano de Participação Social e Desenvolvimento Comunitário expõe os pontos prioritários e de base para a participação social na ZEIS, no tocante à capacitação jurídica-política e à formalização de entes resultantes dos processos de mobilização social, sendo uma das importantes etapas para participação social efetiva.

O Plano contém como apêndices: o relatório das ações realizadas pela equipe de Políticas Públicas, para a elaboração do Plano de Participação Social, e os instrumentos para acesso, controle e gestão do PIRF. Demonstra, de forma pontual e didática, as metodologias e estratégias desenvolvidas e pactuadas com os moradores da ZEIS. Apresenta instrumentos de comunicação, como parte das ações de divulgação e abrangência do Plano de Participação, a exemplo da Revista, ilustrada e didática, a ser partilhada com a comunidade, incluindo também uma página na web, “site”, que será gerida por moradores da ZEIS. Os instrumentos de comunicação constituem uma ferramenta importante para a participação e democratização dos conteúdos.

O objetivo das peças de comunicação é difundir informações sobre as políticas urbanas, no tocante aos marcos legais que levaram à construção da ZEIS, o direito à cidade, as relações de vizinhança, o controle e a gestão ambiental, contendo breve apresentação das condições sociais e econômicas do território.

A Revista foi construída da seguinte forma: Apresentação dos marcos legais, conceito de ZEIS e do PIRF; uma breve apresentação do bairro feita com base no diagnóstico do PIRF, denominada “Quem somos?”; um capítulo intitulado “O que queremos? x Como fazer?”, no qual se apresentam as principais demandas dos moradores com soluções propositivas. Seguem-se informações complementares referentes a vários assuntos de interesse comunitário.

7.3 Considerações finais

De forma sintética, podemos concluir que, para estimular a inserção da organização comunitária da área em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social, o Plano aponta os caminhos jurídicos para a participação sugerindo:

- A capacitação jurídico política: especificando objetos, público alvo e o passo a passo da capacitação;
- A formalização de entes com destaque para entidades já existentes e que estão mapeados no Plano de Participação;
- A categorização das entidades, explicando o que são e como torná-las institucionais;
- O passo a passo a partir da categorização das entidades e os caminhos para dotá-las de um “status legal”;
- Por fim, a apresentação de identificação de instrumentos jurídicos para exercício da participação social.

Por meio desses caminhos, a inserção comunitária pode ser alcançada, pois as comunidades terão uma organização com representantes capazes de dialogar com as diferentes instâncias da gestão pública, como a Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), Secretarias municipais e estaduais, como a SEUMA e a SEMA, ou seja, o Plano fornece a comunidade instrumentos de organização comunitária e em instâncias de controle e gestão social.

7.3.1 Consolidação de Fóruns Permanente de Participação das Comunidades juntamente com o Conselho Gestor

O Plano de Participação recomenda a **implementação do Fórum das ZEIS** (que já foi instituído), garantindo o fortalecimento da democracia participativa, do diálogo e da integração entre os diversos territórios da cidade de Fortaleza.

Recomendamos também outros fóruns de participação, organizado dentro de cada ZEIS, como um Observatório, comissões de moradores, associações ou coletivos para monitoramento dos indicadores apresentados no Plano de Participação e também monitorar as ações do PIRF. Conforme apresentado nos relatórios de ações do Plano de Participação, foram realizadas duas oficinas de capacitação para a construção de um Observatório de monitoramento do PIRF.

Consideramos importante a organização de comissões de moradores, coletivos, associações ou ONGs que possam produzir dados sobre a comunidade para o monitoramento, como informou o Sérgio Rocha, presidente do Conselho do Poço da Draga, a comunidade, por meio dessas associações, pode produzir “métodos domésticos de coleta de dados” para monitorar os indicadores e também as ações do PIRF. As associações ou o Observatório seriam responsáveis por buscar parcerias, como as universidades e as instituições governamentais ou entes privados, para contribuir na organização de dados, validando e monitorando dados e construindo indicadores de acordo com a realidade local.

7.3.2 Ações de participação social nas etapas de pré-contratação, pré-obras, obras e pós-obras

Diante da necessidade de reassentamento de habitações, construídas em área de risco ambiental, para outro local, será necessária a criação de comissão específica, a ser composta por moradores da comunidade, principalmente pelos moradores envolvidos no processo de deslocamento. Todos os moradores das comunidades, de forma voluntária, devem poder fazer parte das comissões. Salientamos também que qualquer deslocamento nunca deverá ser para fora do perímetro da ZEIS; é importante enfatizar ainda que os princípios do Plano Urbanístico do PIRF, construído de forma participativa, deverão ser respeitados.

Quanto às ações de participação social nas etapas de pré-contratação, pré-obras, obras e pós-obras, na falta de uma legislação mais recente, as ações devem ser seguidas em

conformidade com a Instrução Normativa nº8 do Ministério das Cidades. Nesse sentido consideramos a efetivação das ações descritas a seguir.

7.3.3 Orientações Gerais

1 A participação da equipe social nos projetos habitacionais inicia-se na fase de planejamento do empreendimento, quando da elaboração de cadastro dos beneficiários e do diagnóstico, na concepção dos projetos e na formulação da proposta de intervenção, uma vez que a intervenção deve prever a atuação integrada das equipes.

1.1 A apresentação do Projeto de Trabalho Social deve ocorrer juntamente com os projetos de intervenção física ou, no máximo, até a emissão da autorização para início de obras que não poderá ser expedida sem a aprovação do mesmo.

1.2 O levantamento sócio-econômico utilizado no diagnóstico dos beneficiários deverá ser censitário, quantitativo e qualitativo, realizado por meio do preenchimento do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

1.2.1 O levantamento sócio-econômico da população deve observar os aspectos culturais da população atendida.

1.2.2 Na impossibilidade de efetuar o CadÚnico na fase inicial, o ENTE FEDERADO poderá elaborar o diagnóstico com cadastro específico para habitação, devendo concluir o CadÚnico obrigatório até a finalização das obras/serviços.

1.2.3 O Projeto de Trabalho Social deve apresentar cronograma de cadastramento no CadÚnico, de modo que a inserção dos beneficiários ocorra até a conclusão das obras. Os relatórios mensais devem informar o cumprimento dessas atividades.

1.3 A execução do Trabalho Social deverá ter suas ações e atividades iniciadas após a assinatura do Termo de Compromisso ou Contrato ou, quando for o caso, da solução da condição suspensiva, concomitante com o início das intervenções físicas e estendendo-se por um período de 6 (seis) a 12 (doze) meses após a conclusão das obras, incluindo a avaliação de resultados que deverá ser apresentada ao final desse período.

1.3.1 A definição desse prazo deve levar em consideração o porte e a complexidade do empreendimento, além dos recursos disponíveis.

1.3.2 Caso o proponente decida pela licitação do Projeto de Trabalho Social, deverá responsabilizar-se pela realização das atividades programadas, com a utilização de pessoal próprio, até que o certame licitatório esteja concluído.

1.3.3 O Trabalho Social pós-ocupação deverá iniciar a partir da mudança dos beneficiários para a nova unidade habitacional e ocorrer dentro da vigência do Termo de Compromisso ou Contrato.

1.4 Esse prazo poderá ser acrescido de até 3 (três) meses para a avaliação de resultados que deverá ser apresentada ao final deste período. Essas ações e atividades poderão ser custeadas com recursos da União e deverão compor o Plano de Trabalho integrante do Termo de Compromisso ou Contrato assinado.

1.5 O ENTE FEDERADO deverá possuir em seus quadros um Responsável Técnico pela coordenação e pelo acompanhamento do projeto, com necessária formação em Serviço Social ou Sociologia e experiência comprovada na área de desenvolvimento comunitário. A assinatura e o registro profissional desse Responsável Técnico deverão constar no Projeto, ficando o mesmo responsável também pelo encaminhamento dos relatórios mensais à CAIXA, acompanhados de parecer técnico e das faturas mensais de aplicação dos recursos do Trabalho Social, e pela procedência das despesas e da validade dos documentos comprobatórios, sendo também responsável pela supervisão ou coordenação dos trabalhos terceirizados, quando houver.

1.6 O cronograma do Trabalho Social deverá ser compatível com o cronograma das intervenções físicas.

1.7 A liberação de recursos para pagamento do Trabalho Social estará condicionada à execução de suas metas, devidamente atestadas pela CAIXA.

7.3.4 Fases de Execução

1 Fase 1 – Período de Obras

1.1 Essa fase compreende o período de desenvolvimento e conclusão das obras até a mudança dos beneficiários para a nova moradia.

1.2 Ao se iniciarem os trabalhos com os beneficiários, uma das primeiras atividades deverá ser a realização de reuniões ou assembléias para divulgação dos resultados do diagnóstico socioeconômico e a difusão do projeto que será desenvolvido em relação às obras e ao trabalho social.

1.3 Nos casos em que a proposta previr o uso de mutirão ou autoconstrução, elaborar o regulamento específico do mutirão, que deverá ser discutido com os beneficiários, e promover a capacitação dos beneficiários envolvidos. Quando o ENTE FEDERADO julgar necessário, poderá incluir uma fase PRÉ -OBRAS para realizar essas ações.

1.4 Nessa fase intensificam-se as ações e as atividades voltadas para a capacitação de lideranças e de grupos, especialmente aqueles ligados ao acompanhamento das obras e do projeto.

1.5 Deverá ser constituído plantão social para o atendimento dos beneficiários, quando serão disponibilizadas as informações sobre o projeto.

1.6 Deverá(ão) ser constituído(s) grupo(s) de acompanhamento do projeto, tais como comissões de acompanhamentos de obras, comitês ambientais e outros grupos de interesse que deve(m) ter discutido seu papel e deve(m) ser capacitado(s) para bem desempenhar suas funções, assim como deverá ser iniciado o processo de constituição de entidade representativa dos beneficiários.

1.7 Deverão ser firmadas as parcerias para buscar o atendimento das necessidades dos beneficiários.

1.8 Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada, deverá ser dada ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção.

1.9 O ENTE FEDERADO deverá, sempre que possível, proporcionar visitas às obras pelos beneficiários, mediante demanda dos mesmos, de forma organizada e planejada.

1.9.1 Na preparação da mudança dos beneficiários, deverá estar prevista a vistoria prévia das unidades habitacionais pelos futuros ocupantes ou por grupo que tenha delegação dos mesmos para tanto.

2 Fase 2 – Período de Pós-ocupação

2.1 Essa fase inicia imediatamente após a mudança dos beneficiários para a nova unidade habitacional e terá a duração de 6 (seis) a 12 (doze) meses após a conclusão total das obras do projeto.

2.2 A definição desse prazo deve levar em consideração o porte e a complexidade do empreendimento, além dos recursos disponíveis.

2.3 Intensifica-se, nessa fase, além do processo de trabalho de organização comunitária, as ações voltadas para educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda, focando a participação da comunidade para as mudanças previstas e desejáveis do Programa.

2.4 Deve-se difundir o andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família.

2.5 Deve-se assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo *habitat*.

2.6 Deve-se prever e executar a assessoria às famílias para a ampliação ou a melhoria das unidades habitacionais, no intuito de buscar solução de vícios construtivos, responsabilização civil do construtor e qualificação dos serviços públicos e sociais implantados.

2.7 Nessa fase é trabalhada a autonomia dos grupos e das organizações representativas e se processa o desligamento progressivo da equipe técnica.

8 FUNCIONAMENTO E ENCERRAMENTO DO ESCRITÓRIO DE CAMPO

É importante enfatizar inicialmente que um escritório para o acompanhamento de projetos constituía antiga demanda das comunidades que o consideravam uma maneira de aproximar moradores e profissionais participantes do projeto. Em consenso com as demais equipes, moradores e Conselho Gestor definiram um protocolo de uso do Escritório de Campo, esclarecendo atividades adequadas e fundamentais ao desenvolvimento do trabalho.

O Escritório de Campo serviu, durante o período do projeto, para a realização de plantões de atendimento voltados para orientar os moradores e esclarecer suas dúvidas. O local funcionou ainda para a guarda de material de trabalho, pequenas reuniões e contatos necessários para entrevistas e demais encontros com os moradores. Para sua instalação, foi adquirido mobiliário e equipamentos para compor o *layout* do ambiente, funcionando como espaço de integração comunitária. O Escritório de Campo assumiu o lugar de organização do trabalho, mantendo as funções de arquivo contendo materiais como mapas e documentos, além de viabilizar coleta de novas informações de pesquisa.

No Escritório de Campo, as atividades de atuação foram permanentes, destacando-se a equipe de Arquitetura e Urbanismo para quem a espacialidade tinha uma função importante. Essa equipe promoveu um *Workshop* de projetos. Na ocasião, foram impressos os mapas temáticos sobre as características do território, fixados nas paredes do Escritório quando os cenários projetados eram discutidos. Nesse momento, os consultores da Engenharia Ambiental estiveram presentes explanando ideias sobre as possibilidades de melhoria dos serviços de infraestrutura.

Foi uma ocasião na qual os moradores foram convidados a participar da reflexão sobre as propostas. A presença das comunidades foi importante no sentido de expressarem para a equipe técnica a percepção que tinham sobre os problemas urbanísticos detectados pela equipe. Os moradores refletiam sobre o sentido das soluções apontadas, considerando os custos sociais e as vantagens das intervenções sugeridas. Também verificavam os impactos positivos e negativos de determinadas obras. As intervenções propostas foram posteriormente votadas nas plenárias (oficinas abertas). O fato de alguns moradores (a maior parte conselheiros), que participaram da construção das propostas, já estarem familiarizados com o problema favoreceu o diálogo em várias situações: na votação e na difusão das propostas entre os moradores.

Alguns depoimentos feitos pela equipe de Arquitetura e Urbanismo sobre a utilização do Escritório de Campo ao longo do período de trabalho do PIRF indicam a importância do local:

Lembro muito de uma vez que fui pra lá trabalhar e tava fazendo o *folder* das oficinas de normatização, aí chegaram Rogério e seu Dedé e tivemos uma super conversa sobre quais termos utilizados para a discussão seriam mais compreensíveis pelos moradores.

[...] Também teve uma vez que a Erika e mais alguém da equipe da Arquitetura... fomos lá fazer um trabalho e acabamos gravando um áudio super legal junto com a Lany (moradora do Grande Bom Jardim) para chamar moradores para alguma outra oficina.

[...] Outra coisa que achei importante, embora nem sempre ocorresse, foi o contato inter-equipes. Lembro de um *brainstorming* super produtivo que tivemos com a equipe do Direito (Mariana Quezado Costa Lima, equipe de Arquitetura e Urbanismo).

8.1 Importância simbólica e encerramento das atividades

Eu acho que a existência do escritório de campo deu também (no caso do Bonja) um simbolismo importante, a idéia de que: talvez as coisas andem agora. Eu acho que a gente tinha outro contexto de diálogo e de relação com a comunidade maior que nas outras ZEIS. Ter o escritório de campo ali renovou simbolicamente a luta deles” (Aline Feitosa, equipe de Arquitetura e Urbanismo).

Ressalta-se que o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), local muito utilizado pelos moradores para fortalecimento de suas lutas, tem sido um histórico espaço de confiança e ajuda mútua na troca de informações. O sentido de participação beneficiou-se desse capital simbólico espacializado já existente no Bom Jardim.

De fato, o Escritório de Campo, mais que a necessidade de um espaço físico, viabilizou uma interface de comunicação e diálogo com a comunidade. Tornou possível o contato direto com os moradores que passaram a ter oportunidade de observar mais cotidianamente o que estava sendo desenvolvido, para além dos momentos formais de avaliação e votação de propostas. A rotina espacial de trabalho tanto facilitou o acesso, como incentivou a aproximação dos moradores com o PIRF.

O CDVHS, onde o escritório foi instalado, é um importante equipamento de referência da comunidade, caracterizando-se por uma frequência quase permanente de pessoas que circundam o local. Tudo se passa como se o PIRF tivesse uma materialidade espacial, construindo, por meio dessa localidade, uma existência concreta na percepção dos moradores. Tornou-se assim uma centralidade. Foi por intermédio dessa espacialidade física que a equipe

teve oportunidade ímpar de tornar mais claro o que estava sendo feito, compartilhando dúvidas sobre o que estava sendo pensado para o Bom Jardim, explicando inclusive para outros, menos familiarizados com o trabalho, o que era o PIRF.

Outras histórias de vivência no território também emergiram no espaço do Escritório de Campo. Pessoas relatavam o que estava acontecendo na comunidade e falavam sobre o surgimento de outras demandas. Moradores relataram sua experiência de vida, a vontade de falar sobre o bairro, expressando um desejo de comunicação para além da vigência imediata do Plano. O papel do escritório ultrapassou a perspectiva restrita de um espaço de trabalho. Não se restringiu à elaboração do PIRF, sendo também importante para estabelecer um ambiente de troca entre as equipes e as comunidades.

O Escritório de Campo foi também relevante para consultas jurídicas. As estagiárias do Direito puderam tirar dúvidas e captar as principais demandas locais, explicando, de forma didática, aspectos não claros da regularização fundiária.

Em síntese, o Escritório de Campo constitui um importante instrumento de fortalecimento e troca, garantindo mais informação, capacitação e acompanhamento dos moradores da ZEIS Bom Jardim, fomentando o diálogo comunitário com o poder público municipal. Portanto, conclui-se que se tornou um espaço-instrumento relevante para a efetivação das ações previstas no PIRF, possibilitando o monitoramento social a partir do observatório da ZEIS.

Na ZEIS Bom Jardim, o Escritório de Campo funcionou pelo período de 5 meses na sala localizada no Bom Mix na Avenida General Osório de Paiva - Canindezinho, Fortaleza – CE. A sala que pertence ao Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza foi alugada pela mensalidade de R\$ 1.200,00. Nesse valor estava incluso mobília, água, luz e internet fornecidas pelo CDVHS.

A inauguração do Escritório de Campo no Bom Jardim foi feita de forma festiva, ocasião na qual se apresentaram grupos artísticos locais, discursos e pactos de participação permeados de entusiasmo. A sala como espaço de arquivo contendo informações elaboradas pelo PIRF poderá continuar, tornando-se lugar de centralidade de documentos.

Por conta da pandemia, o Escritório de Campo não teve um fechamento formalizado. No entanto, o encerramento do trabalho do PIRF no local se realizou gradativamente, à medida da finalização do aluguel e do término dos cadernos. É possível dizer que o Escritório de Campo funcionou como importante lugar de materialização da participação, agregando ao CDVHS um capital simbólico que já vem se acumulando ao longo do tempo.

9 PACTUAÇÃO PARA DIRETRIZES PÓS-PIRFS

Considerando a implementação e a regulamentação das ZEIS em Fortaleza a partir dos valores e das competências já instituídos ao Instituto de Planejamento de Fortaleza, junto ao Poder Público Municipal, recriado em 2012, e principalmente dos marcos regulamentadores das ZEIS presentes no Plano Diretor Municipal e nos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), frutos da elaboração conjunta com os Conselhos Gestores ZEIS e o apoio legal e coordenativo do Iplanfor (reconhecido jurídico, político e socialmente como Órgão Gestor das ZEIS), elencam-se as seguintes diretrizes consideradas fundamentais à continuidade pactuada do processo de efetividade do instrumento ZEIS para a função social da cidade e para a democracia participativa.

I. Diretrizes gerais para a continuidade da ZEIS BOM JARDIM em Fortaleza

1. É fundamental a implementação do PIRF da ZEIS BOM JARDIM e das decisões do Conselho Gestor da ZEIS BOM JARDIM;
2. A implementação das ZEIS em Fortaleza se fundamenta no conceito de regularização fundiária plena. Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e a implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental, contribuindo para a formalização da cidade informal, para a geração de empregos e renda, formais e informais, e para o desenvolvimento comunitário, ambiental e urbanístico sustentável;
3. As demandas, os projetos e as ações indicados no PIRF da ZEIS BOM JARDIM devem ser remetidos à Câmara de Vereadores e/ou à representante dessa na comunidade para que se viabilizem tratativas e a inclusão das indicações em orçamento público, reservando-se assim os recursos necessários para sua implementação;
4. A consolidação do planejamento comunitário através do instrumento ZEIS e da ferramenta PIRF requer a priorização da ZEIS nos orçamentos públicos;
5. A qualificação urbanística e ambiental do território ocorrer de forma a consolidar as ocupações dos atuais moradores de ZEIS, implicando, portanto, um menor número possível de remoções, sempre pactuando-se internamente com o Conselho Gestor. Neste sentido, todos

os investimentos do poder público no território da ZEIS BOM JARDIM devem possuir aderência ao conteúdo do PIRF;

6. A democratização e a publicização dos procedimentos e processos decisórios de políticas de impacto territorial, especialmente da política de habitação de interesse social, e de infraestrutura urbana, e de ações de planejamento, governança territorial e regularização fundiária, por meio dos canais de divulgação institucionais de cada ZEIS criados pelo Iplanfor com esse objetivo;

7. A sensibilização dos cidadãos em geral e das esferas do Poder Público para os benefícios da utilização do instrumento jurídico e político ZEIS, minimizando conflitos de interesses e ampliando as potencialidades e as interfaces de consenso entre os diversos atores sociais;

8. O incentivo à participação e à ampliação da discussão comunitária sobre planejamento e gestão territorial, de modo a viabilizar, com prioridade aos meios indicados pelos comunitários, o maior acesso possível;

9. A garantia de capacitação sobre ZEIS aos mais diversos atores sociais desenvolvida e coordenada pelo Órgão Gestor das ZEIS (Iplanfor);

10. É recomendável avaliar a implementação do PIRF da ZEIS conforme os indicadores dispostos nos planos específicos do PIRF considerando os objetivos de curto, médio e longo prazo, e, quando não houver disposição no PIRF, através de indicadores sociais fidedignos, já utilizados ou passíveis de ser construídos, levando-se em conta os dados já levantados historicamente, preferencialmente que utilizem a delimitação da ZEIS ou o mais próximo dela, ou dados que possam ser obtidos de forma primária, sempre se destacando as fontes dos dados em citação, notas de rodapé, notas explicativas e referências pertinentes;

11. É fundamental, no momento pré-obras para intervenção, atualizar o cadastramento de moradores residentes na ZEIS junto com o Conselho Gestor, considerando os demais levantamentos realizados na história da comunidade, e comunicar essa atualização ao ente Gestor das ZEIS (Iplanfor);

12. É fundamental desenvolver e aperfeiçoar meios de captação de dados de forma digital ou através das plataformas institucionais disponíveis, bem como parcerias com instituições acadêmicas ou sociais, projetos extensionistas, organizações não-governamentais, entre outros, para captação, levantamento, validação ou aperfeiçoamento de dados para o monitoramento da implementação do PIRF da ZEIS;

13. Acompanhamento e gestão social das intervenções urbanísticas - visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e as interferências ocorridas ao longo da sua execução, bem como preparar e acompanhar a comunidade para compreensão dessa, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para sua implementação;

14. As intervenções/investimentos públicos que visem a qualificação urbanística ambiental do território da ZEIS devem estar alinhadas ao PIRF da ZEIS BOM JARDIM. No caso de empreendimentos de prisão habitacional, deve ser discutida e aprovada uma proposta preliminar de trabalho social, em conformidade com o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social do PIRF, especialmente quando haja previsão de deslocamento de famílias de seu local de trabalho ou moradia;

15. O PIRF elaborado poderá ser atualizado, desde que sua atualização seja apresentada e aprovada pelo Conselho Gestor da ZEIS com o devido registro em ata de reunião ordinária do Conselho Gestor. O processo decisório da proposta de atualização do Plano deve ocorrer de forma participativa e considerar os processos históricos de desenvolvimento comunitário, assim como preconizado pelo Plano Diretor Municipal. O Conselho Gestor deve dar espaço para apresentação e registro de eventuais posições divergentes de relevância técnica ou territorial desse processo de atualização.

II. Diretrizes para o funcionamento dos Conselhos Gestores Pós-PIRFs

1. Ao Conselho Gestor da ZEIS, considerando sua composição pluralista e paritária entre sociedade civil e Poder Público Municipal, órgão instrumental e indispensável para o exercício da democracia participativa, é recomendável possuir representações diversas, conforme área, raça, sexo, gênero, idade, entre outros, a fim de proporcionar perspectivas, vínculos e informações diferenciadas com vista à permanência e consolidação do Conselho Gestor no território da ZEIS;

2. Recomenda-se o estabelecimento de canais de comunicação institucionais que não possam ser modificados com a alternância de gestão municipal;

3. O Conselho Gestor da ZEIS deve buscar de forma compartilhada:

a. A composição das decisões que afetarem diretamente seu território junto às Secretarias e aos órgãos municipais, cabendo a essas sempre observarem o previsto nos PIRFs

e suas prioridades, no que for possível, buscando evitar prejuízos ao erário, com a validação sendo feita pelo Conselho Gestor da ZEIS;

b. A mobilização dos moradores para a participação nas reuniões e a difusão do planejamento territorial de base comunitária, com foco em aperfeiçoamento do processo decisório sobre o desenvolvimento urbano;

c. A priorização e a indicação de programas, projetos e ações relativos às obras complementares de saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos, especialmente os que se relacionem à moradia adequada, bem como a consulta sobre equipamentos e obras que impactem territorialmente na ZEIS;

d. A identificação de ações públicas ou privadas em curso, especialmente as relativas à urbanização e à regularização fundiária local, para comunicação junto ao Órgão Gestor das ZEIS (Iplanfor);

e. A identificação para o aproveitamento social das áreas não urbanizadas, não-utilizadas ou subutilizadas, existentes na malha urbana, encaminhando-se as informações para o Órgão Gestor das ZEIS (Iplanfor) para que se atualizem potencialmente futuras reservas de ZEIS 3, equilibrando a função econômica da propriedade;

f. A identificação de demanda de capacitação dos seus membros e dos moradores residentes na ZEIS para democratizar o domínio do conhecimento técnico, seus termos comuns e os fenômenos urbanos;

g. A identificação de parceiros nos diversos meios institucionais e a indicação de parcerias com instituições públicas ou privadas cuja atuação se alinhe com os propósitos da implementação do instrumento ZEIS;

h. A atualização das regras específicas de funcionamento, procedimentos e gestão do Conselho Gestor da ZEIS, sempre de forma pactuada com o Órgão Gestor das ZEIS (Iplanfor).

III. Diretrizes Pós-PIRFs para o Órgão Gestor das ZEIS (Iplanfor)

1. **Defesa e garantia da existência de órgão** da administração pública responsável legalmente pela coordenação, elaboração de regulamentação, implementação e pelo desenvolvimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade de Fortaleza, o qual se identifica historicamente junto às comunidades e estrutura institucional do Poder Público

Municipal, e por seus valores instituídos e competências legais, como sendo a autarquia municipal Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor);

2. Promoção do **alinhamento e da integração entre os instrumentos de planejamento municipais e metropolitano**, de curto, médio e longo prazo, institucionalizados em lei ou não, inclusive planos de governo, agendas regionais e planos setoriais, com o ZEIS e seu PIRF, no que couber;

3. Realização de análise dos programas e ações que compõem **os planos e as leis orçamentárias** como forma de fomentar a integração das políticas públicas em ZEIS, incluindo a territorialização dos investimentos previstos para as áreas de ZEIS, e a devida disponibilização destas informações para os moradores por intermédio do Conselho Gestor;

4. Análise de viabilidade técnica e acompanhamento de proposta de **novas ZEIS nos Planos Diretores e Planos Estratégicos**;

5. Participação ativa na revisão do Plano Diretor de Fortaleza e das demais leis que tratem de política urbana, uso e parcelamento do solo, informando e atualizando a população da ZEIS sobre as alterações;

6. **Análise do cumprimento das diretrizes e ações estratégicas das ZEIS** de modo a viabilizar a implantação de políticas públicas em escala territorial, bem como **articulação e integração de políticas públicas** de forma a promover a multidisciplinaridade, intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções em ZEIS;

7. **Incentivo à inserção** de representantes comunitários da ZEIS BOM JARDIM em outras instâncias formais de discussão de políticas, programas e ações priorizadas pela comunidade;

8. **Realização de estudos, pesquisas e difusão** de conhecimento sobre as ZEIS, visando promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável e fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção;

9. **Promoção de encontros, palestras, seminários, congressos, cursos de capacitação sobre ZEIS em prol da qualificação dos diversos atores sociais** envolvidos a fim de facilitar a implementação de planos, projetos e políticas públicas de forma articulada, difundir conhecimento sobre a temática trabalhada;

10. **Promoção de cursos de capacitação em prol do nivelamento dos atores sociais comunitários sobre ZEIS**, a política urbana, visando empoderar os conselheiros representantes dos moradores como sujeitos ativos, orientá-los quanto à mobilização dos demais moradores, ensiná-los o contexto da política urbana nacional (incluindo o Estatuto da Cidade, Planos Diretores, função social da propriedade e da cidade), instruí-los sobre regularização fundiária plena e sustentável e sobre parâmetros urbanísticos e, assim, democratizar o domínio do conhecimento técnico específico sobre planejamento urbano, seus termos comuns e os fenômenos urbanos relacionados;

11. **Manutenção do acervo** de informações sobre ZEIS;

12. **Coleta, reunião e disponibilização de dados e indicadores** que permitam o monitoramento da implantação dos PIRFs mediante o cumprimento das ações planejadas e uso de indicadores, caso haja;

13. **Fomento de iniciativas ou projetos inovadores relacionados às ZEIS**, com promoção da participação social no planejamento local e regional;

14. Promoção da **integração de políticas públicas**, analisando a coerência e a consistência;

15. **Contratação** com órgãos e entidades públicas ou privadas serviços técnicos e estudos quando for necessário, para auxiliar atividades de sua competência, visando à consecução de seus objetivos e o aperfeiçoamento de técnicos de nível médio e superior;

16. **Realização de parcerias** com instituições acadêmicas ou de interesse social, ou organizações não-governamentais, com atuação territorial reconhecida pelo Conselho Gestor da ZEIS;

17. **Prestação de consultoria técnica** a outros órgãos e entidades da Administração Pública, bem como fornecer informações à sociedade;

18. **Promoção de estágios** de nível superior ou de nível técnico compatíveis com a regulamentação, a implementação e o desenvolvimento de ZEIS;

19. Monitoramento de experiências de ZEIS ou equivalente em **outras cidades**;

20. Promoção da mediação e **articulação institucionais e comunitárias** quando em discussão os interesses dos moradores da ZEIS BOM JARDIM, em prol da consolidação e do desenvolvimento da ZEIS BOM JARDIM, do diálogo urbano com os cidadãos de baixa renda e das resoluções alternativas de conflitos;

21. Concepção e reunião de **metodologias de planejamento territorial popular** em ZEIS, em áreas temáticas integradas de atuação do Poder Público, bem como desenvolvimento de padrões de gestão compartilhada de ZEIS que viabilizem a integração de políticas públicas em escala territorial;
22. **Acompanhamento do funcionamento dos Conselhos Gestores** das ZEIS, indicando a Secretaria Executiva do Conselho Gestor da ZEIS, prestando apoio institucional e técnico-administrativo às atividades necessárias ao desempenho das suas competências;
23. **Supervisão técnica** da qualidade dos projetos e da execução das intervenções em ZEIS, sempre tendo por referência os PIRFs, sua elaboração e o sentido dado por seus elaboradores;
24. **Apoio à implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda e economia solidária**, visando ao desenvolvimento e à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população em ZEIS, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo;
25. Viabilização junto ao município de Fortaleza dos **custos referentes ao processo eleitoral** dos Conselhos Gestores das ZEIS, material gráfico, espaço físico, apoio de pessoal ou equipamento para a realização do processo.

10 NOTAS CONCLUSIVAS

A realização do Caderno de Compatibilização, contendo os referenciais básicos de cada produto, expressa a articulação das etapas e os ajustes entre várias áreas do conhecimento. Dessa forma, as áreas de Direito, Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Economia, Políticas Públicas e Sociologia tiveram a oportunidade de conjugar conhecimentos que se somaram ao saber popular baseado na experiência. É evidente que a riqueza desse conjunto de práticas sociais não se extingue na finalização do PIRF, prolongando-se nos desdobramentos necessários a sua implantação.

O diagnóstico inicial foi fundamental para fazer um mapeamento das áreas. No entanto, as informações foram ganhando corpo na medida em que oficinas permitiram trabalhar a materialidade das intervenções. Trata-se, portanto, de um amadurecimento coletivo do processo que só ao final se apresenta com maior profundidade. Algumas metodologias também foram se cruzando no percurso, demonstrando a importância do diálogo entre diferentes saberes. Os mapeamentos deram subsídios ao planejamento de vários cadernos, assim como os mapeamentos rua a rua da equipe da Sociologia, os mapas sociais da equipe da Geografia e as oficinas organizadas pelas equipes do Direito, da Economia e da Arquitetura e Urbanismo.

Todos os produtos evidenciaram o desafio na forma de propor intervenções em áreas caracterizadas por situação de precariedade e modos de vida não inscritos na lógica dos direitos sociais, desafio relacionado principalmente a pensar a cidade como uma totalidade, as formas de proteção implícitas nas Zonas Especiais de Interesse Social e a articulação entre demandas diversificadas, enfatizando a requalificação do território à necessária edificação de uma cidade integrada.

Pode-se dizer que a compatibilização levou em conta as informações multidisciplinares organizadas nas fases anteriores do trabalho, apresentando ao final propostas objetivas e experimentais para enfrentar conflitos de uso e ocupação do solo que se fazem acompanhar de limitações existentes na estrutura fundiária do território e na normativa ambiental federal. Em termos concretos, a regularização fundiária e o Plano Urbanístico consideraram as eventuais remoções para melhorias, enfatizando a mitigação de riscos. Em todos esses movimentos, o diálogo como a comunidade e o apoio do IPLANFOR constituíram o fio condutor da compatibilização.

O Bom Jardim apresentou um processo gradativo de aprofundamento de propostas e leituras, intercalando exposição dos cadernos e votação em reuniões posteriores. Essa foi uma estratégia importante para o aumento da participação e engajamento de moradores.

O caderno de compatibilização foi ganhando acréscimos provenientes tanto da avaliação do IPLANFOR quanto do retorno às áreas, incorporando os ajustes nos vários cadernos que implicaram mudanças nas sínteses do produto 8. A entrega do material e a finalização do contrato entre a Fundação Cetrede e IPLANFOR não impedem a continuidade de outras interlocuções. Projetos universitários de extensão, envolvendo professores e estudantes, podem auxiliar na renovação de eventuais cadastramentos capazes de aprofundar as informações de fontes oficiais, incidindo em apoios nas ações necessárias à execução do PIRF.

REFERÊNCIAS

ABIHPEC – Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos. **Panorama do Setor de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos** (2019). Disponível em: < <https://abihpec.org.br/publicacao/panorama-do-setor-2019/> >. Acesso em 20/11/2019.

ALMEIDA, Adriano Paulino de. **(GRANDE) BOM JARDIM: Reterritorialização e Política de Representação à Luz da Nova Pragmática**. Dissertação Pós Graduação em Linguística Aplicada, Universidade Estadual do Ceará. 2014.

ALVES, Marco Aurélio de Andrade; FREITAS, Geovani Jacó. A inversão das vozes: narrativas sobre o Grande Bom Jardim. In: ARAGÃO, Elizabeth Fiúza; FREITAS, Geovani Jacó et al. (Orgs.). **Fortaleza e suas tramas: Olhares sobre a Cidade**. Fortaleza: EdUECE, 2008.

AMORIM, Mônica Alves; MOREIRA, Maria Vilma Coelho; IPIRANGA, Ana Silvia Rocha. A construção de uma metodologia de atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Ceará: um enfoque na formação e fortalecimento do capital social e da governança. **Interações** (Campo Grande), v. 6, n. 10, 2016.

ARANTES, P. **USINA: ENTRE O PROJETO E O CANTEIRO**. São Paulo: USINA CTAH, 2016.

ARAÚJO, Rogério *et al.* **A resistência da luta pela Zeis Bom Jardim**. Fortaleza, Ceará, 2017.

AZEVEDO, Sérgio de.; ARAÚJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. In: **Cadernos Metrópole** n.17, 1ºsem, 2007, pp. 241-255.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto-lei nº 3365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. DOFC, 18 jul. 1941

_____. **Lei Complementar nº 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União, 11 jun. 1973.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 24/11/2019.

_____. Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Código Civil Brasileiro**, Diário Oficial da União, 11 jan. 2002.

_____. **Lei nº 11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, 26 dez. 2008.

_____. **Lei nº 11952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun. 2009.

_____. Lei nº 12651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Código Florestal Brasileiro**, Diário Oficial da União, 25 maio 2012.

_____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 24 nov.2019.

_____. **Lei nº 4132**, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. DOFC, 7 nov. 1962.

_____. **Lei nº 6766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União, 20 dez. 1979.

_____. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 30/11/2019.

_____. **Medida Provisória nº 2220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. D.O. ELETRÔNICO, 5 set. 2001.

BUENO, Laura M. de M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. 362f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CÂNDIDO, Maria Eduarda Pinto. **Urbanismo de Dentro pra Fora**. 2019. Trabalho Final de Graduação - Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará.

CARDOSO, Fernanda S. AMORE, Caio S. Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social no Brasil. In: **XV Coloquio Internacional de Geocrítica Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista**. Barcelona, 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O Consórcio Imobiliário Urbanístico na Regularização Fundiária Urbana. In: LEITE, L.F.T.C.; MENCIO, M. **Regularização Fundiária Urbana. Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária.** 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CEARÁ. **Lei Complementar n.º 162**, de 20 de julho de 2016. Institui a política estadual de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei-Complementar-n%C2%BA162-2016-Cria-a-Pol%C3%ADtica-Estadual-de-Abastecimento-de-%C3%81gua-e-Esgotamento-Sanit%C3%A1rio-no-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>> Acesso em: 29/11/2019.

COELHO, Claudia B. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas.** 2017. 230 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

COLLINS, K; ISON, R. Dare we jump off arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. In: Proceedings of PATH (**Participatory Approaches in Science & Technology**) Conference, 4-7 June 2006, Edinburgh. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/42793728_Dare_we_Jump_off_Arnstein's_Ladder_Social_Learning_as_a_New_Policy_Paradigm> . Acesso em: 19/12/2018.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização Fundiária Urbana Plena: teoria, práxis e pesquisa sobre a regularização urbanística e fundiária brasileiras, em especial, da cidade do Rio de Janeiro.** RJ: Editar, 2017.

COSTA LIMA, Mariana Quezado. **Ver a cidade: modelagem da informação para regulação de assentamentos informais.** 2017. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo e Design, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

CRAMPTON, J.W; KRYGIER, J. An Introduction to Critical Cartography. **E-Journal Critical Geographies**, v. 4, n. 1, 2006.

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

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. IN: BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: Parâmetros conceituais, Técnicos e metodológicos.** Brasília, 2008.

DIÓGENES, Glória (Org.). **Eles dizem não ao não – um estudo da geração N.** Fortaleza: Instituto Dragão do Mar, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/16epkl-1FIDPQg6Sz5V6jF_rIjzOGO32J>. Acesso em: 15/7/2019.

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

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ceará Avança na Produção de Insumos para a Moda**. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/03/ceara-avanca-na-producao-de-insumos-para-a-moda.shtml>>. Acesso em 20/12/2019.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062**, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em: 24/11/2019.

_____. **Lei ordinária nº 10639**, de 6 de novembro de 2017. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a outorgar Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM e Permissão de Uso de imóveis públicos, construídos ou adquiridos no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza. Diário Oficial do Município, 21 nov. 2017.

_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza - PLHISFor. **Produto III: Diagnóstico Preliminar** - Resumo. Etapa 02: Diagnóstico do Setor Habitacional. Fortaleza: Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - Habitafor, 2010.

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

_____. **Lei Complementar nº 236**, de 11 de agosto de 2017. Dispõe do Parcelamento, do Uso e da Ocupação do Solo no Município de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei_complementar_236_2017.pdf>. Acesso em: 20 nov de 2019.

_____. Prefeitura Municipal. **Agendas Territoriais 2019** - 2020. Fortaleza: IPLANFOR, 2019.

_____. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico de Fortaleza. Fortaleza, 2014.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ABRAMO, M.; TIERNO, R.; BENNEDETO, C. (org) **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERRAZ, Antônio; TORRES, Guillermo. **Transporte público urbano**. São Carlos: RiMa, 2004.

FREITAS, Clarissa *et al.* **Plano popular da Zeis Bom Jardim**. Fortaleza: Imprensa Universitária UFC, 2019. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>> Acesso em: 01/12/2019.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. **City**, 23:3, 285-305, 2019. DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030.

FREITAS, Clarissa. **Entre o direito à cidade institucionalizado e as insurgências dos moradores de assentamentos informais em Fortaleza.** In: II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2016. n.p.

FREITAS, C. F. S.; COSTA LIMA, M. Q.; ARAÚJO, R. C. **Os Sem Endereço: A desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim e novas possibilidades de construção da cidadania urbanística.** In: XVIII Encontro Nacional da Anpur. Anais... Natal, 2019. n.p.

FROTA, Naggila Taissa Silva. **Planejamento urbano do institucional ao insurgente: uma análise sobre a atuação dos movimentos socioambientais na proteção dos bens comuns urbanos.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GADOTTI, M. **Economia Solidária como práxis pedagógica.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GASPARINI, Audrey. **O Tombamento e a Transferência do Direito de Construir.** 2005. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2013.

GLOBAL DESIGNING CITIES INITIATIVE; NATIONAL ASSOCIATION OF CITY. **Guia global de desenho de ruas.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2018.

GOIS, Aline. **Centro de Defesa da Vida: uma construção coletiva.** Trabalho Final de Graduação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Ceará, 2019.

GONÇALVES, Norma Lacerda; ZANCHETTI, Silvio Mendes. Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 3, set/dez, p. 323-337, 2014.

GONDIM, Monica. **Cadernos de desenho Cicloviarias.** 2010.

GORAYEB, A; MEIRELES, A.J; SILVA, E.V. **Cartografia Social e Cidadania: experiências de mapeamento participativo dos territórios de comunidades urbanas e tradicionais.** Fortaleza, Expressão Gráfica Editora, 2015.

GOUVÊA, L. A. **Cidade Vida: curso de desenho ambiental urbano.** São Paulo: Nobel, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo demográfico.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em 13/7/2019.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Manual para a Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social.** [s.l]: Tecnodata Educacional, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – PÓLIS. **Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar.** 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **Perfil Básico Municipal 2013.** Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Gestão, Governo do Estado do Ceará, 2013.

IPEA. **Temas especiais.** Experiências de industrialização localizada. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: < www.ipea.gov.br/polind/ipead03.html.> Acesso em: 20/06/2001.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

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

LIMA, João Miguel Diógenes de Araújo. **Um "mundo" de projetos culturais para jovens em periferias: violência, valores morais e pedagogias de intervenção.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014. Disponível em: . Acesso em: 10 jul. 2019.

MACHADO, Paulo Afonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAGNANI, J. Guilherme C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, vol. 17, N. 49, jun. 2002, pp. 11-29.

MAIA, Geimison. **História do Bom Jardim é marcada por muitas dificuldades.** Fortaleza. Jornal O Povo, 16 mai. 2003.

MAPURUNGA, José. **Bom Jardim.** Fortaleza: Secultfor, 2015.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a constituição de 1988 até a lei nº 13.465 de 2017?** In: LEITE, L.F.T.C.; MENCIO, M. Regularização Fundiária Urbana. Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MCHARG, Ian L. **Design with nature.** New York: American Museum of Natural History, 1971.

MORAES, F. A.; GOUDARD, B. e OLIVEIRA, R. (2008). Reflexões sobre a cidade, seus equipamentos urbanos e a influência destes na qualidade de vida da população. **Revista Internacional Interdisciplinar INTHERthesis**, v. 5, n. 2. Doutorado interdisciplinar em Ciências Humanas, UFSC.

MORETTI, Ricardo S. **Normas Urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração.** São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997.

NBR 9284. **Equipamentos Urbanos.** 1986.

NISIDA, Vitor. A autorregulação dos territórios autoconstruídos. In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. (org). *Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas.* São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 829-830.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: O Ornitorrinco.** 1. ed. 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2013.

PAIVA, Luiz Fábio Silva. **Contingências da violência em um território estigmatizado.** 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2TioQf5>>. Acesso em: 28/1/2019.

PARREIRAS, Luiz Eduardo. **Negócios solidários em cadeias produtivas: protagonismo coletivo e desenvolvimento sustentável,** 2007.

PELUSO, N. L. Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia. **Antipode**, v. 27, n. 4, 1995.

PICKLES, J. Social and cultural cartographies and the spatial turn in social theory. **Journal of Historical Geography**, v. 25, n. 1, 1999.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito administrativo.** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINHEIRO, Fundação João. **Déficit Habitacional no Brasil.**

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA-PIRF. Convênio PMF-UFC - **Caderno de Planejamento Estratégico para Elaboração do PIRF,** 2019.

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA-PIRF. **Caderno de Diagnóstico Socioeconômico, Físico-Ambiental, Urbanístico e Fundiário,** 2019.

RAMOS, Michelli Caldas; SILVA, Eymmy Gabrielly; FISCHER, Luly Rodrigues. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA TOMBADA.** Anais do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade-CODS, v. 10, 2019. Disponível em: <<http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/1825>> Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

ROSA, Júnia Santa (Coord.). Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo, Projeto, 1988.

SANTOS, Jader de Oliveira dos. **Análise físico-ambiental e identificação de áreas ambientais legalmente protegidas e áreas de risco de desastres ambientais**. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA- PIRF- EQUIPE DA GEOGRAFIA. Fortaleza, 2019.

SANTOS, Evelynne Tabosa dos. **Exportações de artesanato do Ceará no período de 2004 a 2006: desafios e oportunidades**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Fortaleza – CE, 2007. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=78435>>. Acesso em: 17/11/2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE-SEUMA. **Estudo preliminar de compatibilização da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei N° 7.987/1996) com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFOR(LC N° 062/2009)**, 2015. Disponível em: <<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/Compatibilizacao-Lei-de-Use-e-Ocupao-do-Solo-LUOS-e-Plano-Diretor.pdf>> Acesso em: 13/11/2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2008.

SILVEIRA, Felipe Lazzari da. A cultura do medo e sua contribuição para a proliferação da criminalidade. **2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**. Santa Maria / RS UFSM – Universidade Federal de Santa Maria, 2013.

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

TARDIN, Raquel. **Espaços Livres: sistema e projeto territorial**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA- PIRF- EQUIPE DA ZEIS BOM JARDIM. **Caderno de diagnóstico socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário**. Fortaleza, 2019.

VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

VIDAL, Fernando E. C. **Autoconstrução e Mutirão Assistidos como Alternativa para a Produção de Habitação de Interesse Social**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2008.



**Prefeitura de
Fortaleza**
Instituto de Planejamento
de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO
DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INOVADOR



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

ANEXO 1 (PARTE INTEGRANTE DESTE CADERNO)
CARTILHA



Prefeitura de Fortaleza
Instituto de Planejamento
de Fortaleza



ANEXO 2 (PARTE INTEGRANTE DESTE CADERNO)
MAQUETES



**Prefeitura de
Fortaleza**
Instituto de Planejamento
de Fortaleza



ANEXO 3 (PARTE INTEGRANTE DESTE CADERNO)
PORTFÓLIO DE TRABALHOS DE CAMPO