

2020

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA

Compatibilização dos
Produtos e Finalização



IMAGEM: © LARA BARREIRA

CAROLINA

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO

Coordenadora geral Irllys Alencar Firmo Barreira

Equipe técnica Genílria Almeida Rios

Luíza Perdigão

Equipe de apoio Lorena Gomes

Nicolas Gonçalves e Costa

Vanessa Pereira

ARQUITETURA E URBANISMO

Coordenadora de área Clarissa F. Sampaio 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 Feitoza de Gois

Júlia Brito Mafaldo

Maria Eduarda Sousa Cavalcante

Pedro Vitor Monte Rabelo

Cícera Sarah Moura Farias

Ana Livia Ferreira da Costa

Luíza Fonseca Pantoja

Denise Moreira Carvalho

Bárbara Soares Duarte

Manuela Teixeira Arias

Érika de Sousa Alves

Luana Rodrigues da Silva
Carolina Jorge Teixeira Guimarães
Débora Costa Sales
Luísa 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
Mara Mônica Nascimento da Silva
Regina Balbino da Silva
Débora Maciel Castelo Holanda
Nara Gabrielle de Sousa Silva
Thomaz Willian de Figueiredo Xavier
Assíria Batista Santos
Liza Santos Oliveira
Geovannia Maria Candido da Silva
Felipe da Silva Freitas
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 S.
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

Maria Francinédia Moreira do Nascimento
Rômulo Mendes Picanço

Tiago Michel Oliveira da Silva

CONSELHO GESTOR DA ZEIS

Moradores (Titulares)	Francisco Sérgio Rocha
	Alvaro Graça Júnior
	João Carlos Gois da Silva
	Maria Noélia dos Santos
	Josélia Pereira do Nascimento Melo
	William Miranda do Monte
Moradores (Suplentes)	Eduardo Alves dos Santos
	Ana Célia Rocha Nina
	Levi Vieira Bonfim
	Maria Shirley Vasconcelos
	Rogério Barbosa Picanço
	Aurineide Muniz Moura
Org. Civil	Velaumar
Gabinete do Prefeito	Cássio Ricardo Ferreira Bezerra
	Maria Vanderlúcia Rodrigues Ferreira
IPLANFOR	Haroldo Lopes Soares Filho
	Gérsica Vasconcelos Goes
HABITAFOR	Alexandrina Mesquita Mota Brito
	Ana Lúcia de Sousa Porto
CEPS	Jonh Herbert
	Flavio Lemos
SEUMA	Maria Águeda Pontes Caminha Muniz
	Regina Lúcia Nepomuceno Costa e Silva
Secretaria Regional Centro	Thereza Neumann Santos de Freitas
	Tereza Fernandes Cavalcante
Câmara Municipal de Fortaleza	Vereador Raimundo Filho
	Vereador Michel Lins

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



LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização geográfica da comunidade Poço da Draga (Centro da cidade de Fortaleza)	29
Figura 2	Organograma do percurso metodológico da cartografia social	31
Figura 3	Limites da ZEIS Poço da Draga	93
Figura 4	Foto da maquete física topografia Poço da Draga	137
Figura 5	Apresentação da maquete física topografia Poço da Draga	138
Figura 6	Apresentação da maquete física edificações Poço da Draga	139
Figura 7	Apresentação da maquete física edificações Poço da Draga	139
Figura 8	Diagrama Procedimentos metodológicos para elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda	142
Figura 9	Diagrama dos APLs identificados na ZEIS Poço da Draga	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Atividades para o Caderno de Geração de Emprego e Renda	41
Quadro 02	Lotes públicos	65
Quadro 03	Instrumentos aplicáveis em áreas de patrimônio particular	67
Quadro 04	Instrumentos aplicáveis em áreas do patrimônio público	68
Quadro 05	Assentamentos precários ou habitação de interesse social existentes	96
Quadro 06	Terrenos vazios ou imóveis subutilizados a serem adquiridos	96
Quadro 07	Regularização das áreas de interesse ambiental	97
Quadro 08	Síntese de propostas e encaminhamentos	97
Quadro 09	Síntese das demandas por intervenção urbanística	105
Quadro 10	Demandas de melhoria a serem identificadas	117
Quadro 11	Missão, Visão, Valores, Metas e Estratégias de atuação no APL da alimentação e das bebidas da ZEIS Poço da Draga	148
Quadro 12	Problemáticas e soluções para o arranjo comércio ambulante de alimentos e bebidas da ZEIS Poço da Draga	154
Quadro 13	Relação entre Eixo Temático e os Indicadores de Referência	165
Quadro 14	Marcos Legais	166
Quadro 15	Síntese das Diretrizes e Estratégias referente ao Percentual de Esgotamento Sanitário (domicílios sem ligação com a rede de esgoto)	167
Quadro 16	Método de cálculo do Percentual de Esgotamento Sanitário	167
Quadro 17	Metas, Ações e Resultados Esperados	168
Quadro 18	Síntese dos Atores, Instituições e Recursos Disponíveis	169

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Patrimonialidade dos lotes da ZEIS Poço da Draga	62
-----------	--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Faixa etária da população do Poço da Draga	50
----------	--	----

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas e Técnicas
AMPODRA	Associação Comunitária do Poço da Draga
ANTEAG	Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária
APLs	Arranjos Produtivos Locais
APP	Área de Preservação Permanente
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEE	Centro de Entregas e Encomendas
CETREDE	Centro de Treinamento e Desenvolvimento
COEPDC	Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CUCA	Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fim de Moradia
ECOSOL	Empreendimento de Economia Solidária
EEE	Estação Elevatória de Esgoto
EES	Empreendimentos Econômicos Solidários
ETE	Estação de Tratamento e Esgoto
GPS	Sistema de Posicionamento Global
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
IFA	Índice de Fragilidade Ambiental
INACE	Indústria Naval do Ceará
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
IRS	Índice de Risco Socioambiental

IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LEPEC	Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade
LOM	Lei Orgânica do Município
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
ONG	Organizações Não-Governamentais
PD	Plano Diretor
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCSES	Rede Cearense de Socioeconomia Solidária
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
SAMUR	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEFIN	Secretaria Municipal das Finanças
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura
SEPOG	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão
SETUR	Secretaria de Turismo do Ceará
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINTAF	Sindicato dos Fazendários do Ceará
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SUS	Sistema Único de Saúde
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
ZRU	Zona de Requalificação Urbana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	PLANO DE TRABALHO	21
2.1	Metodologia Geral do Trabalho	21
2.2	Primeira Etapa	22
2.2.1	<i>Difusão do trabalho e mobilização junto à comunidade</i>	22
2.2.2	<i>Utilização de Salas na Universidade</i>	23
2.2.3	<i>Instalação do escritório de campo</i>	24
2.2.4	<i>Seleção de auxiliares de pesquisa e mobilizadores sociais</i>	25
2.3	Segunda Etapa	26
2.3.1	<i>Elaboração dos mapas sociais</i>	27
2.3.2	<i>Aplicação dos questionários</i>	31
2.3.3	<i>Dados e atividade complementares</i>	32
2.4	Terceira Etapa	33
2.4.1	<i>Atividades desenvolvidas a partir das informações das demais equipes ...</i>	33
2.4.2	<i>Metodologia</i>	34
2.4.3	<i>Participação</i>	34
2.5	Quarta Etapa	35
2.5.1	<i>Pesquisa de dados fundiários</i>	35
2.5.2	<i>Metodologia</i>	36
2.6	Quinta Etapa	36
2.7	Sexta Etapa	38
2.7.1	<i>Mapeamento do mercado de trabalho e arranjos produtivos locais</i>	38
2.7.2	<i>Atividades de empreendedorismo e inovação</i>	42
2.8	Sétima Etapa	43
2.8.1	<i>Atividades previstas para serem desenvolvidas</i>	43
2.8.2	<i>Metodologia</i>	44
2.9	Compatibilização dos Produtos e Finalização	46
3	DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO, FÍSICO-AMBIENTAL, URBANÍSTICO E FUNDIÁRIO	47
3.1	Caracterização da Comunidade Poço da Draga	47
3.2	Diagnóstico Socioeconômicos da ZEIS Poço da Draga	49
3.2.1	<i>Indicadores de políticas públicas</i>	52
3.2.1.1	<i>Segurança pública</i>	52
3.2.1.2	<i>Cultura e Lazer</i>	52

3.2.1.3	Educação	53
3.2.1.4	Saúde	53
3.2.1.5	Trabalho e Serviço Social.....	53
3.2.1.6	Terceiro setor (ONGs e coletivos)	54
3.2.2	Cartografia Social.....	55
3.2.2.1	Principal Proposta de Melhoria Para a ZEIS.....	55
3.2.2.2	Principal Aspecto Positivo da ZEIS	55
3.2.2.3	Principal Problema Socioambiental da ZEIS	56
3.2.2.4	Principal Ameaça aos Moradores da ZEIS Poço da Draga.....	56
3.2.3	Índice de Vulnerabilidade Social (IVS).....	57
3.3	Diagnóstico urbanístico e físico-ambiental.....	58
3.3.1	Saneamento Básico	58
3.3.2	Sistema Viário e a Garantia de Serviços Urbanos	58
3.3.3	Índice de Fragilidade Ambiental (IFA).....	59
3.3.4	Índice de Risco Socioambiental (IRS).....	60
3.4	Diagnóstico Jurídico e Fundiário da ZEIS Poço da Draga	61
3.4.1	Assentamentos Precários	63
3.4.2	Áreas públicas.....	65
3.4.3	Vazios Urbanos	66
3.4.4	Ocupações Irregulares em Terrenos Públicos, Especialmente os Terrenos de Propriedade da União e em Áreas Privadas.....	66
3.4.5	Ocupações Irregulares em APP	69
3.5	Aspectos Conclusivos Gerais do Diagnóstico	69
4	PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	71
4.1	Aspectos Normativos	72
4.1.1	Repartição constitucional de competência legislativa	72
4.1.2	Legislação federal incidente e aplicável.....	73
4.1.3	Legislação estadual incidente e aplicável.....	74
4.1.4	Legislação municipal incidente e aplicável.....	74
4.1.5	Diretrizes de Plano Diretor Municipal para a área.....	75
4.2	Instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga	76
4.2.1	Demarcação Urbanística.....	77
4.2.2	Legitimação fundiária	77
4.2.3	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM.....	78

4.2.4	<i>Concessão de Direitos Reais de Uso - CDRU</i>	79
4.2.5	<i>Legitimação da posse</i>	79
4.2.6	<i>Usucapião especial de imóvel urbano</i>	80
4.2.7	<i>Direito de Preempção</i>	82
4.3	Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo para Zonas Especiais de Interesse Social	82
4.4	Proposta de Normatização Especial	85
4.4.1	<i>Expansão do perímetro da ZEIS Poço da Draga</i>	86
4.4.2	<i>Proposta de Minuta de Lei</i>	86
4.5	Estratégias para Regularização Fundiária	96
4.5.1	<i>Assentamentos precários</i>	96
4.5.2	<i>Imóveis para aquisição</i>	96
4.5.3	<i>Áreas de interesse ambiental</i>	97
4.5.4	<i>Síntese de propostas e medidas</i>	97
5	PLANO URBANÍSTICO	100
5.1	Contextualização e Diretrizes Gerais	102
5.2	Sínteses das Demandas por Intervenção Urbanística	104
5.2.1	<i>Cenários de intervenção urbanística</i>	107
5.3	Novas Habitações	110
5.3.1	<i>Proposição de um conjunto habitacional dentro da ZEIS</i>	111
5.3.2	<i>Condicionantes para reassentamento</i>	112
5.4	Melhorias Habitacionais	112
5.4.1	<i>Necessidade de melhorias habitacionais na ZEIS Poço da Draga</i>	113
5.4.2	<i>Ventilação e iluminação – indicação de ventilação pelo teto</i>	113
5.4.3	<i>Necessidade de ampliação: indicação de junção e verticalização</i>	114
5.4.4	<i>Casa abaixo do nível da rua – indicação de elevação de piso</i>	115
5.4.5	<i>Criação de critério de priorização a ser atendido pela política de melhorias habitacionais e/ou Habitação de Interesse Social</i>	115
5.4.6	<i>Demandas de melhoria a serem identificadas no levantamento habitacional</i> 117	
5.5	Sistema Viário e Mobilidade	118
5.5.1	<i>Compatibilização do sistema viário proposto com o sistema viário definido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente</i>	119
5.6	Sistema de Espaços Livres	120

5.6.1	<i>Proposta de urbanização e paisagismo das ruas viaduto Moreira da Rocha e travessa CIDAO em conjunto com os dois largos</i>	122
5.6.2	<i>Intervenções indicadas para áreas livres do entorno Poço da Draga</i>	123
5.7	Parcelamento do Solo	123
5.8	Implantação de Infraestrutura e Gerenciamento de Riscos	125
5.8.1	<i>Infraestrutura de abastecimento de água</i>	126
5.8.2	<i>Infraestrutura de drenagem</i>	126
5.8.3	<i>Infraestrutura de esgoto sanitário</i>	127
5.8.4	<i>Gestão de resíduos sólidos</i>	129
5.8.5	<i>Gerenciamento de riscos e áreas não passíveis de ocupação</i>	129
5.9	Equipamentos Sociais	131
5.9.1	<i>Creche</i>	133
5.10	<i>Estabelecimento de Priorização das Intervenções</i>	133
5.11	<i>Maquetes</i>	136
6	PLANO DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	141
6.1	Construindo ações fortalecedoras da economia local	141
6.1.1	<i>Arranjos Produtivos Locais na Perspectiva da Economia Solidária: Construindo uma Estratégia de Desenvolvimento da Economia Local</i>	144
6.1.2	<i>Economia Solidária e Autogestão: Princípios de Fortalecimento da Economia Local</i>	145
6.2	Arranjos Produtivos Locais da ZEIS Poço da Draga	146
6.2.1	<i>Histórico dos Arranjos</i>	148
6.2.1.1	Comércio de ambulantes – alimentação	148
6.2.1.2	Comércio de ambulantes – bebidas	149
6.2.2	<i>Análise de mercado: perfil dos consumidores e fornecedores locais</i>	149
6.2.2.1	Consumidores	149
6.2.2.2	Fornecedores	150
6.2.3	<i>Análise dos Concorrentes (F.O.F.A)</i>	151
6.2.3.1	Comércio de ambulantes – alimentação	152
6.2.3.2	Comércio de ambulantes – alimentação	153
6.2.4	<i>Análise Financeira</i>	155
6.2.4.1	Alimentação	155
6.2.4.2	Bebidas	155
6.2.5	<i>Análise Operacional</i>	157
6.2.5.1	Alimentação	157

6.2.5.2	Bebidas	157
6.2.6	<i>Plano de Marketing e Comercialização</i>	159
6.3	Sugestões e Recomendações	159
6.3.1	<i>Apoio à Produção, Comércio Justo e Consumo Sustentável, Articulado à Estratégia de Desenvolvimento Territorial</i>	160
6.3.2	<i>Ampliação do Acesso a Conhecimentos: Educação, Formação e Assessoramento Para o Desenvolvimento da Economia Solidária</i>	161
6.3.3	<i>Ampliação do Acesso a Financiamento: Crédito e Finanças Solidárias</i>	161
6.3.4	<i>Ambiente Institucional da Política: Marco legal, Estrutura Organizacional e Integração de Políticas Públicas</i>	162
6.3.5	<i>Ações de Sustentabilidade e Educação Ambiental</i>	162
7	PLANO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	164
7.1	A construção do Plano de Participação	164
7.2	Indicadores de referência construídos com a comunidade	165
7.3	Considerações finais	170
7.3.1	<i>Consolidação de Fóruns Permanente de Participação das Comunidades juntamente com o Conselho Gestor</i>	171
7.3.2	<i>Ações de participação social nas etapas de pré-contratação, pré-obras, obras e pós-obras</i>	172
7.3.3	<i>Orientações Gerais</i>	172
7.3.4	<i>Fases de Execução</i>	174
8	FUNCIONAMENTO E ENCERRAMENTO DO ESCRITÓRIO DE CAMPO NO POÇO DA DRAGA	176
9	PACTUAÇÃO PARA DIRETRIZES PÓS-PIRFS	179
10	NOTAS CONCLUSIVAS	186
	REFERÊNCIAS	189
	ANEXO 1 – CARTILHA	195
	ANEXO 2 – MAQUETES	196
	ANEXO 3– PORTFÓLIO DE TRABALHOS DE CAMPO	197

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.

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 nesta 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 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. A apresentação sobre a geração de emprego e renda 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.

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 Poço da Draga, e o fechamento do Escritório de Campo.

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.

2 PLANO DE TRABALHO

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

O objetivo geral da proposta de trabalho foi conceber o Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS localizada no Poço da Draga, 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 o 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, os moradores e o 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 em curso. 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 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** tornaram-se 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, realização de reuniões e 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, 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 no 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

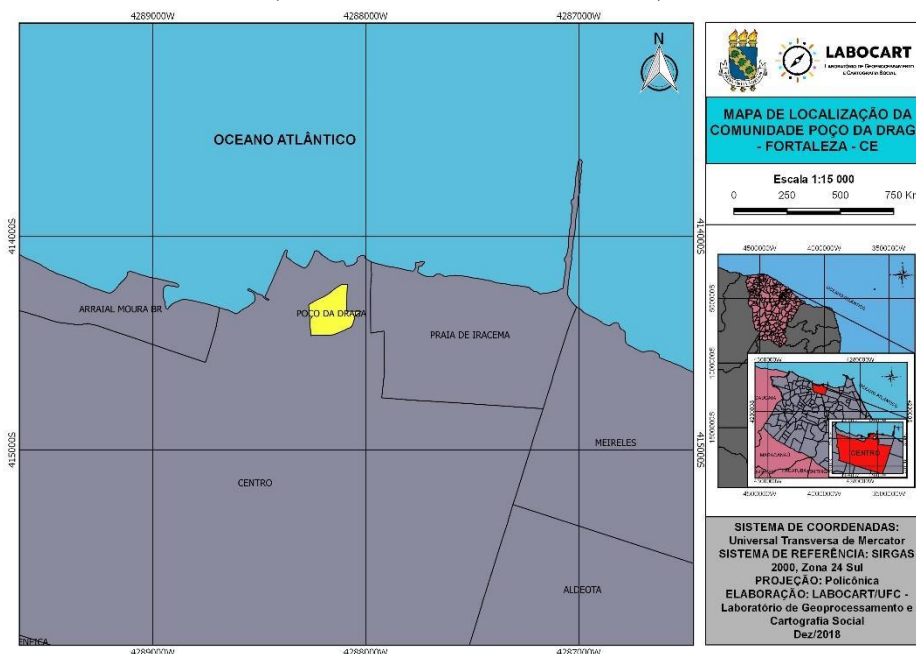
motivações, seus processos, suas etapas e suas representações fundamentais na elaboração do processo. Os mapas sociais são importantes para o entendimento de contextos, conflitos e lutas sociais.

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 Poço da Draga (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, aglutinaram-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 da comunidade Poço da Draga (Centro da cidade de Fortaleza)



Fonte: LABOCART/UFC, 2018.

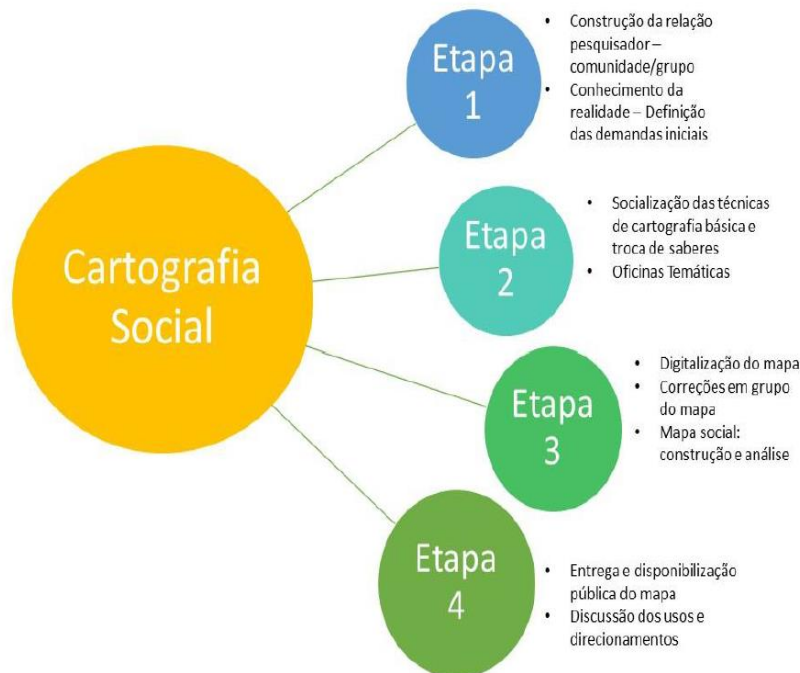
Nesse contexto, foram realizadas oficinas de: 1) Introdução aos Conceitos e Procedimentos da Cartografia Social - 8 horas/aula; 2) Manuseio e Prática com Receptores GPS (Sistema de Posicionamento Global) navegador - 4 horas/aula; 3) Princípios Básicos e Conceitos de Cartografia: produção e linguagem 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 autocartografar, 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 os georreferenciando, 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 se utilizando 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 atividade 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, 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

Essa 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, da edificação, do uso e da 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 à 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 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, 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, tornou-se 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 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 atividades descritas no Quadro 1.

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. Nesse 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

Nessa etapa foram previstas as seguintes atividades:

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 condizem 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 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 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, os 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 esse caderno, acrescida ainda das seguintes atividades:

- 1 Elaboração de coletânea organizada pelos coordenadores contendo a experiência coletiva do trabalho e as narrativas de lideranças comunitárias sobre o trabalho das ZEIS;
- 2 Apresentação de todos os cadernos para as comunidades;
- 3 Elaboração de cartilha para a 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

3.1 Caracterização da Comunidade Poço da Draga

O Poço da Draga possui uma área total de 34.504,99 m² e está localizado no bairro Centro em Fortaleza, Ceará. Anteriormente, o limite político-administrativo da cidade inseria essa localidade na Praia de Iracema, bairro com o qual os moradores mais se identificam. Em 2009, a comunidade do Poço da Draga foi transformada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), permitindo garantir a sua permanência em local habitado há mais de cem anos, com pressões advindas de requalificação da área e especulação imobiliária crescente.

O Poço da Draga data de uma época em que Fortaleza se achava de costas para a orla marítima, não sendo as praias uma atração popular de lazer e turismo. A partir de meados da década de 1920, com a transformação da Praia do Peixe em Praia de Iracema, houve a expulsão dos pescadores nativos e jangadeiros. Entre as décadas de 1950 e 1960, o Poço da Draga expandiu-se com a aglomeração de barracos construídos atrás dos antigos armazéns do primeiro porto da cidade, tornando-se alvo constante de especulação imobiliária e de conflitos sociais em decorrência dos interesses econômicos na área onde está situado.

A socióloga Linda Gondim (2008, p. 101) ressaltou que, na década de 1980, o setor privado investiu em obras no Poço: “a Indústria Naval do Ceará (INACE), estaleiro criado em 1969, expandiu suas instalações em parte da área ocupada pelo Poço da Draga, acarretando a expulsão de vários moradores”. Expandindo-se em uma lógica contrária ao Poço da Draga, a Praia de Iracema recebeu infraestrutura que atraiu investimentos e um uso baseado em práticas de lazer e entretenimento. O momento da passagem dos anos 1980 para 1990 marca especialmente o início de tensões latentes entre o Poço da Draga e as áreas vizinhas.

Após a urbanização das praias do Meireles (anos 1970) e de Iracema (anos 1980), a cidade volta-se para o mar e emergem políticas públicas que referendam ações privadas, como a construção de hotéis, de pousadas, de restaurantes, de barracos e de estações aquáticas, bem como os loteamentos e os arranha-céus que suscitam a verticalização da zona leste de Fortaleza. Entre os projetos de intervenção pública, a Requalificação da Praia de Iracema propôs a construção do Parque da Cidade, em terreno contíguo ao Poço da Draga, local que também

abrigaria a sede da Associação Comunitária do Poço da Draga (AMPODRA), visando a integração da comunidade com o sistema viário do entorno.

O projeto previa também a construção de novas moradias para as cerca de 300 famílias que seriam reassentadas no próprio terreno ocupado pela comunidade. Para tanto, foi elaborado pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) o projeto urbanístico, de reassentamento, bem como obras de drenagem e esgotamento sanitário. Mas a execução do Projeto de Requalificação da Praia deu-se em parte e o terreno desapropriado para abrigar o Parque da Cidade não foi devidamente pago, inviabilizando a continuidade do projeto.

Em sua atualidade, o desenho da comunidade do Poço da Draga caracteriza-se pelo adensamento das construções e é definido pelos limites e sinuosidades das ruas Viaduto Moreira da Rocha e Guilherme Bluhm, da Travessa CIDAO (extensão da Rua Gerson Gradvohl) e do longo galpão de construção de iates da INACE, com suas casas construídas à volta de uma área livre constituída por um corpo d'água, um campo de futebol e alguma arborização.

Contudo, o Poço da Draga não se constitui em uma comunidade homogênea, apresentando movimentos de segregação endógenos. Por ser um território pequeno, acreditava-se inicialmente que o Poço da Draga não possuía diferenciação em seu espaço interno. Mas a divisão interna do Poço da Draga, segundo a linguagem nativa, aparece em cinco espaços assim nomeados: Galdinos, Trilho, Vila dos Correios ou Come Pão, Travessa CIDAO e Macaquinhos; sendo que, entre o Trilho e a Travessa CIDAO, localiza-se um espaço que os moradores da comunidade costumam chamar de Chafariz. Trata-se de nomes atribuídos a espaços por características físicas ou por pessoas que lá habitam há mais tempo. A existência dessa divisão ficou clara na ocasião em que os conselheiros mostraram ser necessário apresentar o projeto do PIRF, considerando a necessidade de realizar apresentações itinerantes.

A proximidade do Poço da Draga com os equipamentos culturais existentes em seu entorno é complexa, visto que a relação entre frequentadores e moradores da comunidade reflete clivagens sociais, reproduzindo o fenômeno da “mistura”¹. Há, portanto, uma defasagem entre o Poço da Draga e os equipamentos situados em seu entorno, como o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e a Caixa Cultural.

¹ Sobre o uso da categoria mistura como expressão de discriminação, ver Barreira (2016).

Ressalta-se o fato de que o contato mais frequente que os moradores do Poço da Draga tem com esses espaços de lazer refere-se ao trabalho na venda de comidas ou bebidas dispostas em barracas nas inúmeras festas que ocorrem nas redondezas. No entanto, é importante mencionar que, nos últimos anos, ocorreu uma espécie de redução do distanciamento entre moradores e o Centro Dragão do Mar, que passaram a atuar de maneira mais articulada.

Os moradores do Poço da Draga são ativos na realização dos mais variados eventos, a exemplo do aniversário da comunidade², que em 2019 fez 113 anos movimentando a área durante um fim de semana com diferentes festejos. A grande maioria das atividades que ocorrem no local é promovida pela população, por ONGs ou movimentos sociais que atuam na área, incluindo cursos, oficinas, atividades educativas etc. Apesar dessa capacidade de mobilização citada, há uma queixa dos moradores quanto à pouca oferta de espaços culturais e de lazer. Solicitados a avaliar tal tema na comunidade, dentre os entrevistados no questionário, 33,3% nomearam os referidos espaços como ruins ou péssimos e mais 33,3% apontaram como regulares.

3.1 Diagnóstico Socioeconômicos da ZEIS Poço da Draga

Em complementariedade aos dados oficiais do IBGE, para a realização do diagnóstico socioeconômico, fez-se uso dos dados resultantes de pesquisa realizada pela Universidade de Fortaleza, em parceria com o movimento ProPoço³, no ano de 2016 (BRASIL *et al.*, 2016), segundo a qual foram identificadas 340 imóveis e 371 famílias no local, correspondendo a aproximadamente 1.200 moradores na comunidade, confirmando o último levantamento realizado pelo IPLANFOR (2019), que contabilizava 1.282 pessoas residentes na comunidade.

Esses dados ainda foram confrontados ao levantamento de dados primários coletados pela equipe de Sociologia da Universidade Federal do Ceará, por meio de

² Sobre o aniversário da comunidade Poço da Draga, ver o link:

<http://www.dragaodomar.org.br/noticias/245/20190523-1505-comunidade-do-poco-da-draga-completa-113-anos-no-dia-26-de-maio-e-comemora-a-data-com-programacao-especial-elaborada-por-seus-moradores-neste-fim-de-semana>

³ O Movimento ProPoço é organizado pela comunidade com a função de elucidar informações sobre o reconhecimento do direito territorial dos moradores. O movimento tem apenas uma página no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/groups/934497076593663/?fref=ts>.

questionários aplicados no mês de setembro de 2019. Identificou-se que 65% dos moradores passaram a residir no local entre os anos de 1940-1975 e que 94% não possuem interesse em sair do Poço da Draga, configurando-a como uma comunidade com bases sociais e culturais estabelecidas há mais de 50 anos. Essa informação se encontra confirmada em pesquisas anteriores (BRASIL *et al.*, 2016; ROCHA, 2018), que justificaram a permanência dos moradores por conta de razões identitárias.

Dados da SEINFRA (2001) apontam a distribuição etária da comunidade na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Faixa etária da população do Poço da Draga

Faixa etária	% da comunidade Poço da Draga
Até 1	3,36
Acima de 1 até 5	11,39
Acima de 5 até 10	9,89
Acima de 10 até 15	8,87
Acima de 15 até 20	10,92
Acima de 20 até 25	10,36
Acima de 25 até 30	9,43
Acima de 30 até 40	14,16
Acima de 40 até 60	14,47
Acima de 60 até 65	2,99
Acima de 65	3,64
Total	100

Fonte: SEINFRA (2001, p. 5).

A pesquisa de campo realizada pela equipe de Sociologia também confirmou os referidos dados, constatando que, a partir da amostragem levantada, a maioria dos residentes da localidade situa-se na faixa etária entre 40 a 59 anos (34%).

No que se refere à escolaridade do chefe de família, 31% da comunidade possuem o antigo 1º grau incompleto (ensino fundamental), 23% possuem o antigo 2º grau completo (ensino médio) e que apenas 8% dos chefes de família da comunidade possuem o nível superior, denotando o nível de acesso a trabalhos e fontes de renda precárias desses moradores em decorrência da baixa qualificação. Segundo os dados levantados pela equipe de Sociologia da

UFC, 62% dos entrevistados realizam atividades de serviços gerais e 19% como autônomos (pintores, vendedores ambulantes, mercearias etc.).

A caracterização econômica das famílias, segundo a pesquisa realizada pela UNIFOR (BRASIL *et al.*, 2016), aponta que 42% dos moradores são autônomos (pescadores, costureiras, pescadores, cozinheiras, ambulantes, lancheiros etc.), 34% da população da comunidade possuem carteira de trabalho (CTPS) assinada, 18% são empregados que não possuem CTPS assinada e 6% são aposentados ou pensionistas.

Dentre as atividades econômicas mais evidenciadas na comunidade pelos seus moradores, a pesquisa realizada pela SEINFRA (2001) apontou a área de serviços como majoritária (7,71%), tendo como comércio (3,73%) e biscateiros (3,08%) nas posições mais relevantes. Dentre as atividades apontadas, a pesca (62%) e o artesanato (23,8%) se destacam, segundo informações obtidas pela Universidade Federal do Ceará (2019).

No que se refere à participação dos moradores em programas sociais de auxílio à renda, obteve-se anteriormente uma porcentagem de 24% dos residentes como sendo beneficiários do programa Bolsa Família (BRASIL *et al.*, 2016). O benefício tem papel importante, pois resulta em apoio ao crescimento do grau de escolaridade infantil. O índice aproxima-se do levantamento realizado pela equipe em campo, que detectou que 33% dos entrevistados são assistidos pelo Programa.

A pesquisa ainda mostra que, apesar de poucos possuírem algum tipo de registro de moradia, 85% das famílias têm casa própria, sendo os outros 15% de moradias alugadas, disponíveis para alugar, à venda, ou não catalogadas, índice confirmado pelo levantamento realizado pela equipe de Sociologia.

Segundo o mapa socioeconômico divulgado pela Prefeitura de Fortaleza, o bairro Centro tem uma população de 28.154 pessoas (PLHISFOR, 2012), das quais 1.282 pessoas moram no Poço da Draga e, mais precisamente, 1.026 delas encontram-se nos assentamentos precários demarcados como Zona Especial de Interesse Social Poço da Draga. Aqui consideramos como fonte principal a pesquisa de Brasil *et al.* (2016), que posteriormente foi sintetizada por Sérgio Rocha (2018).

A renda média entre os habitantes do Centro é de R\$ 962,3, enquanto a da ZEIS do Poço da Draga é de 2 a 3 salários mínimos, estando alocada em um bairro que possui o IDH de 0,56, sendo considerado baixo.

3.1.1 Indicadores de políticas públicas

3.1.1.1 Segurança pública

Nos questionários realizados pela equipe da Sociologia, percebeu-se que a comunidade se encontra dividida quanto à “sensação de segurança”. Enquanto 42,8% afirmam que a segurança na comunidade pode ser classificada como ótima ou boa, 42,9% dizem que é regular e 14,3% dizem que é ruim ou péssima.

Estimulados a justificarem suas respostas, surgem comentários de que “o bairro é tranquilo” e a polícia “só aparece de vez em quando”. A Corregedoria do Estado situada “do lado” da comunidade é pontuada por eles como sendo o único equipamento de segurança próximo. Porém, consideram que a polícia tem pouca eficácia no território.

Os moradores reconhecem os lugares ou os personagens que representam zonas perigosas (a chamada “faixa de Gaza”), mas, ao mesmo tempo, não gostam de ser percebidos como pertencentes a bairros estigmatizados. A referência à positividade do local por meio de valorização de atividades culturais e a busca de reconhecimento explícita na frase “aqui não é tudo violência” fazem parte da tentativa estratégica e simbólica de afirmar uma condição de dignidade denegada pelo atributo genérico do estigma.

3.1.1.2 Cultura e Lazer

A proximidade com o Centro Cultural Dragão do Mar foi avaliada positivamente pelos moradores, mas, segundo as suas percepções, aos poucos esse equipamento tem sido “sucateado”. Ao relatarem as atividades do Dragão aos domingos, os moradores do Poço da Draga afirmaram a pouca oferta cultural, ressentindo-se de que “podia ter mais”; citaram a proximidade com a Praia de Iracema e a Beira-Mar, mas reclamaram da falta de algo atrativo no interior da própria comunidade. Embora ressaltassem a existência de praça e quadra, afirmaram que o Pavilhão Atlântico poderia ser mais bem equipado e estruturado.

3.1.1.3 Educação

A avaliação dos moradores quanto à educação foi em geral positiva, com 57,2% de aprovação (14,9% para ótima e 42,9% para boa), embora 19% ainda tenham avaliado como ruim. Nas justificativas quanto às deficiências, apontam a ausência de escolas de Ensino Médio na comunidade e reclamam que as escolas mais próximas “não prestam o trabalho direito” ou “não têm vagas”, bem como “[a educação] é precária, não tem muita opção. Só uma escola e uma creche”. Mas também houve registros positivos, como “tem apenas uma, mas é boa” ou “meus meninos tudo estudaram lá”.

Foi bastante reiterada a ausência de uma creche para as crianças, uma vez que a mais próxima da comunidade (vizinha à Escola São Rafael) apresenta uma grande lista de espera por vagas.

3.1.1.4 Saúde

Foi constatado que os moradores têm que se deslocar intensamente para acessarem a um equipamento de saúde pública. Apesar da Secretaria Estadual de Saúde ficar a poucos quarteirões do Poço da Draga, a unidade de saúde mais próxima é o Posto Paulo Marcelo, que fica no Centro. As opiniões sobre o funcionamento do sistema de saúde apontam o seguinte: “aqui não tem”, “não tem”, “não tem mais posto”; também há considerações sobre a forma e a estratégia de atendimento, como “poderia acelerar a fila de espera”, “quando vou ao posto nem sempre o atendimento é como eu esperava”, “quase não vou... Confusão para conseguir remédios”. As avaliações positivas nas respostas abertas são pouco frequentes, exemplificando-se na afirmativa: “quando preciso eu sou bem atendida e tenho os meus medicamentos”.

3.1.1.5 Trabalho e Serviço Social

Foi recorrente a menção ao CRAS no cadastramento e no acompanhamento do programa Bolsa Família. Os moradores avaliaram positivamente a proximidade com algumas instituições que ofertam cursos profissionalizantes e empregos como o Sindicato dos Fazendários do Ceará (SINTAF), a Indústria Naval do Ceará (INACE), o Centro Dragão do

Mar de Arte e Cultura, e a Caixa Cultural. A ONG Velaumar foi mencionada como um espaço que oferta cursos profissionalizantes esporadicamente à população.

Na aplicação do questionário, ficou percebido pela equipe de campo uma clara separação da comunidade entre os “de baixo” e os “de cima”. Moradores “de baixo” (ou seja, dos becos menos acessíveis e de regiões mais internas da comunidade) afirmam que as políticas do terceiro setor não “chegam até eles”, só difundindo informações depois que não há mais vagas disponíveis. Apresentam-se assim como sendo a parte mais negligenciada da comunidade. Trata-se de um processo de diferenciação interna já mencionado nesse diagnóstico e que foi considerado em todo processo de elaboração do PIRF.

3.1.1.6 Terceiro setor (ONGs e coletivos)

Tanto nas oficinas quanto na aplicação dos questionários, a Fundação SINTAF foi citada na oferta de cursos, oficinas etc. para a comunidade. A existência da ONG Velaumar foi mencionada, todavia algumas pessoas avaliam que as ações da ONG ficam restritas a determinadas áreas do território.

Ainda assim, parcela significativa da população entrevistada também se desloca usando automóvel particular. Na verdade, surpreendendo a expectativa, a maioria dos entrevistados afirmou se deslocar principalmente por meio do carro particular, com 38,1%, e com o transporte público vindo apenas em segundo lugar, com 23,8%. A facilidade e o barateamento de carros compartilhados (táxi) via aplicativos de telefone celular também parecem ter modificado o modo como a população se desloca, já que 14,3% disseram ser esse o seu principal modo de transporte na cidade.

Não obstante o incremento do transporte particular, essa população continua enfrentando grandes distâncias e/ou longas jornadas de tempo no seu deslocamento diário para o trabalho ou o estudo. Embora a maioria dos entrevistados (57,1%) utilize menos de meia hora para o trajeto de ida, a parcela significativa de 19% precisa de uma média de 30 minutos a 1 hora e 4,8% necessitam de 4,8%.

O mapeamento inicial do sistema viário do Poço da Draga revela que uma grande parte das casas possui acesso por vias estreitas, que não são favoráveis ao trânsito de carro. A literatura aponta que isso não caracteriza necessariamente uma situação de precariedade, a depender da distância da edificação para uma via que possui todos os serviços urbanos de fluxo

regular, como caminhão do lixo e veículos de emergência. Entretanto, na medida em que essa distância aumenta, isso passa a se constituir um indicador de precariedade. Essa questão foi levada para as oficinas de planejamento urbano, com participação fundamental dos moradores, visando definir os indicadores urbanísticos mínimos e máximos na ZEIS.

3.1.2 Cartografia Social

A cartografia social foi um importante método de análise das condições sociais da ZEIS, com fortes níveis de aceitabilidade social e participação ativa do público, uma vez que possibilitou a atuação dos moradores de diferentes formas, por meio da expressão oral, da escrita e do desenho.

As oficinas de cartografia social foram concentradas em cerca de dez encontros, distribuídos na última semana de agosto e na primeira semana do mês de setembro de 2019. Cerca de 30 pessoas, com perfil heterogêneo, participaram formalmente das atividades que se concentraram, prioritariamente, na ONG Velaumar, localizada no Viaduto Moreira da Rocha, rua principal da comunidade. No sentido de facilitar a governança e possibilitar ações diretas de intervenção do Poder Público, são elencados, a seguir, os principais resultados das oficinas que elaboraram os mapas sociais.

3.1.2.1 Principal Proposta de Melhoria Para a ZEIS

Os moradores da ZEIS Poço da Draga desejam corrigir a poligonal da ZEIS, como forma de integrar as residências da Vila dos Correios, localizada entre a rua Tabajaras e a sede dos Correios, cujo endereço oficial é Rua Almirante Tamandaré, o Centro de Entregas e Encomendas (CEE). Além disso, pretende-se agregar os galpões da INACE e as residências vizinhas à Caixa Cultural, assim como as casas dos Galdinos, localizadas na rua Gerson Gradwohl. A alteração irá acrescentar 20.873,90 m² à poligonal definida em 2009.

3.1.2.2 Principal Aspecto Positivo da ZEIS

Os moradores relataram que os principais pontos positivos em residir no Poço da Draga podem ser resumidos, especialmente, na localização estratégica da comunidade

(proximidade com o Centro da cidade, próximo aos comércios e área turística, facilidade na mobilidade urbana, permanência na praia e possibilidade de associação de atividades econômicas, artísticas, esportivas e de lazer).

3.1.2.3 Principal Problema Socioambiental da ZEIS

Os moradores denunciaram a situação sanitária e de ausência de drenagem muito grave no Poço da Draga, especialmente na área denominada Terreno/ Pocinho, onde as casas foram construídas sobre áreas alagadas e não existe infraestrutura de saneamento básico e drenagem pluvial.

3.1.2.4 Principal Ameaça aos Moradores da ZEIS Poço da Draga

Os moradores relataram que a principal ameaça, atualmente, é a construção do Acuario, devido às seguintes razões:

- O equipamento foi construído próximo à comunidade sem o Poder Público realizar consulta prévia, considerando-se o tamanho do empreendimento e o impacto que irá causar ao entorno;
- Aumento da possibilidade de remoção da comunidade, devido aos equipamentos turísticos que devem ser construídos para dar suporte às atividades do Acuario;
- Falta de planejamento de engenharia e financeiro da obra:
 - No início das escavações, havia grande acúmulo de água durante os períodos chuvosos nas áreas depressivas, aumentando o risco de proliferação do mosquito *aedes aegypti*;
 - Foi construído um muro para isolar a obra da área pública (praia e arredores) que barrava a visão dos moradores e transeuntes da praia, aumentando os níveis de insegurança local. Posteriormente, o muro foi retirado e agora existem tapumes improvisados;
 - A obra parcialmente construída está abandonada, dando aspecto degradante à orla e aos demais equipamentos da praia, além de ser um possível local para acúmulo de lixo, água e animais daninhos.

3.1.3 *Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)*

O Poço da Draga dispõe de uma especificidade que merece destaque em contraponto às demais ZEIS: primeiro por se inserir em um único setor censitário (a lhe dar homogeneidade) e segundo por se localizar em um entorno não na dinâmica habitacional popular, como o característico da maioria dos Bairros Populares.

O Poço da Draga foi classificado como de Vulnerabilidade Média Alta, reflexo do contraponto entre as fragilidades enunciadas e o conjunto de oportunidades constantes em seu entorno (Centro e Praia de Iracema). As fragilidades foram, por ordem de importância, a média de moradores por domicílio, a razão de dependência, os problemas de saneamento básico e renda média, dado minimizado pela localização estratégica a permitir usufruto de sistema viário e de transporte de qualidade.

O Índice de Vulnerabilidade Social na dimensão renda atinge 0,394534127, classificando-se melhor apenas do que o Arraial Moura Brasil (0434513545), sendo seguido do Centro (de 0,314904187 a 0,336961506) e da Praia de Iracema (0,252933675 a 0,310636586). O citado posicionamento deve-se principalmente à baixa renda média mensal obtida nos domicílios, sendo a variação da renda média domiciliar (dado positivo) nada mais do que reflexo da pequena diferença entre as melhores e piores rendas obtidas.

A penúltima situação trabalhada referiu-se à Educação. Se as dimensões habitação/saneamento e renda são essenciais para pensar as condições socioeconômicas presentes, inclusive a manutenção dos diferentes grupos sociais, a educação reflete o quadro presente e aponta para as condições futuras. É inegável o caráter estratégico da formação educacional básica para elevação das condições econômicas, culturais e de saúde coletiva de qualquer população. Indica-se a educação como importante vetor de mobilidade sociocultural a ser considerado a partir de dois indicadores:

- % da população com 15 anos ou mais de idade analfabeta;
- % de chefes de domicílios analfabetos.

Com base nesses dados, foi avaliado o nível de precariedade da escolaridade básica da população na faixa etária economicamente ativa, evidenciando, assim, dificuldades na procura de emprego e na busca por melhores condições de trabalho para uma ascensão econômica.

3.2 Diagnóstico urbanístico e físico-ambiental

3.2.1 Saneamento Básico

A fim de elaborar o presente diagnóstico, obteve-se informações georreferenciadas da rede oficial de abastecimento de água e rede de coleta de esgotamento sanitário, ambos promovidos pela CAGECE, referente ao ano de 2015, no qual consta mapeamento do desenho dessas duas redes oficiais. Tal dado, entretanto, não apresenta informação de quais domicílios encontram-se efetivamente ligados à rede de abastecimento de água e de coleta de esgoto sanitário, visto que mapeia apenas em quais vias caminha o encanamento dessas redes.

Quanto à rede de coleta de esgoto, a partir do mapeamento disponibilizado, tem-se que a comunidade ainda apresenta áreas não suscetíveis à ligação com a rede municipal, tendo em vista que, das vias mais próximas da ZEIS em questão, apenas a Av. Almirante Tamandaré, a Av. Pessoa Anta e a Av. Alberto Nepomuceno apresentam infraestrutura de esgotamento sanitário. Dessa forma, visualiza-se que uma parte considerável dos moradores apresenta formas alternativas de descarte dos resíduos, dentre elas o despejo no recurso hídrico existente.

Tais informações são refletidas em dados percentuais a partir do levantamento realizado em 2016 em conjunto com moradores da comunidade, o qual tinha como objetivo levantar informações referentes à comunidade a partir de entrevistas e questionários (BRASIL *et al.*, 2016). No que diz respeito ao abastecimento de água, os dados que foram coletados apontam que 98% da população apresentam ligação com a rede municipal, porém, no que se trata ao esgotamento sanitário, apenas 13% dos moradores têm conexão com a rede.

3.2.2 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, como a implementação de redes de saneamento básico, coleta de lixo e acesso à ambulância, segundo estudos de Bueno (2000).

De uma maneira geral, o sistema viário na ZEIS Poço da Draga possui formas não ortogonais e muitas ruas sem saída. Quanto à pavimentação, algumas ruas são de calçamento,

mas a maior parte das vias não possui nenhuma pavimentação. O asfalto restringe-se às vias adjacentes à ZEIS, como a Av. Almirante Tamandaré e a Av. Pessoa Anta.

No que se refere a transporte público, pode-se afirmar, com base em análise prévia, que a ZEIS Poço da Draga está razoavelmente bem servida, tendo em vista sua proximidade com o Centro da cidade e a vasta ramificação da rede de transporte que serve essa região. Porém, não se pode naturalizar as dificuldades e as precariedades dos deslocamentos necessários no cotidiano dos moradores para realizar suas respectivas atividades.

3.2.3 Índice de Fragilidade Ambiental (IFA)

Majoritariamente assentada sobre os Terraços Marinhos, a ZEIS em foco dispõe de baixos desníveis topográficos de morfologia plana, situada entre a faixa de praia (norte) e um elevado topográfico configurado por Dunas Fixas (sul), marcadas por intensa ocupação urbana. Posto possuir baixa declividade, entre 0 e 2%, apresenta, de um lado, estabilidade quanto à susceptibilidade a movimentos de massa e, de outro lado, dificuldades ao escoamento superficial, favorecendo assim o acúmulo de água. Essa característica, associada a problemas de infraestrutura e ocupação inadequada, pode desencadear problemas socioambientais severos.

A classificação dos ambientes em foco se configura como de fragilidade emergente, cujo uso e cuja ocupação devem ser pensados para reduzir a susceptibilidade aos riscos, especialmente quando considerados os eventos extremos associados à faixa de praia, aos terraços marinhos e às áreas de inundação sazonal.

- Faixa de Praia: Embora protegida por infraestruturas de contenção, foi categorizada como fragilidade emergente muito forte, devido à susceptibilidade natural à ação dos processos morfogênicos dos eventos marinhos extremos (marés de sizígia e tempestades em alto mar), a justificar as limitações legais impostas.

- Terraços Marinhos: Constituem as áreas mais estáveis (subdivididas em duas categorias, muito baixa e baixa) e propícias à implantação e melhoria da infraestrutura urbana e viária. A medida em que se distancia da área core da ZEIS, verifica-se aumento das altitudes e declividade, o que favorece o escoamento e reduz o tempo de permanência das águas. Nessas áreas, os solos, quando em seu estado natural, tendem a ser mais permeáveis, favorecendo a infiltração.

- Áreas de inundação sazonal: São as que mais comumente estão associadas a impactos e riscos que afetam o cotidiano da comunidade, relacionadas a inundações e alagamentos suscetíveis de ocorrer onde a declividade e, por conseguinte, a altimetria são menos pronunciadas e a evidenciar maior dificuldade no escoamento e no aumento no tempo de permanência das águas quando das precipitações. Paradoxalmente, nessas áreas a concentração demográfica é mais acentuada, com precariedade das construções e drenagem deficiente das águas superficiais por problemas de infraestrutura.

3.2.4 Índice de Risco Socioambiental (IRS)

Na construção do IRS, considerou-se a combinação da fragilidade ambiental com o índice de vulnerabilidade social. A combinação dessas informações possibilitou a agregação de polígonos associados a um banco de dados geográfico. Tal procedimento permitiu detalhamento das características de cada polígono, a identificar tipos diferentes de combinações de riscos variando de muito baixo a muito forte

As áreas de **Risco Forte** ocupam 90,17% do seu território, situadas nas faixas de praia e terraços marinhos classificados como de fragilidade emergente muito alta e alta onde habitam populações de vulnerabilidade social média alta.

As áreas ocupadas pelo **Risco muito Alto** estão associadas às áreas de inundação sazonal e são as que mais comumente estão vinculadas a impactos e riscos que afetam o cotidiano da comunidade. Esses são relacionados a inundações e alagamentos. Tais áreas ocupam 9,83% do território da ZEIS, onde moram populações de vulnerabilidade média alta.

Eventos de inundação fluvial e alagamentos produzidos no período chuvoso de cada ano se integram como principais ameaças naturais à comunidade. O riacho que secciona a porção central da ZEIS Poço da Draga tem provável nascente nas dunas fixas, ao sul da comunidade.

A área de inundação sazonal encontra-se parcialmente aterrada e bastante alterada pela ocupação indiscriminada por uso residencial. Mesmo em face de sua maior estabilidade, os problemas ambientais são severos, sobretudo pela formação precária do assentamento quanto ao saneamento básico.

Na área definida com elevada fragilidade ambiental urbana emergente, está presente a área de risco identificada pela Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza

(COEPDC). O reconhecimento dessa área se dá por meio dos registros de atendimento de ocorrências ao longo dos últimos 15 anos.

3.3 Diagnóstico Jurídico e Fundiário da ZEIS Poço da Draga

Desde as primeiras tentativas para a realização dos trabalhos da equipe de elaboração do PIRF, o Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga demandou que o projeto fosse desenvolvido de modo a incluir a totalidade do território. Diante disso, optou-se por trabalhar no presente diagnóstico com o território tal qual foi desenhado pelos moradores, por se entender que esse representa, com fidelidade, a totalidade das relações históricas e sociais desenvolvidas entre a comunidade e o território.

Ademais, constitui, em sua totalidade, assentamento informal, sendo prioritário, portanto, em sua inteireza, para a aplicação de políticas de regularização fundiária. Desse modo, incluí-lo desde já nesse plano representa a forma mais eficiente de realizar as finalidades da regularização fundiária, evitando posteriores conflitos, como a necessidade de uma posterior elaboração de nova proposta de regularização da área, a qual poderia desde já ser incluída neste plano, respeitando a reivindicação dos moradores.

Com a finalidade de facilitar a compreensão, adotou-se a nomenclatura “poligonal expandida” para se referir à poligonal da ZEIS Poço da Draga tal como mapeada pela comunidade.

Segundo a base de dados da SEUMA a que tivemos acesso, não há loteamentos ou lotes aprovados na poligonal da ZEIS Poço da Draga, tal qual delimitada no Plano Diretor. Ao analisar a poligonal expandida, entretanto, verifica-se a ocorrência de um lote registrado, identificado com o código 330, área de 6310,42m², perímetro de 3.288,34m, cujo proprietário está identificado como CIDAIO. É importante destacar que, em ofício enviado ao órgão, foram requeridas maiores informações acerca do referido lote bem como foram requeridas, também mediante ofício, informações sobre sua regularidade registral junto aos cartórios de registro de imóveis.

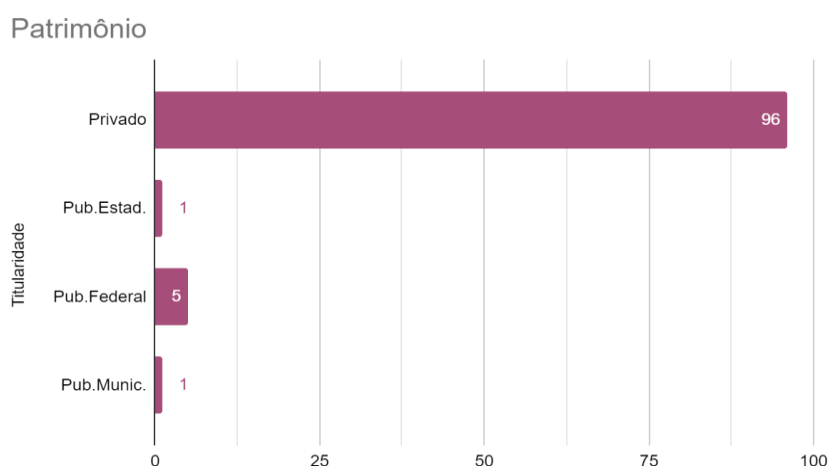
Também foi consultada a base de dados da SEFIN, órgão que mantém registro atualizado de lotes para o cálculo e a cobrança do IPTU. Os dados a que tivemos acesso datam principalmente do ano de 2010. Nessa base foram encontrados 103 lotes na área em análise. Entende-se que isso se deve à incidência do IPTU ocorrer, também, sobre a posse de imóvel

urbano e não apenas sobre a propriedade, nos termos do Art. 260 da Lei Complementar Municipal nº 159/2013, do Código Tributário do Município de Fortaleza.

Por intermédio dessa base de dados, teve-se acesso, dentre outras informações, à identificação do número de cada lote, a quadra em que se encontra situado, a sua patrimonialidade (se público ou particular), a dominialidade e as áreas totais dos lotes. Em alguns casos, estão registrados o número de matrícula do imóvel e o ofício de registro de imóveis em que ele está inscrito. Todavia, não foi fornecida a identificação dos titulares, sejam eles proprietários ou ocupantes a qualquer título das áreas mapeadas.

Acerca do levantamento realizado com os dados fornecidos pela SEFIN, conforme se observa no Gráfico 1, é possível afirmar que, entre os lotes registrados, predominam os particulares (96 dos 103 lotes registrados). Cinco foram identificados como componentes do patrimônio da União, 1 Estadual e 1 Municipal.

Gráfico 1 – Patrimonialidade dos lotes da ZEIS Poço da Draga



Fonte: Elaborado pela Equipe do PIRF – Direito, a partir da base de dados SEFIN (2010).

Quanto à dominialidade, verificou-se que, na amostra analisada, predomina o domínio exercido pelo proprietário totalizando 61 imóveis. O domínio é exercido pelo detentor da posse em 39 imóveis e por promitente comprador em 3.

A partir das informações constantes nas bases de dados da SEFIN e da SEUMA, foi possível solicitar aos Cartórios de Registro de Imóveis cujas zonas abrangem o território deste diagnóstico, por meio de ofício, informações sobre as matrículas e os registros atualizados dos imóveis encontrados a fim de averiguar a sua regularidade cadastral. Não foram

encontrados nas bases de dados, após consultadas plantas, memoriais descritivos ou outros documentos, informações relativas ao território em questão.

Assim, os dados consultados não abrangem a totalidade dos imóveis existentes na ZEIS Poço da Draga. De acordo com o PLHISFOR, existem 242 imóveis no território da ZEIS Poço da Draga. Desse modo não é possível estabelecer diagnóstico preciso sobre a totalidade da área pela ausência de dados oficiais a que se teve acesso.

Sobre os imóveis públicos, cumpre relatar ainda que foram remetidos ofícios à SPU, solicitando dados acerca de imóveis da União no território, inclusive inquirindo quanto à existência de terrenos de marinha e acrescidos, bem como à Secretaria do Patrimônio, Orçamento e Gestão de Fortaleza (SEPOG), pedindo dados sobre imóveis municipais na área.

A partir do levantamento realizado por iniciativa da comunidade, em conjunto com uma equipe técnica da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e cujos resultados foram publicados (BRASIL *et al.*, 2016), demonstra-se que, apesar de poucos moradores possuírem algum tipo de registro formal de moradia, 85% das famílias consideram sua moradia como “própria”, sendo as outras 15% compostas por moradias alugadas, à venda ou não catalogadas. Além disso, o mesmo estudo identificou a existência de algumas moradias “cedidas pela INACE”, entretanto o artigo não esclarece como essa cessão ocorreu e se essa é registrada ou não em cartório.

Observa-se, assim, um significativo quadro de irregularidade no que diz respeito à titulação das posses exercidas no território da ZEIS Poço da Draga. Do ponto de vista jurídico este representa um dos desafios mais significativos para a garantia da plena segurança jurídica da posse dos moradores.

3.3.1 Assentamentos Precários

A leitura do Relatório das ZEIS permite caracterizar as ZEIS Tipo 1 como assentamentos frutos de ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, habitados predominantemente por populações de baixa renda e que apresentam precariedades do ponto de vista urbanístico, fundiário, habitacional e ambiental (IPLANFOR, 2015). Por tal critério, nota-se que há sobreposição entre as áreas delimitadas como ZEIS e os assentamentos precários existentes na cidade, podendo-se observar, ainda, que, frequentemente, uma única ZEIS contempla mais de um assentamento precário.

A poligonal expandida da ZEIS Poço da Draga é composta, segundo os estudos realizados pelo PLHISFOR, por dois assentamentos precários, identificados pelo estudo com os nomes de Poço da Draga e Baixa Pau, detentores dos códigos⁴ 136 e 137, respectivamente (FORTALEZA, 2010, p. 8). É preciso pontuar, contudo, que “Baixa Pau” é um dos modos nativos de se referir ao Poço da Draga (código 136). O assentamento precário de código 137 foi identificado no PLHISFOR como Baixa Pau, porém é denominado Vila dos Correios.

Os dois assentamentos precários são caracterizados, ainda segundo o estudo do PLHISFOR, como favelas. Essa tipologia define os assentamentos situados em terrenos de propriedade alheia, em áreas públicas ou privadas, que, independentemente do grau de precariedade das condições de habitabilidade e da oferta de infraestrutura básica, sejam ocupadas por não proprietários que formem mais de um núcleo familiar. Na favela, não se caracteriza a existência de agente promotor e/ou comercializador, tampouco a existência de plano de ocupação pré-fixado.

O assentamento Poço da Draga, segundo dados do PLHIS, é consolidável com reassentamento, o que implica dizer que é um assentamento com mais de cinco anos de existência, podendo ou não apresentar infraestrutura e que se localiza parcialmente em área de risco, e/ou APP, e/ou em faixa de praia, e/ou em área de servidão, domínio e abertura de vias, e/ou em rua existente. O estudo afirma, ainda, que os trechos do assentamento localizados nessas áreas devem ser alvo de remoção com reassentamento.

A Vila dos Correios, identificada como assentamento “Baixa Pau”, que faz parte do polígono expandido da ZEIS Poço da Draga, mas está fora da poligonal definida pelo Plano Diretor de Fortaleza, é classificada como consolidável sem reassentamento, nomenclatura utilizada para definir assentamentos que se caracterizam por ter mais de 5 anos de existência, podendo ou não apresentar infraestrutura básica e que não se apresentam inseridos em área de risco (FORTALEZA, 2010).

Dado do PLHISFOR estima a existência de 231 assentamentos localizados total ou parcialmente em área de risco em Fortaleza. No que diz respeito às ZEIS, o Relatório do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (FORTALEZA, 2015) estimou que 14% dos assentamentos em ZEIS 1 estão totalmente em área de risco e 23% se encontram parcialmente.

⁴ Código da lista de assentamentos precários mapeados pelo PLHISFOR (2010-2012) contida no Produto III, Anexo A - lista de assentamentos, p. 8.

Tal panorama representa desafio que demanda ações específicas para sua superação no âmbito da Política Urbana do Município de Fortaleza.

3.3.2 *Áreas públicas*

O Plano Diretor Participativo da cidade de Fortaleza (2009) estabelece, quanto às terras públicas, que devem ser preservadas, com o compromisso de coibir novas ocupações, bem como promover regularização fundiária e urbanização de terras ocupadas, garantindo reassentamento de famílias removidas, entre outros dispositivos que visam ao cumprimento de sua função socioambiental. O documento afirma, inclusive, no art.7º §1º, a possibilidade de concessão de terras públicas de forma gratuita para fins de habitação e regularização fundiária utilizada para fins de interesse social.

A definição da função social da propriedade será comandada pelo Plano Diretor Municipal e deve observar princípios de desenvolvimento sustentável, justiça social, democracia participativa, de cidadania, igualdade e soberania popular, conduzindo seu conteúdo a gerar instrumentos que fortaleçam e promovam direitos, bem como que identifiquem deveres para que a cidade possa funcionar para todos (CASIMIRO, 2009).

No que concerne à ZEIS Poço da Draga, a bibliografia consultada afirma que a área é terreno de marinha, pertencendo, portanto, à União (GOMES, 2019). Tal dado é confirmado pelos moradores, alguns dos quais afirmam possuir inscrição no Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), cadastro mantido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). A base de dados da SEFIN de 2010 identifica 5 imóveis pertencentes à União, 1 ao Estado do Ceará e 1 ao Município, com a dominialidade sendo exercida pelos próprios entes e por particulares detentores da posse, como indica no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Lotes públicos

LOTE	PATRIMÔNIO	DOMÍNIO
146	Público Estadual	Proprietário
178	Público Federal	Detentor da Posse
480	Público Federal	Proprietário
569	Público Federal	Detentor da Posse
369	Público Federal	Detentor da Posse
296	Público Federal	Proprietário
50	Público Municipal	Proprietário

Fonte: Base de dados SEFIN 2010

Diante dos dados fornecidos pelos próprios moradores e pelo fato de o universo abrangido pelo cadastro da SEFIN (103 imóveis) não abranger a totalidade do território da ZEIS, estima-se a ocorrência ainda maior de áreas públicas, sobretudo pertencentes à União. Tendo isso em mente, foram solicitadas informações mais detalhadas à SPU acerca dos imóveis da União na área.

3.3.3 Vazios Urbanos

Conforme mencionado anteriormente, o Poço da Draga possui problemas de precariedade urbanística e habitacional em grande medida associada à ausência de infraestrutura e ao excessivo adensamento construtivo. Problemas que se agravam com o aumento da distância das vias principais, como a Avenida Viaduto Moreira da Rocha. O assentamento possui atualmente uma densidade habitacional estimada de 406 hab/ha (PLHISFOR, 2016), o que impõe enormes desafios para a qualificação urbana do assentamento. Qualquer solução de melhoramento da qualidade ambiental urbana do território só poderá ser considerada viável se uma parcela dos terrenos considerados vazios urbanos do entorno do assentamento for utilizada para reassentar as famílias que concordarem com tal proposta. Com essa finalidade, mapeamos a existência de 1356 terrenos considerados vazios ou subutilizados pelo IPLANFOR no ano de 2019, que estão localizados no raio de 3 km da ZEIS Poço da Draga.

Notou-se que esses vazios urbanos não incluem um dos maiores ativos imobiliários do município, o terreno da INACE que se localiza entre o assentamento do Poço da Draga e o mar. Esse possui uma área estimada de 9,7 ha. Com a desativação das atividades da Indústria Naval, o terreno acrescido de marinha tem sido objeto de interesse do setor imobiliário privado, justificando inclusive alterações legislativas bastante questionada pelos moradores.

3.3.4 Ocupações Irregulares em Terrenos Públicos, Especialmente os Terrenos de Propriedade da União e em Áreas Privadas

Diante desse panorama, é necessário caracterizar de forma mais aprofundada, inclusive com acesso a bases de dados que não foram disponibilizadas para a feitura deste diagnóstico, a titularidade de cada imóvel a fim de verificar quais instrumentos de regularização cabem ser utilizados em cada caso.

Dentre os instrumentos elencados no ordenamento jurídico com o fito de garantir a segurança jurídica da posse, destaca-se para o caso específico da ZEIS Poço da Draga os instrumentos a seguir expostos (QUADRO 3):

Quadro 3 - Instrumentos aplicáveis em áreas de patrimônio particular

Instrumentos aplicáveis em áreas de patrimônio particular	
Instrumento	Definição
Usucapião	<ul style="list-style-type: none"> • Usucapião: É forma de aquisição da propriedade e de outros direitos reais mediante a posse prolongada e a implementação de determinados requisitos legais. O Ordenamento Jurídico elenca as seguintes modalidades de usucapião: <ul style="list-style-type: none"> - Usucapião especial urbana: destinada a regular a ocupação de imóvel urbano de até 250m², garantindo o domínio do mesmo àquele que o possua por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que o utilizando para moradia sua ou de sua família e que não possua outro imóvel, rural ou urbano. - Usucapião Especial Urbana Coletiva: Prevista na Lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades), destina-se a núcleos urbanos informais existentes há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m² por possuidor. - Usucapião Ordinária: Destina-se a reconhecer a aquisição do domínio ao possuidor que tiver o imóvel por 10 anos de forma mansa, pacífica e ininterrupta. O prazo pode diminuir para 5 anos caso o imóvel houver sido adquirido onerosamente, com base em registro constante em cartório e posteriormente cancelada, desde que os possuidores tenham estabelecido no imóvel sua moradia ou realizado investimentos de interesse social ou econômico. - Usucapião Extraordinária: Requer a posse mansa, pacífica e contínua, independentemente de prova de justo título e boa-fé, por, pelo menos, 15 anos. O prazo cai para 10 anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua residência ou nele houver realizado obras e serviços de caráter produtivo. - Usucapião administrativa: modalidade de usucapião processada diretamente no cartório de registro de imóveis, comprovados os requisitos legais para a aquisição do domínio.
Desapropriação	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenção possível nas seguintes modalidades: <ul style="list-style-type: none"> - Desapropriação por interesse social: será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, sendo considerado interesse social a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação (inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962). - Desapropriação em favor dos possuidores: O proprietário pode ser desapropriado e indenizado se houver, no seu imóvel, posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de 5 anos, de considerável número de pessoas que realizou obras ou serviços de interesse social e econômico. (§§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); art. 15, III, REURB).
Direito de Superfície	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento previsto no Estatuto das Cidades (art. 21) e que possibilita ao proprietário urbano conceder a outrem o direito de superfície de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado. Abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma pactuada em contrato e pode ser gratuita ou onerosa.
Direito Real de Laje	<ul style="list-style-type: none"> • Introduzido no Ordenamento Jurídico brasileiro por meio da Lei nº 13.465/17, corresponde à cessão, por parte do proprietário de uma unidade base, da superfície superior ou inferior de sua construção para que o titular da laje constitua unidade distinta daquela inicialmente erguida sobre o solo. A laje constituída terá matrícula autônoma no registro de imóveis e seu titular terá o direito de usar, gozar e dispor da laje firmada, podendo, inclusive, ceder a superfície de sua construção para a constituição de novo direito de laje,

	desde que haja anuência do titular da construção-base e respeitadas as normas municipais. Importante observar que o direito real de laje não gera a constituição de um condomínio, de forma que o possuidor da laje não possui fração ideal do terreno ou das edificações já existentes.
Transferência do Direito de Construir	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização legal para que o proprietário de imóvel urbano exerça em outro lugar ou aliene o direito de construir quando o referido imóvel for necessário entre outras coisas para fins de servir a programas de regularização fundiária de interesse social. Está prevista no art. 35 do Estatuto das Cidades.

Fonte: Equipe do PIRF – Direito, 2019.

Quanto às áreas públicas que se encontram irregularmente ocupadas, dentre os instrumentos legais aplicáveis, destaca-se, a partir do diagnóstico das particularidades da ZEIS Poço da Draga (QUADRO 4):

Quadro 4 - Instrumentos aplicáveis em áreas do patrimônio público

Instrumentos aplicáveis em áreas do patrimônio público	
Instrumentos	Definição
Concessão Real de Uso para Fins de Moradia	<ul style="list-style-type: none"> • Direito real garantido àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuir como seu imóvel público de até 250m², situado em área com características e finalidades urbanas e que o utilize para moradia, desde que seja proprietário ou concessionário a qualquer título de outro imóvel urbano ou rural. • É admitida na forma coletiva em áreas ocupadas por população de baixa renda há mais de cinco anos, sem oposição • No município de Fortaleza, o instrumento é regido pela Lei nº 10.639/2017.
Concessão do Direito Real de Uso	<ul style="list-style-type: none"> • É instrumento regido pelo art. 7º do Decreto-lei nº 271/67 que se destina a conceder direito real de uso de terrenos públicos ou particulares, de forma gratuita ou onerosa, para fins específicos, dentre os quais se encontra a regularização fundiária de interesse social e a urbanização. • No município de Fortaleza, o instrumento é regido pela Lei nº 10.639/2017.

Fonte: Equipe do PIRF – Direito, 2019.

Note-se que a aplicação dos instrumentos elencados, bem como de outros previstos na legislação e que se mostrem mais efetivos para a realidade estudada, demandarão articulação entre os diversos entes federados, visto existirem áreas pertencentes aos três entes no território da ZEIS Poço da Draga, particularmente, entre o município de Fortaleza e a União.

Frise-se que, em que pese a identificação de diversos lotes, predominantemente particulares, na área da ZEIS Poço da Draga, ainda prevalece um grande “vazio cadastral”, ou seja, parte considerável do território sem informações precisas quanto à sua base fundiária.

3.3.5 Ocupações Irregulares em APP

Sobre as áreas ambientalmente frágeis em que se localizam algumas das moradias da ZEIS Poço da Draga, percebe-se a necessidade de estudos técnicos mais detalhados a fim de averiguar as possibilidades de mitigação ou, se possível, a eliminação do risco a que estão sujeitos os moradores, bem como do dano ambiental eventualmente causado pela ocupação em zona de APP. É oportuno mencionar que a Lei nº 13.465 prevê a possibilidade da realização de ações de regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental, desde que amparadas por estudo técnico competente que comprove a melhoria ambiental ocasionada em relação à situação anterior de informalidade.

Não havendo possibilidade de manutenção das unidades habitacionais localizadas na zona de APP, deve-se proceder a análise da possibilidade de reassentamento nas áreas de vazio já mapeadas no entorno da ZEIS.

Nesse ponto, faz-se oportuno destacar o arcabouço normativo municipal sobre o tema. A Lei Orgânica do Município de Fortaleza veda, em seu art. 191, a remoção de moradores em áreas em que esteja situada população de baixa renda, salvo em casos de ocupação de área de risco, assegurando a obrigação do Poder Público de realizar o reassentamento no próprio bairro ou adjacências. Tal preceito é reafirmado no art. 32 da LUOS.

Do exposto ao longo do presente diagnóstico, verifica-se que as ações destinadas à regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga precisarão combinar várias estratégias no enfrentamento das diferentes irregularidades encontradas. Contudo, a concentração da comunidade em uma área relativamente pequena e a relativa homogeneidade das irregularidades (relativas à ausência de segurança das posses exercidas e ocupação parcial em área de risco) representam ponto que facilita a articulação de tais estratégias.

3.4 Aspectos Conclusivos Gerais do Diagnóstico

O diagnóstico não se tratou de uma etapa congelada, mas foi enriquecido à medida que novos produtos agregavam informações adicionais às já existentes. O diagnóstico viabilizou, por meio das oficinas e questionários, uma experiência de confiabilidade com os moradores, criando condições importantes para o desenvolvimento das etapas e dos produtos previstos nos PIRF.

De modo positivo, o diagnóstico permitiu observar várias questões:

1. Os moradores, embora identifiquem dificuldades e expressem descrença na resolução de seus problemas de moradia, têm potencialidades de elaboração de um trabalho coletivo por conta de capital social que acumularam ao longo do tempo;
2. Encontramos, durante o trabalho de campo, divisões e classificações espaciais internas que foram consideradas nas etapas subsequentes do PIRF, observando as diversidades e as heterogeneidades subjacentes ao conceito de “comunidade”;
3. O diagnóstico viabilizou, por meio das oficinas e questionários, uma experiência de confiabilidade com os moradores, criando condições importantes para o desenvolvimento das etapas e dos produtos previstos no PIRF;
4. Foi percebido, durante o processo, o imenso desejo de reconhecimento dos moradores que se sentem ameaçados e avaliados de forma estigmatizada, concretamente no momento de intervenção das instituições de repressão;
5. Os moradores, embora descrentes da ação eficaz dos poderes públicos, 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 nº 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 Poço da Draga, 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 Poço da Draga. 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 nº 10.257/2009, pela Lei Complementar nº 62/2009, pela Lei Federal nº 13.465/2017 e reiterados na proposta de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo para a ZEIS Poço da Draga, terceira etapa do PIRF.

O Plano de Regularização Fundiária da ZEIS Poço da Draga 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 pessoas que residem na área de ZEIS, atrelada a todas as normativas nacionais e internacionais de proteção ao direito fundamental à moradia que envolve a proteção de seus bens, patrimônio material e imaterial. 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 Poço da Draga.

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 Poço da Draga, pois as atividades de intervenção e 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) Poço da Draga.

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 as 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, 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 nº 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; 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 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 n° 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 Poço da Draga, 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 - 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 do PIRF, em que exercem papel fundamental de teor consultivo, deliberativo e fiscalizador.

4.2 Instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga

Diante da análise da base fundiária e em conformidade com a legislação incidente e considerando-se que a área da ZEIS Poço da Draga é quase completamente ocupada com assentamentos de ocupação consolidada ou consolidável mediante reassentamento, neste tópico são apresentados os instrumentos aplicáveis à regularização fundiária da poligonal da ZEIS em questão.

4.2.1 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 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.

4.2.2 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).

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

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) é o instrumento como maior aderência à configuração que tem o Poço da Draga, com a ocupação territorial ocorrendo em terrenos da União e que tem citação inclusive no desenho do Projeto de Gerenciamento da Orla – Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima. Trata-se de um 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 que haja uso da 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 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. O Plano de Regularização recomenda a utilização da CUEM como instrumento mais adequado e que sua aplicação seja feita de maneira a considerar o formato individual e (ou) coletivo.

4.2.4 Concessão de Direitos Reais 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, desenvolvidos 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.

4.2.5 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 desta 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 individual⁵). Após cinco anos, é convertida automaticamente em propriedade, não sendo necessário 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, 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).

4.2.6 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,

⁵ 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.

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.

4.2.7 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.

O plano de regularização fundiária *recomenda* o levantamento atualizado dos dados relacionados ao número de moradores da ZEIS Poço da Draga ao tempo do início das intervenções sugeridas pelo Projeto PIRF, observando o cadastro já elaborado pelos próprios moradores. Ainda, a equipe destaca a relevância de que seja observado, pelo Poder Público, o processo de planejamento iniciado no Projeto Orla, Plano de Gerenciamento Integrado de 2006, considerando também a revisão do mesmo Plano em 2018, no que se refere à garantia da regularização fundiária.

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

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOM) dispõe de um capítulo próprio “Da Política Urbana”, com disposições que norteiam a Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo município, trazendo no artigo 190 as seguintes diretrizes:

- I - garantia do direito à cidade sustentável, com direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações;
- II - gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- III - cooperação entre os diferentes níveis de governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos sobre o meio ambiente;
- V - 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;
- VI - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população;
- VII - o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

De acordo com a LOM, a urbanização do município deve prever a instituição de áreas especiais que exigem tratamento especial para definição de parâmetros de uso e ocupação do solo, dentre essas, áreas especiais de interesse social. Veja-se o referido dispositivo:

Art. 199 - 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:

I - de interesse social;

II - de interesse ambiental;

III - de dinamização urbanística e socioeconômica;

IV - de preservação do patrimônio histórico e cultural;

§ 1º- As áreas especiais compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros de uso e ocupação do solo.

§ 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.

Dessa forma, a LOM permite a criação de áreas com parâmetros específicos para regulação do uso e ocupação do solo. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram instituídas pela Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), sendo essas um tipo de área especial de interesse social, sendo definidas em seu art. 123, como se observa:

Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Como já dito, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) classifica as Zonas Especiais de Interesse Social em 3 tipos, ZEIS 1, 2 e 3, de acordo com seus aspectos de ocupação e os fins a que se propõe, são assim determinadas:

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 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.

O Poço da Draga é classificado como ZEIS tipo 1 na Lei de Uso e Ocupação do solo (Lei Complementar nº 236 de 2017), sendo prevista a elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária o qual poderá determinar parâmetros urbanos específicos para cada ZEIS, viabilizando a legalização do território de acordo com os parâmetros fixados, pois esses poderão sobrepor-se aos parâmetros estabelecidos na LUOS.

Art. 136. Para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 1 e 2 será elaborado um plano integrado de regularização fundiária, entendido como um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.

Art. 137. A normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo constante do plano integrado de regularização fundiária deve considerar a realidade de cada assentamento, prevendo:

I - as diretrizes para a definição de índices e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;

- II - a definição dos índices de controle urbanístico para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, de acordo com as diretrizes previamente estabelecidas;
 - III - a definição do lote padrão e, para os novos parcelamentos, as áreas mínimas e máximas dos lotes;
 - IV - as regras relativas ao remembramento de lote;
 - V - Os tipos de uso compatíveis com residencial, institucional, comercial, serviços, e os percentuais permitidos dentro da ZEIS.
- Parágrafo único. A regularização do exercício de atividades comerciais, institucionais e serviços, objeto do inciso V deste artigo observará o disposto no artigo 279.

Por meio do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), é possível estabelecer a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo para cada ZEIS, buscando regularizar as ocupações desses territórios e garantir o uso seguro e prioritário para habitações de interesse social. Com esse objetivo, segue o resumo consolidado da proposta de normatização especial prevista no Projeto.

4.4 Proposta de Normatização Especial

As Zonas Especial de Interesse Social são um importante instrumento urbanístico com previsão no Estatuto da Cidade (MELO, 2010, p. 90), estando presentes na Lei Orgânica de Fortaleza e no Plano Diretor Participativo de Fortaleza com a finalidade de viabilizar a política urbana, promovendo a demarcação de áreas ocupadas desordenadamente por população de baixa renda para a promoção da regularização fundiária e urbanística, propiciando a formalização da ocupação e a melhoria na qualidade de vida dessas pessoas.

O instrumento possibilita a materialização de políticas públicas para regularização fundiária, como a formulação do Plano Integrado de Regularização Fundiária, permitindo que a população possa contribuir com a elaboração do projeto de regularização urbanística e fundiária, possibilitando a adequação da teoria à realidade da comunidade. A ZEIS prevê a criação e a regulamentação de parâmetros urbanísticos especiais para cada área demarcada, ou seja, a definição de parâmetros que insiram a comunidade dentro da formalidade, tornando possível que essa parcela da população possa ocupar a malha formal da cidade, utilizando os parâmetros reais estabelecidos em uma legislação especial, referente à área demarcada.

Os parâmetros adotados na ZEIS possibilitam uma melhor organização do território e definem a ocupação também para o futuro. A normatização desses parâmetros é proposta a partir do conteúdo levantado pela equipe de Arquitetura e Urbanismo, ocorrendo

por meio de minuta de norma elaborada pela equipe jurídica do Plano Integrado de Regularização Fundiária, e a ser enviada ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

Para buscar um equilíbrio e não cair nesses extremos, é necessário ter informações sobre as características urbanísticas dos assentamentos. A “[...] falta de conhecimento prévio sobre o conteúdo urbanístico e habitacional das áreas de ocupação pode levar à simples consolidação da condição precária em que as famílias se encontram” (PEQUENO; FREITAS, 2012, p. 500). Nesse sentido, seria mais recomendável estipular, em vez dos parâmetros tradicionais (como índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura máxima), que presumem contas matemáticas e porcentagens, valores absolutos e fáceis de mensurar como a área livre mínima, de acordo com a área mínima do lote, e o número de pavimentos máximo.

Sendo assim, as equipes técnicas do Direito e da Arquitetura e Urbanismo pactuaram com a comunidade os valores de cada parâmetro urbanístico, de forma a contemplar o máximo da necessidade dos moradores da ZEIS Poço da Draga, contemplando as habitações existentes para torná-las regulares, com a aprovação desse Projeto de Lei.

4.4.1 Expansão do perímetro da ZEIS Poço da Draga

Finalmente, é importante mencionar a inclusão de proposta de minuta de Projeto de Lei Complementar destinada a alterar os limites da ZEIS Poço da Draga com a finalidade de expandir seu perímetro institucionalmente. A questão foi abordada no Caderno de Diagnóstico (etapa 2 do PIRF) e diz respeito ao fato de que os moradores do território demandam a alteração, com o escopo de reconhecer e incluir parte do território que guarda as mesmas relações históricas com o uso e a ocupação do espaço, mas que não foi abarcada na poligonal definida pelo Plano Diretor de 2009.

4.4.2 Proposta de Minuta de Lei

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° _____ / _____.

Dispõe sobre a instituição e definição das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 1 Poço da Draga, de acordo com a lei complementar n° 062, de 02 de fevereiro de 2009 (PDPFor) e adota outras providências.

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. O uso e a ocupação do solo da área da ZEIS 1, no Poço da Draga, obedecerão às normas e aos parâmetros estabelecidos nessa lei, consoante com o previsto na Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, e na 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 acompanhado pelo Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga, com assistência técnica gratuita, conforme a Lei Federal nº 11.888/2008, e de responsabilidade do poder público municipal.

Art. 3º. O uso e a ocupação do solo da área da ZEIS Poço da Draga serão destinados prioritariamente a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), seja por iniciativa do poder público ou de particulares, respeitando-se a ocupação pela população de baixa renda já existente no território, inclusive quanto aos usos não residenciais que sejam praticados, desde que compatíveis com a HIS.

Art. 4º. São partes integrantes dessa Lei os seguintes anexos:

I – Anexo 1: Mapa de Subzoneamento das ZEIS Poço da Draga;

II- Anexo 2: Mapa de Sistema Viário da ZEIS Poço da Draga;

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, edificação, uso e ocupação do solo na ZEIS Poço da Draga deve observar 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 ao território do Poço da Draga 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, de forma a inibir a retenção especulativa do solo urbano, evitando o processo de expulsão dos moradores e a subutilização ou não utilização do imóvel urbano e a 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 Poço da Draga, que incluem:

- a) Definição do índice de controle urbanístico para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;
- b) Definição de áreas mínimas e máximas de lotes para novos parcelamentos;
- 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.

II – Promover e proteger de habitação de interesse social na ZEIS Poço da Draga;

III - Proporcionar o direito à moradia adequada.

Art. 7º. Serão regulamentados os seguintes parâmetros urbanísticos a ZEIS Poço da

Draga:

I - Área máxima e mínima do lote;

II - Testada mínima do lote;

III - Gabarito/altura máxima da edificação;

IV – Taxa de Permeabilidade.

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

I - Área máxima e mínima do lote refere-se ao tamanho máximo e mínimo do lote em m² que deve ser observado para fins de parcelamento do solo, desmembramento e remembramento de lotes dentro da ZEIS Poço da Draga;

II - Testada é qualquer uma das faces do terreno voltada para o sistema viário já existente, projetado ou exigido em função do empreendimento a ser implantado;

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

IV – Taxa de permeabilidade é a relação entre a soma de todas as áreas permeáveis do lote ou gleba e a área total do lote ou gleba, permanecendo totalmente livre de qualquer edificação e a área total dos mesmos;

IV - Remembramento é o agrupamento de lotes pertencentes a loteamentos para constituição de novos lotes;

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

Art. 8º. É definida como Habitação de Interesse Social (HIS), para os fins dessa Lei, a iniciativa 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 Poço da Draga.

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) Poço da Draga, serão aplicados, principalmente, dentre outros, os seguintes instrumentos:

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 – Transferência do direito de construir;
- VIII- Regularização Fundiária;
- IX – Concessão de Uso Especial para fins de moradia;
- X – Legitimação da Posse;
- XI – Legitimação Fundiária;
- XII – Demarcação Urbanística;
- XIII – Termo de ocupação;
- XIV – Cessão de Uso.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos nos incisos I, II, V e VII 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 Poço da Draga será subdividida nas seguintes categorias:

- I - Subzona 1 (SZ-1): área passível de ocupação.
- II - Subzona 2 (SZ-2): área não passível de ocupação.

Parágrafo Único: a delimitação espacial das subzonas encontra-se descrita no Anexo 1 e foi estabelecida por meio da adaptação das Zonas de Preservação Ambiental, definidas na Lei Complementar 236/2017, às propostas no Plano Urbanístico considerando ainda os estudos de fragilidade ambiental realizados na fase de diagnóstico do PIRF.

Art. 11. As novas edificações para fins de Habitação de Interesse Social na ZEIS Poço da Draga 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 Poço da Draga 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 Poço da Draga.

Art. 13. O lote a ser considerado na Subzona 01 da ZEIS Poço da Draga deve atender aos seguintes parâmetros:

- I – Área mínima de 35m²;
- II – Testada mínima de 3,5m.

Art. 14. As edificações na Subzona 01 da ZEIS Poço da Draga observarão o gabarito máximo de:

- I - 8m (oito metros) para edificações localizadas em vias com largura inferior a 2,5m (dois metros e meio)

II - 11m (onze metros) para edificações localizadas em vias com largura superior a 2,5m (dois metros e meio)

Parágrafo Único: A classificação das vias públicas existentes de acordo com a largura viária consta no anexo 2.

Art. 15. 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 desta 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.

Art. 16. Os novos Empreendimentos de HIS a serem construídos na subzona 01 devem obedecer a uma taxa de permeabilidade mínima de 15% da área do lote em que está inserido.

SEÇÃO I DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS NA SUBZONA 2 – ÁREA NÃO PASSÍVEL DE OCUPAÇÃO

Art. 17. É vedado o loteamento na subzona 2, devendo ser mantida 100% da permeabilidade do solo.

CAPÍTULO III DO REMEMBRAMENTO E DESMEMBRAMENTO DE LOTES

Art. 18. O lote resultante de desmembramento deverá obedecer aos parâmetros definidos nesta lei, considerando a Subzona em que o mesmo está inserido.

Art. 19. 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 nessa lei em até 4 (quatro) vezes, desde que respeitados os tamanhos máximo e mínimo de cada unidade habitacional definidos nessa Lei.

CAPÍTULO IV DOS OUTROS USOS COMPATÍVEIS COM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Art. 20. É permitido o uso misto na ZEIS Poço da Draga, desde associado ao uso de Habitação de Interesse Social.

Parágrafo Único: Compreende-se como uso misto aquele constituído pelo uso residencial e não residencial não incômodo na mesma edificação ou lote.

Art. 21. 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. 22. 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. 23. 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. 24. 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 na subzona 1 - Área passível de ocupação, descritos no anexo 3.

Art. 25. 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 Poço da Draga.

§ 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 implantados na ZEIS Poço da Draga deve obedecer aos parâmetros urbanísticos da Zona em que está inserida a ZEIS.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. 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. 27. No caso de necessidade de reassentamento, acordada com a população envolvida e a mediação do Conselho Gestor e do Fórum das ZEIS, as novas unidades habitacionais devem ser construídas nos terrenos vazios indicados no Plano Urbanístico da ZEIS Poço da Draga.

Art. 28. Os demais parâmetros de uso, parcelamento e ocupação do solo não definidos nessa lei obedecerão ao disposto no Plano Urbanístico da ZEIS Poço da Draga, que subsidiará o Plano de Regularização Fundiária.

Art.29. Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.30. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Fortaleza

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N° , DE _ DE _____ DE 20__

Altera as Leis Complementares Municipais n° 62/2009 (Plano Diretor) e n°236/2017 (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) para alterar os limites da poligonal da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Poço da Draga.

O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelo art. 83, VI, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona o seguinte projeto de lei

Art. 1º Fica alterada a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 1 denominada Poço da Draga, situada no bairro Centro, ampliando sua área para o atendimento às diretrizes de proteção à habitação de interesse social e moradia adequada, previstos na Lei do Plano Diretor de Fortaleza n. 062/2019.

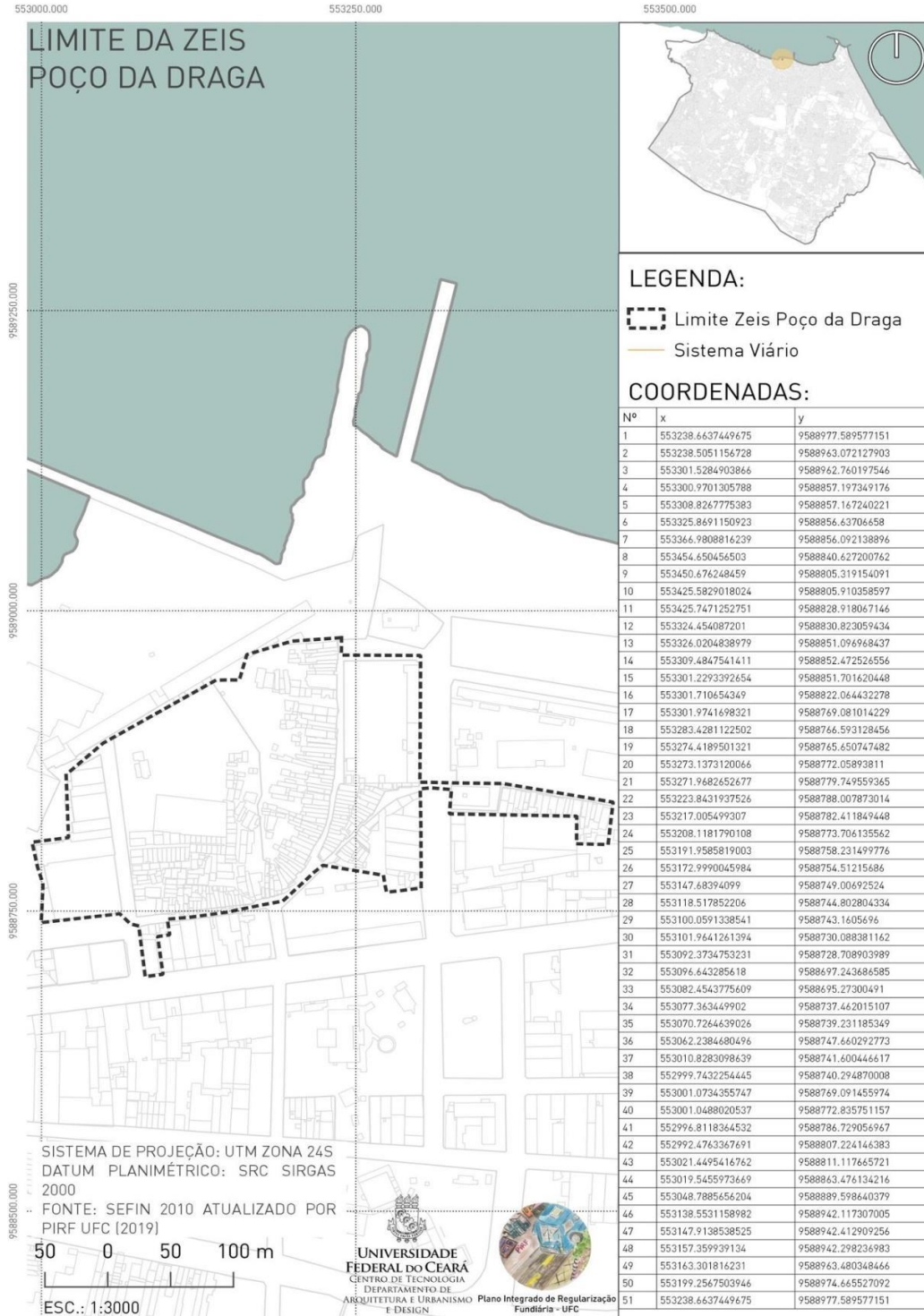
Parágrafo Único: As coordenadas da ZEIS -1 Poço da Draga, área igual a xxxxx, passam a ser os indicados no mapa e na tabela de coordenadas geográficas constantes nos anexos dessa lei.

Art. 2º Fica revogada a delimitação da ZEISv-1 Poço da Draga contida no Anexo 5 da Lei Complementar n° 62/2009 (Plano Diretor de Fortaleza).

Art. 3º Essa lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço do Município, ____ de _____ de 20__.

Figura 3 – Limites da ZEIS Poço da Draga



Fonte: Equipe do PIRF – Arquitetura e Urbanismo, 2019.

COORDENADAS DOS VÉRTICES DO PERÍMETRO DA ZEIS POÇO DA DRAGA (SIRGAS 2000 UTM ZONA 24S)

COORD X	COORD Y
553238.6637449675	9588977.589577151
553238.5051156728	9588963.072127903
553301.5284903866	9588962.760197546
553300.9701305788	9588857.197349176
553308.8267775383	9588857.167240221
553325.8691150923	9588856.63706658
553366.9808816239	9588856.092138896
553454.650456503	9588840.627200762
553450.676248459	9588805.319154091
553425.5829018024	9588805.910358597
553425.7471252751	9588828.918067146
553324.454087201	9588830.823059434
553326.0204838979	9588851.096968437
553309.4847541411	9588852.472526556
553301.2293392654	9588851.701620448
553301.710654349	9588822.064432278
553301.9741698321	9588769.081014229
553283.4281122502	9588766.593128456
553274.4189501321	9588765.650747482
553273.1373120066	9588772.05893811
553271.9682652677	9588779.749559365
553223.8431937526	9588788.007873014
553217.005499307	9588782.411849448
553208.1181790108	9588773.706135562
553191.9585819003	9588758.231499776
553172.9990045984	9588754.51215686
553147.68394099	9588749.00692524
553118.517852206	9588744.802804334
553100.0591338541	9588743.1605696

553101.9641261394 9588730.088381162
553092.3734753231 9588728.708903989
553096.643285618 9588697.243686585
553082.4543775609 9588695.27300491
553077.363449902 9588737.462015107
553070.7264639026 9588739.231185349
553062.2384680496 9588747.660292773
553010.8283098639 9588741.600446617
552999.7432254445 9588740.294870008
553001.0734355747 9588769.091455974
553001.0488020537 9588772.835751157
552996.8118364532 9588786.729056967
552992.4763367691 9588807.224146383
553021.4495416762 9588811.117665721
553019.5455973669 9588863.476134216
553048.7885656204 9588889.598640379
553138.5531158982 9588942.117307005
553147.9138538525 9588942.412909256
553157.359939134 9588942.298236983
553163.301816231 9588963.480348466
553199.2567503946 9588974.665527092
553238.6637449675 9588977.589577151

4.5 Estratégias para Regularização Fundiária

4.5.1 Assentamentos precários

Quadro 5 – Assentamentos precários ou habitação de interesse social existente

ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS OU HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EXISTENTE			
SITUAÇÃO	LOCALIZADO EM ÁREA DE PROPRIEDADE	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTOS APLICÁVEIS
A	PÚBLICA	Poço da Draga em imóveis da União (Terrenos de marinha-com ou sem RIPs)	Demarcação urbanística; CDRU; CUEM; Legitimação fundiária.
B	PRIVADA	Poço da Draga Ocupação em prédio abandonado	Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Legitimação de posse; Usucapião.

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2019.

4.5.2 Imóveis para aquisição

Quadro 6 - Terrenos vazios ou imóveis subutilizados a serem adquiridos

TERRENOS VAZIOS OU IMÓVEIS SUBUTILIZADOS A SEREM ADQUIRIDOS				
SITUAÇÃO	LOCALIZADO EM ÁREA DE PROPRIEDADE	IDENTIFICAÇÃO	INSTRUMENTOS APLICÁVEIS	USO PLANO URBANÍSTICO
C	PÚBLICO	-	-	-
D	PARTICULAR	-Terreno da CIDAO; -edifício histórico em situação de encortiçamento -02 imóveis subutilizados mapeados no plano urbanístico para construção de conjunto habitacional.	- Transferência do Direito de Construir; - Direito de Preempção; - Dir. Superfície; - Desapropriação; - Arrecadação de bem vago; - Compra e venda.	- Construção de novas HIS; - Área de lazer.

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2019.

4.5.3 Áreas de interesse ambiental

Quadro 7 - Regularização das áreas de interesse ambiental

TERRENOS VAZIOS OU IMÓVEIS SUBUTILIZADOS A SEREM ADQUIRIDOS				
SITUAÇÃO	LOCALIZADO EM ÁREA DE PROPRIEDADE	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTOS	USO PLANO URBANÍSTICO
E	PÚBLICO	Corpo d'água e faixa marginal	- Zoneamento ambiental (redefinição das poligonais da ZPA conforme Normatização especial – produto 03 e diretrizes de intervenções urbanas e ambientais do Projeto Urbanístico); REURB-S (art. 39 da Lei 13465/17); - Planta de loteamento do Plano Urbanístico (Produto 05).	Área de preservação ambiental; Área de lazer.

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2019.

4.5.4 Síntese de propostas e medidas

Quadro 8 - Síntese de propostas e encaminhamentos

ENCAMINHAMENTOS FINAIS				
Síntese das medidas a serem tomadas	Responsáveis	Prazo estimado para execução		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Pactuação das intervenções com o Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga e apresentação ao conjunto da comunidade	Município de Fortaleza	X		
Acompanhamento e fiscalização da execução do Plano, sugestão de medidas e mobilização do conjunto da comunidade	Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga	X		
Formalização de acordo de cooperação técnica entre o município de Fortaleza e o 2º CRI	Município de Fortaleza	X		

Celebração de convênio com a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará para assistência jurídica gratuita aos moradores da ZEIS Poço da Draga nos procedimentos de titulação	Município de Fortaleza		X	
Abertura do procedimento de REURB-S	Município de Fortaleza	X		
Notificação da SPU da instauração do procedimento de REURB-S na ZEIS Poço da Draga	Município de Fortaleza	X		
Formalização da parceria entre o Município e a SPU, por meio da celebração de um Termo de Cooperação Técnica. O município deve assumir a responsabilidade pela dimensão urbanística e ambiental da regularização, enquanto cabe à SPU, por meio de sua gerência regional, a parte referente à garantia da titulação dos moradores.	Município de Fortaleza e SPU/CE	X		
Aprofundamento da pesquisa dominial com vistas a identificar áreas de propriedade da União, bem como eventuais titulares de direitos sobre essas áreas.	Município de Fortaleza, SPU/CE e Cartório	X		
Contratação de serviços intermediários (topografia, análise ambiental, assessoria jurídica e assessoria técnica em arquitetura e urbanismo e engenharia civil)	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	
Oferta de assessoria técnica gratuita em arquitetura e urbanismo e engenharia civil para projetos de melhoria habitacional na ZEIS Poço da Draga	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 (direito de preempção; PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; transferência do direito de construir)	Município de Fortaleza		X	
Aprovação das normas de uso e ocupação do solo pactuadas na ZEIS Poço da Draga (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 do projeto de loteamento conforme planta estabelecida no Produto Plano Urbanístico a ser levado a registro no cartório de imóvel e proceder com abertura de matrículas dos lotes individualizados	Município de Fortaleza		X	
Titulação e registro dos lotes individuais no CRI com entrega dos títulos aos moradores do Poço da Draga	PMF/SPU			X

Acompanhamento e controle da ocupação do solo na ZEIS Poço da Draga 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 Poço da Draga			X
---	--	--	--	---

Fonte: Equipe PIRF – Direito, 2019.

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 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 procedimentos utilizados basearam-se em uma ampla base de dados, compilada a partir de um mapeamento extensivo e universal em que cada lote foi representado virtualmente como um atributo repleto de informações manipuláveis por linguagem computacional. Explorados por meio de programações e modelagens a partir de um mecanismo virtual replicável de análise de informações, foi possível absorver diversas entradas ou *inputs* e produzir diversos cenários ou *outputs*. Desta forma, o território da ZEIS foi reconstruído por meio de uma base digital de informações objetivas, capazes de serem visualizadas não apenas pelo corpo técnico que integra este trabalho, mas reconhecida, por meio de representações de informações dinâmicas, ainda que em formatos estáticos (maquetes, mapas, imagens e modelos tridimensionais), pela própria comunidade.

Essa visualização e esse reconhecimento buscam constituir uma sólida base de confiança e diálogo entre a equipe técnica e os representantes da comunidade, legitimando a construção do PIRF. Portanto, o esforço técnico embasado em uma expertise de modelagem da

informação, promissora para o campo do Urbanismo, estabeleceu um método pioneiro de abordagem para uma problemática amplamente presente nas cidades brasileiras: a regularização de comunidades informais.

A sua elaboração no âmbito da Universidade Federal do Ceará, como instituição pública de ensino superior de qualidade, demonstra a importância e o alcance das iniciativas de extensão, associadas à pesquisa de ponta, como uma estratégia essencial para o benefício direto da sociedade. O acesso à informação e ao seu processamento resultaram em uma base visual de dados bastante ampla e complexa. Mesmo com o suporte computacional, capaz de apontar virtualmente as possibilidades ótimas para determinadas questões, o Plano não ignorou valores e processos compreendidos por vias afetivas, por hábitos e por apropriações. Como forma de equilibrar a amplitude entre objetividade e subjetividade, optou-se por utilizar um método para tomada de decisão já consolidado entre planejadores urbanos que consistiu na Análise de Adequabilidade de Ian McHarg (1969).

Nesse método, o território sob análise é decomposto didaticamente em camadas de informações autônomas em que uma linguagem gráfica apoiada por legendas claras identifica para cada temática (mobilidade, espaços livres, infraestrutura, condições de habitabilidade, acessibilidade a equipamentos, entre outras) eventuais precariedades e potencialidades. Em seguida, a partir da sobreposição de cada interpretação compartimentada, é possível identificar os lugares do território de cada ZEIS que merecem mais atenção por suas forças e/ou fraquezas.

Considerando todo trabalho realizado preliminarmente para mapeamento dessas informações, a etapa analítico-propositiva conseguiu ser bastante objetiva com a realização de workshops internos para a equipe de Arquitetura e Urbanismo, com o apoio da Engenharia Hidráulica e Ambiental, que apresentou possíveis soluções para questões relativas ao saneamento básico.

Os resultados do Plano Urbanístico, por meio dos workshops, proporcionaram a elaboração de cenários possíveis e estratégias a serem discutidos e pactuados com os representantes da comunidade e do Poder Público municipal. O Plano consiste, então, em um instrumento reivindicatório na luta das ZEIS por melhorias urbanas e por integração à cidade. Esse documento apresenta um repertório de cenários urbanísticos que possibilitam o diálogo entre o corpo técnico, a comunidade e a gestão municipal para tomada de decisão quanto aos melhores caminhos possíveis elegidos entre opções referentes às demandas e aos desejos dos moradores para o território.

O trabalho está organizado da seguinte forma: inicialmente será apresentada uma breve contextualização, apontando diretrizes gerais para intervenção; sequencialmente, apresenta-se uma sistematização das principais problemáticas e potencialidades do território seguidas de diretrizes e ações que buscam estabelecer linhas de intervenções para minimizar as problemáticas e fortalecer as potencialidades. Os dois tópicos seguintes consistem no aprofundamento de uma das linhas de ação relacionadas ao eixo de habitação de interesse social e melhorias habitacionais. Esse eixo é percorrido primeiramente, tendo em vista que, a partir da sua implementação, seriam viabilizadas melhorias em outras temáticas abordadas no Plano, como espaços públicos e infraestrutura urbana. Posteriormente, são apresentados diferentes cenários de intervenção para espaço público, sistema viário e infraestrutura urbana, visando balizar futuras decisões do Conselho Gestor. Por fim, as principais propostas são mais bem elucidadas por eixos: Sistema Viário, Espaços Livres, Parcelamento do Solo, Gerenciamento de riscos e Infraestrutura.

5.1 Contextualização e Diretrizes Gerais

O Poço da Draga possui história intimamente ligada à atividade portuária que contribuiu para os primórdios da cidade de Fortaleza. A forma urbana do território, a conformação dos percursos viários e das edificações e os espaços intersticiais são produtos resultantes de uma ocupação feita às margens do caminho realizado pelo trilho, que conectava o antigo porto da cidade à Estação João Felipe, local onde era feita a remessa das mercadorias, que encontravam, na Ponte Metálica, seu local de carga e descarga.

O desenho urbano do Poço é testemunho urbano de uma cidade que se desenvolveu a partir da produção fabril e do escoamento da produção pelo mar. Entre a Fortaleza da Belle Époque e a Metrópole Cearense dos dias de hoje, o Poço da Draga é marca vital da permanência e da resistência na Praia de Iracema ao longo dos seus 113 anos.

A comunidade do Poço da Draga é parte integrante da história resistente dessa região da cidade e merece ser reconhecida como tal. O pensamento contemporâneo do urbanismo reconhece e busca garantir o direito de boa localização das comunidades aliado à efetivação do direito à moradia digna. Tais direitos - Direito à Cidade e Direito à Moradia – estão garantidos legalmente pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Portanto, esse Plano Urbanístico tem como objetivo central garantir esses direitos e melhorar

as condições de moradia das famílias, levando em consideração as limitações do contexto existente.

Durante sua história de resistência e luta pela permanência, o Poço da Draga tornou-se uma comunidade bastante densa, tendo em vista o crescimento das famílias e a ausência de espaço para expansão das moradias pois, apesar de existirem vários terrenos vazios e subutilizados nas proximidades, o valor do solo urbano nessa região é inacessível para as famílias residentes no Poço. Sendo assim, a especulação imobiliária impediu historicamente a utilização dos espaços vazios do entorno. Essa dinâmica corrobora em uma contradição espacial, em que, apesar de estar rodeada por galpões abandonados e terrenos vazios, a densidade construtiva da comunidade é expressa por ruas estreitas, casas com área restrita, sem áreas livres como quintais ou recuos, ocupados sequencialmente para suprir a demanda habitacional do crescimento geracional das famílias.

A desigualdade socioespacial - expressa no contraste entre uma comunidade densa rodeada por terrenos vazios - também engloba outros aspectos urbanísticos. Por exemplo, a rede pública de saneamento e drenagem contempla todas as ruas do entorno do Poço da Draga, mas não adentra as ruas da comunidade, apesar da existência de algumas vias com largura suficiente para instalação de tal infraestrutura, como a rua Viaduto Moreira da Rocha.

Ao mesmo tempo que a localização do Poço da Draga é privilegiada, a concorrência também é maior, exigindo uma melhor qualificação para acessar as vagas disponíveis. Apesar dos inúmeros aspectos urbanos e sociais que corroboram na exclusão experienciada cotidianamente pelos moradores do Poço da Draga, permanece o desejo de permanência no local e uma forte relação afetiva com o território.

As propostas urbanísticas dos diferentes cenários aqui descritos seguem alguns princípios norteadores a partir dessa compreensão inicial:

1. Respeito e valorização da história do local, incluindo os elementos históricos da cidade e a história dos moradores do Poço da Draga;
2. Promoção do acesso aos terrenos vazios e subutilizados do entorno imediato das residências, visando possibilitar opções de desadensamento e implantação de equipamentos públicos;
3. Ampliação do acesso às redes de infraestrutura urbana, como esgotamento sanitário e drenagem urbana, para a ZEIS Poço da Draga;

4. Geração de alternativas (cenários) de intervenção, possibilitando a autonomia decisória dos moradores quanto às propostas e às prioridades;

5. Melhorias habitacionais nas moradias existentes como possível solução para os problemas de habitabilidade;

6. Proposições urbanísticas com geração mínima de reassentamentos.

Apontadas as diretrizes iniciais, é necessário enfatizar que o presente Plano Urbanístico consiste em uma ferramenta de diálogo com os moradores e não uma proposta final acabada.

5.1 Sínteses das Demandas por Intervenção Urbanística

Com base nas demandas apontadas na etapa de diagnóstico por meio das oficinas de cartografia social pela equipe da Geografia da UFC, o planejamento geral das intervenções urbanísticas da ZEIS Poço da Draga inicia-se com uma matriz abordando os seguintes eixos: Interesse Ambiental, Espaços Livres, Habitação de Interesse Social e Interesse Histórico. Para cada um desses temas, foram identificados Problemas e Potencialidades que levaram a elaboração de Diretrizes e Ações, visando avançar nas soluções para as principais problemáticas e trabalhar em prol das potencialidades existentes (QUADRO 9).

Quadro 9 – Síntese das demandas por intervenção urbanística

Eixos	Problemas	Potencialidade	Diretrizes	Ações
Interesse ambiental	Dificuldade de escoamento das águas pluviais, devido à cota do terreno em que a comunidade está assentada e à barreira física da edificação da INACE, propiciando alagamentos;	Possibilidade de deslocamento dos usos da INACE para o Complexo Portuário do Pecém, com abertura para escoamento da água no terreno atual da INACE;	Fortalecimento do eixo ambiental existente (referente ao recurso hídrico e à área de mangue);	Delimitar área não passível de ser edificada caso seja dado outro uso após a saída da INACE; Propor meandros que direcionem o fluxo da água ao mar, como continuidade da Zona de Preservação Ambiental;
	Fragilidade socioambiental decorrente da ausência de infraestruturas de esgotamento sanitário e drenagem urbana;	Existência de redes rudimentares produzidas pelos moradores, indicando possíveis alternativas;	Conectividade à rede circundante de infraestrutura urbana como forma de integrar à ZEIS Poço da Draga ao restante da cidade;	Implementar rede de infraestrutura na travessa CIDAO e na rua Viaduto Moreira da Rocha, além de infraestrutura verde alternativa, como jardins de chuva e biovaletas; Cenário possível: implementação de Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) no terreno da INACE, integrada à parque ecológico, ou integração à rede existente com implementação de estação elevatória conectando à ETE Leste Oeste;
Espaços Livres	Comunidade com alto adensamento construtivo, com alta taxa de ocupação das edificações existentes e restritas áreas livres dentro dos lotes;	Usufruto das vias enquanto extensão das moradias e enquanto espaços coletivos de convivência pelos moradores;	Qualificação das vias existentes enquanto elemento de um sistema de espaços livres, agregando soluções paisagísticas, de valorização histórica do eixo do trilho e integradas à implantação de infraestrutura urbana;	Propor melhorias urbanísticas e paisagísticas na rua Viaduto Moreira da Rocha e na travessa CIDAO e nos respectivos largos, por meio de: 1) mudança na pavimentação das vias, com diferenciação cromática do trecho carroçável e do trecho de pedestres; 2) conexão visual com o edifício da caixa cultural por meio de substituição de muro por gradil, implantação de mobiliário urbano atrativo, requalificação da fachada das casas com cores vivas etc.;
	Agrupamento de lotes com parâmetros urbanísticos inferiores aos pactuados enquanto mínimos no trecho dos	Boas relações sociais entre vizinhos que permitem soluções ou coletivas para a área envolvendo melhorias habitacionais de	Reestruturação viária e garantia de acesso a serviços urbanos fundamentais; Implementação de novas unidades habitacionais,	Propor cenário de abertura de vias de pedestre que possibilite a conexão dos Gaudinos às vias carroçáveis circundantes; Reforma ou reconstrução das moradias in loco, com adequação aos parâmetros urbanísticos

Habitação de Interesse Social	Galdinos. (Em resumo é uma área com vias estreitas e lotes menores que outras áreas da comunidade);	reformas com possível acréscimo de área em pavimentos superiores;	com conformação urbanística que possibilite afastamentos, áreas permeáveis, área do lote e testadas confortáveis;	propostos, mantendo o vínculo ao local;
	Moradias abaixo de um ou mais parâmetros urbanísticos, porém com conformação adequada para reforma e/ou ampliação;	Possibilidade de melhoria habitacional, mantendo as famílias em seu local de origem;	Fomento a políticas públicas de melhoria habitacional, por meio de assessoria técnica gratuita de profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia civil quanto ao projeto e ao acompanhamento de obras;	Propor alternativas projetuais relativas à estabilidade estrutural, conforto térmico, ampliação dos cômodos, construção de áreas molhadas, salubridade de telhados e instalações, entre outras medidas que promovam condições adequadas de moradia;
	Moradias abaixo dos parâmetros Urbanísticos pactuados com mínimos; Moradias em áreas de fragilidade ambiental; questões como coabitação, onerosidade excessiva de aluguel, entre outros fatores que as enquadram no déficit habitacional;	Existência de terrenos vazios e/ou subutilizados dentro do limite legal da ZEIS; Possibilidade de realocação dos usos portuários; Atual uso de terreno vazio da INACE enquanto galpão para estacionamento (uso não estruturante);	Realização de melhorias habitacionais com reformas acompanhadas de assessoria técnica; Fomento ao direito à cidade por meio da garantia de realocação próxima, dentro da ZEIS, para os moradores interessados; Definição de uma escala de prioridades das famílias a terem direito à realocação; Promoção de reassentamento que não ultrapasse 20% da comunidade existente, para não desarticular os vínculos comunitários; Garantia de integração entre as novas unidades habitacionais e as existentes;	Aplicar o instrumento de desapropriação ou direito de preempção no terreno vazio dentro da ZEIS localizado na rua Guilherme Bluhm, visando garantir a obtenção do terreno pela gestão municipal; Construir unidades habitacionais, praças e sistema viário propostos; Implementar projeto flexível, com unidades ampliáveis e espaços para comércio; Garantir destinação de espaço para ampliação de quintais das casas existentes limítrofes ao terreno.

Interesse Histórico	Invisibilidade e segregação espacial da comunidade Poço da Draga;	Potencial histórico do assentamento, relacionada aos usos portuários e aos equipamentos do entorno;	Valorização de um circuito histórico, com destaque paisagístico e urbanístico ao trilho do trem remanescente nas ruas do Poço da Draga e dentro do terreno da CIDAO;	Proporcionar integração visual do Poço da Draga à cidade, por meio da destinação do terreno da CIDAO a um uso cultural (Centro Social Urbano), com reaproveitamento de galpões subutilizados para equipamentos coletivos e criação de circuito de espaços livres de valorização histórica associada a esses equipamentos;
	Concentração de famílias e situação precária residindo em edifício histórico localizado na esquina da Avenida Pessoa Anta com a rua Guilherme Bluhm, em situação análoga ao cortiço.	Potencial histórico do antigo sobrado, originalmente sede de companhia de exportação e importação; Terrenos da INACE localizados na rua Guilherme Bluhm com área suficiente para englobar projeto de Habitação de Interesse Social para atender esta demanda habitacional que reside no edifício histórico.	Promoção de unidades habitacionais autônomas para as famílias residentes na habitação coletiva.	Incluir famílias residentes no cortiço quanto ao direito de uma nova unidade habitacional, garantindo a construção dessas unidades dentro do projeto de reassentamento previsto nos terrenos da INACE localizados na rua Guilherme Bluhm; Garantir que a construção do conjunto habitacional seja feita anteriormente a qualquer tipo de reforma no edifício garantindo o direito à moradia dos que residem atualmente no edifício; Propor restauração e adaptação do edifício histórico a novo uso.

Fonte: Equipe do PIRF – Arquitetura e Urbanismo, 2019.

5.1.1 Cenários de intervenção urbanística

A partir desta matriz síntese dos problemas e potencialidades urbanísticas do assentamento, a equipe técnica elaborou dois cenários de intervenção. Um elemento estruturante das propostas é a centralidade da questão da moradia. Partiu-se do princípio de que qualquer diálogo com a população acerca de modificações estruturantes no espaço urbano requer oferecer previamente uma alternativa concreta e adequada de reassentamento para a população. Assim, por meio de um processo de diálogo progressivo, as decisões quanto às intervenções urbanísticas seriam tomadas posteriormente à construção do conjunto habitacional. Como já foram feitas muitas promessas não concretizadas aos moradores do Poço da Draga em períodos anteriores, torna-se necessária a efetivação de parte das soluções e o prosseguimento de um diálogo com a comunidade que deve ser contínuo e progressivo.

O “Cenário A” elenca um grupo de intervenções mínimas no espaço, mas que poderia trazer melhoria à qualidade de vida dos moradores. Porém, consiste em uma intervenção conservadora que engloba apenas as situações mais críticas, mantendo algumas situações indesejáveis. Esse cenário seria útil em um contexto de baixa capacidade de investimento do Poder Público ou de baixa aceitação das intervenções urbanísticas estruturantes pelos moradores do Poço da Draga.

Assim, as principais propostas do Cenário A são:

- Desapropriar terreno vazio na Rua Guilherme Bluhm e destiná-los para implantação de novas unidades habitacionais para reassentamento de famílias do Poço da Draga, de forma a possibilitar o desadensamento e a melhoria no sistema viário e redes de infraestrutura;

- Alargar um dos eixos viários existentes na área dos Galdinos para largura de 3m, no sentido de possibilitar a implantação de infraestrutura de saneamento, drenagem, pavimentação e iluminação pública, conectando as novas redes à rede principal de infraestrutura urbana da rua Guilherme Bluhm;

- Desocupar o Edifício Histórico, situado na esquina da rua Guilherme Bluhm e av. Pessoa Anta, transferindo as famílias para o conjunto habitacional proposto, e promover novo uso ao edifício após a restauração;

- Requalificação do espaço público linear ao longo das Ruas Viaduto Moreira da Rocha e Travessa CIDAO;

- Implantar Rede de Esgotamento Sanitário e Drenagem urbana na rua Viaduto Moreira da Rocha e Travessa CIDAO e ampliar a rede de drenagem existente nas ruas do Entorno do Poço da Draga. Implantar lixeiras ao longo das ruas do assentamento;

- Aplicar PEUC/ IPTU Progressivo/ desapropriação ou Direito de Preempção, visando à obtenção do terreno da CIDAO pelo Poder Público para a realização de projetos de interesse coletivo e histórico;

- Alterar a interface do assentamento com a Caixa Cultural, destruindo o muro alto existente, rebaixando sua altura e aplicando painel artístico;

- Ampliar vazão da água do recurso hídrico existente para o mar por meio da colocação de novas manilhas de escoamento pluvial ou a substituição das manilhas existente por outras de maior diâmetro, associadas a um sistema de telas para facilitar sua limpeza e evitar entupimento;

- Delimitar eixo de interesse ambiental - englobando o percurso do recurso hídrico até o mar - enquanto área não edificável e de recuperação ambiental.

Já no “Cenário B”, considerou-se condições ideais de capacidade de investimentos públicos e de abertura e aceitação dos moradores às intervenções urbanísticas necessárias. Nesse sentido, foi proposto um conjunto de intervenções que seriam capazes de equalizar a maior parte das problemáticas encontradas e obter uma significativa melhora na qualidade do espaço público, de forma que, ao final da intervenção, a maior parte das famílias estaria em boas condições de habitabilidade e com acesso a um meio ambiente urbano qualificado. Portanto, esse cenário teria maior impacto no local, mas também teria maiores ganhos estruturais coletivos.

Assim, as principais propostas do Cenário B são:

- Desapropriar os dois terrenos privados localizados na rua Guilherme Bluhm por meio de negociação com o Poder Público e construir conjunto habitacional integrando os dois terrenos;

- Alargar um dos eixos viários existentes para largura de 3m (o mesmo do cenário A) e abrir mais um novo eixo viário, criando uma continuidade e conexão com as novas habitações propostas e ampliando a fluidez e a salubridade da área. Realizar o alargamento viário e implantar infraestrutura de saneamento, drenagem, pavimentação e iluminação pública nas vias beneficiadas, conectando as novas redes à rede principal de infraestrutura urbana da rua Guilherme Bluhm;

- Desocupar o Edifício Histórico, situado na esquina da rua Guilherme Bluhm e av. Pessoa Anta, transferindo as famílias para o conjunto habitacional proposto, e promover novo uso ao edifício após a restauração (semelhante ao Cenário A);

- Requalificação do espaço público linear ao longo das Ruas Viaduto Moreira da Rocha e Travessa CIDAIO (semelhante ao cenário A);

- Para além da intervenção de ampliação da infraestrutura tradicional nas vias do entorno do Poço da Draga e nas que forem possível implantar dentro da ZEIS Poço da Draga a partir das intervenções de alargamento e requalificação viária, implementar uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) em parte do terreno onde funciona a Indústria Naval (INACE), de cota mais baixa, tendo em vista que seriam necessárias estações elevatórias de esgoto para transportar os efluentes até a ETE mais próxima, localizada na av. Leste Oeste, com expressivo gasto de energia. Essa nova ETE deve contar com emissário submarino para não poluir a faixa

balneável da praia. Tal infraestrutura de tratamento de esgoto beneficiaria toda a região da Praia de Iracema, Centro e bairros vizinhos;

- Desapropriar terreno da CIDAO para implantação de projeto de interesse urbanístico, histórico e social. Emoldurar os eixos do trilho com uma área livre não edificável, com percurso de museu ao ar livre, valorizando a história portuária dessa região da cidade e equipamentos de lazer ao ar livre associados a esse percurso. Adaptar galpões subutilizados existentes no local para implementação de Centro Social Urbano destinado tanto à população do Poço da Draga e Moura Brasil quanto para a população da cidade como um todo;

- Em interface com o largo do chafariz (largo da Mara), substituir trecho do muro da Caixa Cultural por grades e realizar tratamento paisagístico na parte interna do terreno da Caixa Cultural;

- Implantar parque urbano no terreno onde atualmente funciona a Indústria Naval, prevendo a retirada das atuais fundações do edifício da INACE, visando permitir o rebaixamento da topografia e ampliar a vazão da água em seu percurso natural para o mar;

- Mudança de uso do terreno da INACE para implantação de um parque linear de recuperação ambiental do ecossistema de mangue.

5.2 Novas Habitações

O Poço da Draga é uma comunidade de alta densidade rodeada por terrenos vazios e subutilizados. As famílias, por não terem para onde ampliar suas casas ou fazer novas, construíram progressivamente nos quintais e nos logradouros públicos. Muitas residências apresentam índice de ocupação próximo a 100%, sem espaço livre dentro do lote, apresentando dificuldades quanto à ventilação cruzada e à iluminação natural devido à inviabilidade de abertura de janelas, excetuando-se as da fachada, que, com frequência abrem-se para vias de largura insuficiente.

Uma outra problemática identificada consiste no alagamento sazonal de trechos do Poço da Draga em períodos de fortes chuvas. Durante as oficinas realizadas, foi demonstrado pelos moradores o desejo de permanência mesmo com tais adversidades mencionadas, porém com a mitigação desses problemas. Para além da relação de afeto com suas casas e com seu território de constituição de vida, a proximidade de familiares e a localização que permite o acesso à praia, além da proximidade à Praia de Iracema e ao Centro da cidade, compõem

motivos pelos quais as famílias do Poço da Draga lutam historicamente pela permanência no local.

5.2.1 Proposição de um conjunto habitacional dentro da ZEIS

O Plano prevê a construção de novas habitações em um terreno que está dentro da poligonal da ZEIS Poço da Draga desde o Plano Diretor de 2009 (Lei complementar nº 062) e que atualmente se encontra sem o devido cumprimento da função social da propriedade. É necessário, dentro desse contexto, propor que tal terreno seja utilizado com vistas a solucionar problemáticas habitacionais da ZEIS Poço da Draga, conforme está previsto na legislação. Para os moradores, o terreno mencionado possui as mesmas vantagens locacionais da comunidade.

Enquanto critério de prioridade para receber as novas moradias, serão consideradas famílias conviventes em situação de cortiço, casas em áreas alagáveis, casas com acesso por rua estreita ou casas com área restrita e sem possibilidade de abrir janelas.

O documento do Plano Urbanístico ilustra um estudo de implantação de novas unidades habitacionais no terreno vazio da Guilherme Bluhm, verificando-se a viabilidade de construção de 100 unidades habitacionais, sendo 28 unidades com possibilidade de implantação de comércio no térreo. Para além das unidades habitacionais, a proposta prevê uma pracinha de bairro, uma creche de pequeno porte e vagas de estacionamento para os moradores que possuem carro.

As unidades habitacionais propostas estão agrupadas em blocos de térreo mais dois pavimentos e dois blocos de térreo mais três pavimentos, em que as unidades nos pavimentos superiores terão vista para o mar. O acesso às unidades é dado por ruas de 5 a 8 metros, sendo as de 8m com separação entre calçada e leito carroçável e as de 5 metros ruas mistas. São previstas vagas de estacionamento ligadas às ruas de acesso às casas. A implantação foi pensada visando possibilitar a abertura dos comércios no térreo das unidades voltada à pracinha de bairro, tornando-a um espaço vivo, com oferta de lanches e serviços diversos, sendo uma comodidade tanto para os comerciantes como para todos os moradores que poderão acessar tais serviços.

5.2.2 Condicionantes para reassentamento

O Plano traz ainda alguns princípios que devem ser respeitados definidos durante os momentos de diálogo com os moradores:

1. As remoções só deverão ser realizadas na condição da nova alternativa de moradia estar concluída, por meio da construção finalizada do conjunto habitacional de reassentamento e de seus equipamentos atrelados, como praça e creche;
2. O aluguel social não é considerado uma alternativa viável de moradia temporária para casos de reassentamento;
3. As obras de melhorias urbanas que dependem de remoções para sua realização estão condicionadas necessariamente à conclusão e à entrega das novas moradias em conjunto habitacional dentro do perímetro da ZEIS corrigida;
4. Toda e qualquer remoção futura de famílias que moram dentro do perímetro corrigido da ZEIS Poço da Draga deverá necessariamente prever reassentamento nos terrenos vazios e subutilizados que estão dentro da poligonal da ZEIS corrigida;
5. Não serão permitidas remoções compulsórias com a utilização de força policial, as remoções e os reassentamentos necessários estão condicionadas indispensavelmente a um processo de diálogo e negociação com cada família afetada;
6. Indenizações apenas deverão ser aplicadas em casos específicos e de forma restrita. Para esses casos, deverá ser respeitado o valor do solo urbano onde o lote está localizado para que a família tenha condições de adquirir nova moradia regular em localização compatível.

5.3 Melhorias Habitacionais

Segundo o artigo 6º da Constituição Federal, o direito à moradia é entendido como direito social, incluído na lógica de Direitos e Garantias Fundamentais. O Estado brasileiro deve atuar no cumprimento desse direito por meio da Lei da Assistência Técnica (11.888/2008), a qual garante o serviço de profissionais de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia a famílias de baixa renda que necessitem edificar, reformar ou tornar sua habitação regular em termos de regularização fundiária.

Assim, nem todas as habitações em condições precárias necessitam de propostas de reassentamento, sendo viável a proposição de reformas que visem à adequação dessas habitações aos parâmetros mínimos de habitabilidade.

Nesse sentido, o Relatório de Melhorias Habitacionais discute a situação da ZEIS na escala do lote, que resulta do olhar da equipe da Arquitetura e Urbanismo para a condição edilícia dos 332 lotes contidos na ZEIS Poço da Draga, evidenciando as condições de habitabilidade, segurança e sustentabilidade das edificações.

5.3.1 Necessidade de melhorias habitacionais na ZEIS Poço da Draga

O Plano Urbanístico indica os tipos de melhorias habitacionais necessárias no Poço da Draga identificados a partir da análise de dados territoriais levantados, como também outras possíveis demandas da comunidade somente passíveis de serem mencionadas após um processo de levantamento lote a lote das moradias para fins de regularização fundiária.

5.3.2 Ventilação e iluminação – indicação de ventilação pelo teto

O percentual de lotes com taxa de ocupação maior que 95% é bastante representativo, correspondendo a um total de 55,45% dos lotes da comunidade, indicando que muitas casas não possuem quintal ou outras áreas livres dentro do lote. A ausência de quintal impossibilita a abertura de janelas e portas nos fundos, em que, muitas vezes, a única face viável para aberturas é a fachada da residência. Apenas uma face de abertura dificulta uma renovação do ar satisfatória, em que a impossibilidade de ventilação cruzada corrobora em um desconforto térmico, sobretudo na localização geográfica próxima aos trópicos em que a cidade Fortaleza está inserida.

A existência de poucas janelas prejudica tanto a ventilação quanto a iluminação. Ambientes com pouca ou nenhuma incidência de luz solar e com baixa troca de ar são propícios ao desenvolvimento de micro-organismos (fungos e bactérias), provocando alergias e problemas respiratórios, sobretudo em crianças e idosos que possuem a imunidade menos resistente. Foram contabilizados 157 lotes no Poço da Draga (47% do total) que possuem abertura de janela ou porta apenas para uma face da edificação. Tais casas provavelmente possuem problemas de ventilação e iluminação em seus cômodos.

Embora seja uma comunidade densa, o processo de verticalização das edificações ainda não avançou muito. A grande maioria das casas possui pavimento térreo ou apenas um pavimento superior. Esse fato possibilita uma solução razoavelmente simples: a ventilação e a iluminação das casas pela coberta. Com a aplicação de alguns elementos de arquitetura bioclimática que utilizam a geometria da cobertura para solucionar o conforto térmico das edificações, seria possível solucionar a maior parte dos problemas de salubridade do Poço da Draga. Dentre todas as soluções possíveis, compreende-se que as soluções mais indicadas e fáceis de implementar nas casas do Poço da Draga são as torres de ventilação, as telhas translúcidas e os *sheds* com abertura. O documento do Plano Urbanístico traz algumas ilustrações dessas soluções de projeto.

5.3.3 Necessidade de ampliação: indicação de junção e verticalização

A alta densidade de casas do Poço da Draga é refletida também no tamanho de lotes reduzido. 99 lotes (30%) possuem lotes menores que 35 m² e 131 (39%) lotes possuem testada (largura) menor que 4m. Sobrepondo esses dois dados, 51% das unidades habitacionais possuem ou testada inferior a 4 metros ou área menor que 35m². Paralelamente, percebe-se a existência de relação de parentesco e amizade entre vizinhos. Nesse sentido, uma solução possível para os lotes menores que 35m² seria o remembramento de dois lotes e a verticalização das unidades. Caso as famílias desejem ampliar suas casas, permanecendo no mesmo terreno, a obra de reforma de melhoria habitacional com assessoria técnica poderá indicar a ampliação de um dos lotes para ocupar a área de dois lotes no térreo e a construção da segunda residência no pavimento superior, com escada lateral de acesso independente. A família do pavimento térreo teria o benefício do acesso à rua com a possibilidade de uso misto (comércio e habitação). A família do pavimento superior teria o benefício do acesso à laje da edificação e a possibilidade vertical de ampliação. Ambas as unidades teriam, ao final do processo, uma área maior que a inicial, necessariamente maior que 35 m².

Esse tipo de intervenção pode ser interpretado como remoção e realocação em mesmo local, pois pelo menos uma das casas seria completamente reconfigurada no pavimento superior. Porém, a vantagem dessa intervenção comparativamente à realocação no conjunto habitacional seria a preservação das relações de vizinhança com a rua e com o local de origem das moradias. Para os moradores que não optem pela permanência na mesma rua e possuírem

lotes com área inferior a 35 m², deve ser dada a alternativa de receberem uma unidade no conjunto habitacional a ser construído no terreno vazio da Rua Guilherme Bluhm.

5.3.4 Casa abaixo do nível da rua – indicação de elevação de piso

Outra situação bastante característica do Poço da Draga consiste na presença de casas que possuem seu piso interno com nível abaixo ao da via. Isso ocorre porque anteriormente todo o terreno da ZEIS era mais baixo, mas, com o passar dos anos, devido às ocorrências de alagamento e ao processo de urbanização, os logradouros públicos foram sendo elevados e algumas casas permaneceram no nível original, colocando apenas uma meia parede para impedir a entrada de água no interior da casa. Para essa situação, sugere-se a elevação do piso e do telhado da edificação. A elevação do telhado também é necessária, pois, caso o piso se eleve, mas o telhado não, o pé direito interno ficará baixo e desconfortável.

Nesse contexto, não foi possível estimar quantitativamente, pois não foi realizado o levantamento lote a lote. Porém, é importante que esse tipo demanda por melhoria seja identificado, mapeado e quantificado durante os levantamentos que serão necessários para o processo de regularização fundiária.

5.3.5 Criação de critério de priorização a ser atendido pela política de melhorias habitacionais e/ou Habitação de Interesse Social

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 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 que irão definir as necessidades quanto à realização de melhorias.

É importante reafirmar que nem todas as casas que se encontram abaixo dos parâmetros pactuados nas oficinas de Normatização Especial devem necessariamente passar por modificações estruturais. A política de melhorias habitacionais deve atender prioritariamente às famílias que estão em situação de precariedade e que desejem tais melhorias em suas residências. Como foram identificadas diferentes situações que demandam melhorias habitacionais, a sobreposição de tais critérios para melhorias resultou um percentual alto de casas. Nesse sentido, sugere-se uma metodologia de prioridade das demandas por melhorias que possa guiar a ordem de investimentos públicos para solucionar tais questões.

Para tanto, adotou-se o método de elencar determinadas pontuações para cada tipo de precariedade identificada. Assim, ao final, seria possível visualizar quais as casas que apresentam a maior sobreposição de precariedades e conseqüentemente a maior pontuação. Essas casas seriam as que teriam prioridade em relação ao recebimento de melhorias habitacionais, dando início a diálogos para o possível reassentamento para o conjunto habitacional a ser construído, conforme já descrito nos tópicos anteriores. Dentre as precariedades identificadas, adotou-se os seguintes critérios:

- área inferior ao mínimo pactuado na etapa de Normatização Especial (35m²);
- testada inferior ao mínimo pactuado na etapa de Normatização Especial (4m);
- acesso ao lote por via menor que 1,50m;
- possibilidade de abrir janela para pelo menos duas faces da edificação (dificuldade de realizar ventilação cruzada);
- incidência em área delimitada como de forte fragilidade ambiental;
- incidência em área correspondente à nova poligonal da ZPA proposta.

Os critérios de valores a serem indicados a cada aspecto listado basearam-se na relação acerca da possibilidade de mitigação apenas com assistência técnica e melhoria habitacional, verificando se seria mais indicado o reassentamento. Assim, as casas que apresentam precariedades não passíveis de serem solucionadas apenas com melhoria habitacional receberam maiores pontuações.

Estima-se que 141 lotes, correspondentes a 42% da ZEIS Poço da Draga, apresentam valores inferiores referentes aos que foram votados para área e testada mínimas do lote. Esse dado quantitativo não é suficiente para contemplar a dimensão das precariedades existentes nas habitações da ZEIS, uma vez que estar dentro dos parâmetros é apenas um balizador e não garante o direito à moradia digna. Assim, o número de 141 é um guia, mas o

quantitativo referente às melhorias habitacionais necessárias na ZEIS Poço da Draga pode ser maior.

5.3.6 Demandas de melhoria a serem identificadas no levantamento habitacional

Para além das demandas identificadas, é válido frisar que esse relatório não contou com o levantamento lote a lote das moradias. Nesse sentido, existem outras demandas que não foram identificadas, mas que devem ser mapeadas em momento posterior para viabilizar a regularização fundiária. Destaca-se em especial situações descritas no quadro 10 abaixo.

Quadro 10 – Demandas de melhoria a serem identificadas

	Situações que devem ser identificadas no levantamento	Soluções de melhoria habitacional indicadas
Quanto à estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de rachaduras • Presença 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 <i>shed</i> 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

<p>Presença e qualidade de banheiro</p>	<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
<p>Quanto ao saneamento</p>	<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 do PIRF – Arquitetura e Urbanismo, 2019.

5.4 Sistema Viário e Mobilidade

Para além do entendimento do sistema viário, enquanto estrutura de vias interligadas que visa garantir deslocamentos eficientes e seguros, deve também incluir outros aspectos que possam abranger a sustentabilidade do espaço urbano em termos sociais e ambientais. Os elementos que compõem esse sistema devem ser visualizados a partir da totalidade das relações urbanas e não serem encarados apenas enquanto solução para o trânsito. Tal perspectiva coloca em primeiro plano questões inerentes ao processo de produção, expansão e apropriação do espaço público pelos moradores. Nesse contexto, Jacobs (2011, p.06) tenciona o problema ao perguntar e responder: “Como saber que solução dar ao trânsito antes de saber como funciona a própria cidade e de que mais ela necessita nas ruas? É impossível”.

Fortaleza é uma cidade que está sendo cada vez mais reconhecida pelas ações aplicadas no âmbito das mudanças viárias e da mobilidade urbana. Contudo, os projetos de melhoria da mobilidade urbana têm, com frequência, sugerido a remoção de grande número de habitações de interesse social sem que sejam apresentadas soluções satisfatórias de

reassentamento (CONTRACTOR; GREENLEE, 2018). A situação jurídica dos moradores em assentamentos informais os tornam particularmente vulneráveis a remoções.

Dessa forma, as proposições de compatibilização do sistema viário contidas nesse Plano não devem ser implementadas isoladamente e devem ser integradas aos outros aspectos urbanísticos, sociais e culturais aqui destacados. Em particular, é importante considerar que, diante da ausência de espaços livres no território da ZEIS Poço da Draga, a rua torna-se um espaço público importante para os moradores que a utilizam como extensão das moradias.

Fortaleza conta com a Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, intitulada como Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (LPUOS), que objetiva regulamentar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo de acordo com as indicações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), a Lei Complementar nº 062, de 2009. Nessa lei, apresenta-se o sistema viário básico, o qual traz as disposições da classificação viária e, a partir de uma consequência indireta, as funções, os fluxos e os serviços do espaço privado lindeiros às vias.

A proposição contida na LPUOS, entretanto, foi feita a partir da macro escala da cidade e não considera questões importantes na escala do bairro e relacionadas à vida cotidiana das pessoas, contidas nesse Plano. Assim, torna-se fundamental uma compatibilização, que tem como principal premissa a integração espacial do fluxo interno da ZEIS com o fluxo da cidade, fazendo disso um importante mecanismo de combate à segregação espacial, conforme sugere Ministério das Cidades em seu curso "Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários" (ROSA, 2010).

5.4.1 Compatibilização do sistema viário proposto com o sistema viário definido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) vigente traz em seu anexo 3.2 as dimensões das vias de circulação apresentando, assim, larguras mínimas para o sistema viário da cidade, nas quais a largura mínima para uma via local de seção normal seria de 14 metros e seção reduzida de 11 metros. Todavia, sabe-se que o contexto da ZEIS se distancia da forma urbana planejada para a cidade como um todo, tornando-se essencial a compatibilização do sistema viário indicado pela legislação e a realidade diagnosticada no território.

A dimensão da caixa viária é ponto determinante quanto à viabilização do atendimento de serviços públicos à população, podendo possibilitar ou não desde a passagem adequada de pedestres e/ou veículos, a implementação de infraestruturas urbanas básicas, até o atendimento de serviços de segurança pública e defesa civil, como bombeiros, e de atendimento de urgência à saúde, como o SAMU.

Para a definição da classificação viária, utilizou-se, a princípio, as dimensões de caixa viária das ruas existentes na ZEIS Poço da Draga, de modo que os intervalos de dimensão da largura viária propostos visam comportar determinadas funções de acordo com as capacidades e as necessidades de conforto e eficiência do sistema viário.

As vias internas à poligonal da ZEIS Poço da Draga serão categorizadas de acordo com o disposto a seguir:

I - via local pedonal: é possível apenas o uso por pedestres e veículos não motorizados, atendendo a um fluxo mais restrito de transeuntes e tendo a principal função de fornecer acesso às casas;

II - via local compartilhada: atende a um fluxo de transeuntes, porém, possibilita-se o uso compartilhado em um mesmo nível entre pedestres, ciclistas e, também, sendo bem mais restrito, veículos, entretanto favorecendo os modais não motorizados por meio de padronização e tratamento especial da via;

III - via local especial: destina-se ao tráfego local e de menor fluxo, tratando-se de via na qual a faixa carroçável encontra-se separada fisicamente, por diferença de nível ou por tratamento da paginação, das faixas de utilização por pedestres;

IV - via local de seção reduzida: em conformidade com a largura estabelecida pela LPUOS, essa apresenta um fluxo restrito de veículos, apresentando leito carroçável para mais de uma faixa de circulação de veículos automotivos.

O Plano Urbanístico apresenta as vias da ZEIS Poço da Draga segundo a classificação viária proposta, assim como maiores explicações quanto ao padrão e ao tratamento das vias.

5.5 Sistema de Espaços Livres

Nas etapas anteriores ao Plano Urbanístico, identificou-se que os espaços livres de lazer existentes na ZEIS Poço da Draga são insatisfatórios, tanto em quantidade quanto em

qualidade. A intensa ocupação do solo nas áreas residenciais faz com que o sistema viário da ZEIS concentre a maior parte da área livre de edificação utilizada para usufruto da população. Essa ocupação impacta diretamente na ausência de espaços de lazer, o que contrasta com a existência de vazios provados no entorno devido à retenção especulativa de alguns terrenos próximos. Neste contexto, o Plano sugere a utilização das vias enquanto principal local de recreação, uso incompatível com a passagem intensa de veículos.

Santos (1995) propõe uma relação entre a densidade populacional e a área mínima de praças ou áreas verdes em uma região, a qual consiste em 4,5m² por habitante. A população da ZEIS Poço da Draga é estimada em 1.060 habitantes, o que corresponde à necessidade de 4.770m² de praças e/ou áreas verdes. A realidade é extremamente distante disso: as áreas livres de lazer correspondem apenas a pequenos espaços remanescentes do sistema viário e uma quadra esportiva na periferia do território.

Com base nos argumentos defendidos por Raquel Tardin (2008), a definição para sistema de espaços livres é muito ampla e sem consenso estabelecido. No presente Plano, entende-se por sistema de espaços livres uma rede interligada de áreas, predominantemente não edificadas, que são responsáveis por manter os fluxos biofísicos e perceptivos com o objetivo de promover a integração da paisagem natural e urbana. Os espaços livres devem ser abordados do ponto de vista da percepção, do urbano e do biofísico, compreendendo a áreas que possuem fragilidades ambientais e restrições de ocupação, desse modo, direcionando-a (FROTA, 2013).

Estabelecer um sistema de espaços livres que esteja associado a soluções de drenagem apresentadas no capítulo sobre infraestrutura e saneamento, tendo em mente o adensamento da ZEIS em questão, é de fundamental importância para a melhoria da qualidade ambiental e da vida dos moradores, que sentem cotidianamente os efeitos da ilha de calor ocasionada pela extensiva impermeabilização do solo e ausência de arborização. Os espaços livres públicos são estruturais na criação de um microclima mais ameno, sendo onde o Poder Público é capaz de implantar vegetação e estratégias de infiltração e permeabilidade.

A vegetação é de enorme importância no aumento da umidade relativa do ar e na diminuição da temperatura e, conseqüentemente, na melhoria do conforto térmico. Espaços livres públicos são também essenciais para recreação, educação ambiental e aglomerações de pessoas e suas manifestações culturais e políticas. Engloba-se aqui a ideia de sistema em contraposição às intervenções pontuais, pois acredita-se que o formato de sistema garante maior eficiência no alcance dos objetivos desejados.

Dessa forma, o Plano Urbanístico propõe a urbanização e a qualificação dos espaços livre de edificações existentes no interior da poligonal da ZEIS, bem como a valorização e o aumento da conexão com significativos espaços livres existentes no entorno.

5.5.1 Proposta de urbanização e paisagismo das ruas viaduto Moreira da Rocha e travessa CIDAIO em conjunto com os dois largos

Essa proposta consiste na implementação de projeto de urbanização e paisagismo, com a criação de via compartilhada com pavimentação adequada, drenagem urbana e implantação subterrânea de infraestrutura de água e esgoto, arborização, mobiliário urbano (bancos, lixeiras, sinalização etc.), iluminação pública e de realce, valorização do caminho do trilho que interligava a Ponte Metálica à Estação João Felipe e tratamento paisagístico dos dois largos.

Tal área de intervenção compreende os espaços de largos já existentes desenhados pela estrutura viária, que correspondem a espaços de congregação entre os moradores, sendo beneficiados de mobiliário, pavimentação e iluminação adequados.

Para a Travessa CIDAIO, a proposta consiste em enfatizar os fluxos já existentes a partir de desenho que insira mobiliário urbano (bancos, postes de iluminação) na periferia da via de pedestres, melhorando a pavimentação, e a inserção de arborização no seu centro, visando garantir sombra e conforto para esse espaço de permanência. O trilho que recorta a área seria recuperado para fins de marco histórico.

Já no Largo do Chafariz, busca-se enfatizar o espaço livre a fim de comportar as mais diversas práticas sem obstruções como reuniões, rodas de capoeira, oficinas e comércio. A proposta é o melhoramento da pavimentação, a inserção de mobiliário urbano e o melhoramento de uma tenda já existente para garantir área coberta para realização das mais diversas atividades. A proposta também inclui a região da Rua Viaduto Moreira da Rocha ao lado do muro da Caixa Cultural. A depender do cenário de intervenção, sugere-se a retirada dos muros da Caixa Cultural e sua substituição por gradil, medida que aumenta a permeabilidade visual e promove sensação de ampliação do espaço, além de inserção de pergolado para criação de uma área de permanência sombreada. Para um cenário menos favorável, esse muro seria recuperado e seria destinado à arte urbana, como o grafite. Em ambos os cenários, o trilho que recorta a área seria recuperado exposto para fins de marco histórico.

5.5.2 Intervenções indicadas para áreas livres do entorno do Poço da Draga

Para além das melhorias indicadas para os espaços livres no interior do polígono da ZEIS Poço da Draga, é essencial que esses estejam inseridos na requalificação de um sistema de espaços livres conectados com o entorno. Para além das funções sociais e ambientais, esse sistema deve valorizar o aspecto histórico dessa região, incluindo a existência e a permanência da comunidade do Poço da Draga como parte singular da paisagem cultural dessa região da cidade. Dessa forma, a valorização do eixo do trilho que adentra o Poço da Draga deve estar conectada à valorização e à requalificação dos elementos da orla portuária que também contam a história do início de Fortaleza como capital. A orla dessa região da cidade é, e deve continuar sendo, um espaço de lazer democrático.

Para qualificar o território da ZEIS e conectá-lo ao restante da cidade, propõe-se que os espaços livres do entorno também sejam qualificados. Destacamos em especial: (1) A Urbanização e paisagismo da Praia das Pedras Pretas; (2) Preservação, restauração e adaptação a novo uso da Ponte Metálica. (3) Conservação e adaptação a novo uso do Pavilhão Atlântico; (4) Urbanização e paisagismo do Paredão Hawkshaw.

5.6 Parcelamento do Solo

O parcelamento de glebas ou de áreas ocupadas de forma espontânea deverá considerar a organização do espaço urbano em quadras, lotes e vias, tomando como base a estrutura urbana pré-existente. No Poço da Draga, tal estruturação é historicamente definida pela passagem da via ferroviária (Rua Gerson Gradvohl/Rua Viaduto Moreira da Rocha) que interligava a Ponte Metálica à Estação João Felipe, com ramais que ingressam o atual terreno da indústria CIDAO.

Os imóveis, em sua maioria, organizaram-se ao longo dessas passagens, ocupando quase que totalmente os terrenos em que se implantam. Outros se voltam à Rua Guilherme Bluhm, enquanto uns poucos, mais ao centro da comunidade, organizam-se de forma mais densa. Como forma de interligação interna, os moradores criaram ruelas e becos, esses de largura bastante reduzida, em alguns casos inferior a 1,5 m.

No caso da ZEIS Poço da Draga, os dados oficiais não constam nenhum tipo de loteamento ou parcelamento prévio registrado e/ou aprovado pela gestão, com exceção do

terreno da CIDAIO que representa um lote registrado pela SEUMA. Além da delimitação dos terrenos e suas individualizações a fim de distinguir e oficializar os limites dos imóveis de cada morador, a planta de parcelamento também deverá identificar as áreas não passíveis de ocupação.

Não serão passíveis de ocupação os logradouros públicos (vias compartilhadas, calçadões, ruas de pedestres, becos e largos) e as áreas verdes remanescentes da ocupação pelos imóveis residenciais, de comércio e de serviços, notadamente aquelas situadas no miolo da ZEIS Poço da Draga, cuja cobertura arbórea deverá ser preservada por sua consideração como imune ao corte. Além das áreas mencionadas, os trechos de alagamento forte e o novo limite proposto para a Zona de Proteção Ambiental, que serão abordados posteriormente, também estão inseridos nas áreas não passíveis de ocupação.

A Planta de Parcelamento do Solo, enquanto procedimento componente do PIRF da ZEIS Poço da Draga, 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 da ZEIS Poço da Draga. Esse documento foi elaborado único e exclusivamente considerando a ocupação atual das edificações.

Portanto, as delimitações de glebas, lotes e vias apresentadas na Planta de Parcelamento representam a atual subdivisão dos imóveis e servirão como base para a concessão de propriedade ou posse para os respectivos moradores. Essa medida também foi tomada com o intuito de reduzir os eventuais impactos que podem ser causados às moradias existentes e para garantir que os moradores mantenham a área dos seus respectivos lotes intactas.

Caso isso não seja possível devido às intervenções previstas, esses moradores, que já terão formalizado a posse ou a propriedade do seu imóvel, terão o direito a receber indenização, nova moradia dentro do limite da ZEIS ou contrapartida mais adequada, como previsto no Caderno de Regularização Fundiária.

Durante a finalização do produto referente à etapa de Plano Urbanístico, foi realizada revisão do levantamento da base cadastral de lotes e quadras da ZEIS Poço da Draga a fim de diminuir possíveis incongruências do levantamento anterior perante a realidade do território. Vale salientar, também, que, quanto à nomeação de logradouros que consta na Planta de Parcelamento, foram utilizados dados georreferenciados referentes ao ano de 2010

disponibilizados pela Prefeitura de Fortaleza. A nomeação de logradouros que constam em tal dado não foi alterada pela Equipe Técnica.

Durante o processo de levantamento e revisão de lotes e quadras, foram mapeados diversos logradouros que não constam na base oficial, especialmente pequenos becos e ruelas, principalmente aqueles que funcionam como acesso a terrenos de fundo. Esses novos logradouros foram denominados na Planta de Parcelamento como Logradouro S/N (logradouro sem denominação).

Ressalta-se que a Planta de Parcelamento da ZEIS Poço da Draga deve ser atualizada à medida que as intervenções propostas no Plano Urbanístico forem executadas, entendendo-se que essas intervenções promoverão a remodelação de algumas áreas do território da ZEIS. Além disso, tem-se como proposição intervenções que acarretarão ao reparcelamento ou ao desmembramento de lotes maiores para a implantação de área verde, área institucional e/ou área para construção de habitação de interesse social, além de indicação de ampliação de determinados lotes existentes a depender da intervenção, sendo também necessária atualização da Planta de Parcelamento nesses casos.

No produto denominado “Planta de Parcelamento”, contido no Plano Urbanístico, consta mapeamento das quadras e lotes contidos na poligonal da ZEIS Poço da Draga, identificados com numeração gerada pela Equipe Técnica; identificação de lotes que constam como área privada e de lotes que constam como área verde; e logradouros segundo nomeação oficial e atualização realizada pela Equipe Técnica, conforme explicitado acima. Tem-se, por fim, quadro de áreas gerais, quadro de áreas verdes e quadro de área das quadras.

5.7 Implantação de Infraestrutura e Gerenciamento de Riscos

As áreas de risco são aquelas consideradas impróprias ao assentamento humano por estarem sujeitas a catástrofes naturais ou decorrentes de ação antrópica, não podendo ser loteadas para fins de ocupação urbana. No Poço da Draga, além da faixa litorânea, as áreas de risco compreendem o setor do olho d’água, considerada uma zona de proteção ambiental, sujeita a inundações periódicas, a qual receberá tratamento ambiental e paisagístico adequado, tal como descrito anteriormente.

Na etapa de Diagnóstico, a equipe técnica da UFC identificou os diferentes graus de fragilidade ambiental a partir do quadro natural existente. As pesquisas das características

do quadro natural e antrópica identificaram que a porção central da ZEIS Poço da Draga apresenta um nível alto e muito alto de risco, denotando assim fragilidade ambiental elevada e vulnerabilidade social também significativa (cujos indicadores apontam para vulnerabilidade média alta), demandando políticas públicas mais eficientes a fim de melhorar a qualidade de vida das populações que lá residem.

Essa classificação a partir da análise de risco e fragilidade socioambiental foi considerada para o mapeamento das áreas não passíveis de ocupação. Alerta-se, entretanto, para a necessidade de estudos específicos em cada caso, com dados atualizados e mais precisos (no momento do projeto e da execução das obras necessárias). Caso tais obras quanto à infraestrutura de drenagem sejam realizadas, presume-se que até mesmo as áreas de média fragilidade ambiental indicadas pelo referido relatório poderiam se tornar passíveis de ocupação, sem maiores transtornos para os moradores. Ressalta-se ainda que essa classificação serviu como base para a delimitação de uma área não passível de ocupação, atualizando assim a Zona de Proteção Ambiental proposta no Plano Diretor vigente.

5.7.1 Infraestrutura de abastecimento de água

As residências da ZEIS Poço da Draga já apresentam abastecimento de água fornecido pela CAGECE. Assim, não foram levantadas, enquanto demanda pelos moradores, propostas para solucionar questões relacionadas à infraestrutura de abastecimento de água.

5.7.2 Infraestrutura de drenagem

Os alagamentos na comunidade são frequentes e devem-se tanto à insuficiente rede de drenagem como à elevação das cotas dos terrenos no entorno da comunidade, enquanto, na área da ZEIS, não houve alteração de nível, em particular o fato de que o terreno da INACE que se localiza entre o Poço da Draga e o Mar possui cotas mais elevadas que a das casas, o que dificulta o escoamento da água na direção do mar.

Esse terreno foi classificado como Zona de Preservação Ambiental (ZPA) pelo Plano Diretor de 2009, mas em 2018 a Operação Urbana Consorciada Litoral Central alterou esse zoneamento, flexibilizando a proibição de impermeabiliza e alterando o potencial construtivo do terreno da INACE de 0 para 6. Devido ao impacto desta decisão para a questão

da drenagem do Poço da Draga, o Plano Urbanístico da ZEIS recomenda que o curso d'água existente na comunidade possua uma continuidade até o mar.

No encontro do limite da ZEIS com o terreno da INACE, foram implantadas 4 manilhas de concreto para o escoamento da água para o mar. Essas manilhas existentes não comportam o volume de água necessário a ser escoada. Para agravar o quadro difícil no que se refere à drenagem, a água proveniente do entorno carrega resíduos sólidos dos arredores que costumam fechar a seção da manilha, impedindo o escoamento da água e resultando em um aumento dos alagamentos nas casas.

A montante das manilhas existentes, há uma área protegida, onde existe um mangue cujo corpo hídrico se encontra assoreado e poluído, com recebimento de esgoto sanitário das residências da comunidade, contribuindo também para os alagamentos. A dragagem do curso d'água existente e a recuperação do mangue apresentam relevância no âmbito das soluções de drenagem, assim como a necessidade de continuidade da faixa ambientalmente protegida até o mar.

Foi observado também que não há rede de drenagem dentro dos limites da ZEIS, o que contribui para o acúmulo de águas nessa área. Portanto, como solução propõe-se a implantação de rede drenagem, com coleta por bueiros centrais, nas ruas Viaduto Moreira da Rocha, Pessoa Anta e Guilherme Bluhm e na avenida Almirante Tamandaré, com coleta por bocas-de-lobo. A nova rede de drenagem deve ser conectada à rede existente que leva as águas pluviais ao mar, vide mapeamento constante no Plano Urbanístico.

5.7.3 Infraestrutura de esgoto sanitário

Dentro dos limites da ZEIS, há moradias que possuem quintal, neste caso alguns moradores adotam soluções individuais de esgotamento sanitário. Para tanto, os mesmos aproveitaram um espaço do quintal, construíram sumidouros e fizeram o descarte do esgoto sanitário. Já outras moradias não têm quintal, corroborando para a adoção de soluções coletivas de esgotamento sanitário, por meio do afastamento do esgoto, utilizando uma rede coletora construída sem as exigências da NBR 9649 e sem aterramento, mas com funcionalidade.

Tal rede coletora de esgoto sanitário foi construída pelos próprios moradores, com base no “saber de experiência feito” e identidade cultural dos moradores mais antigos que trabalhavam com construção civil na época.

Esses moradores tiveram duas ideias para destinação do esgoto sanitário:

1. Para os moradores com residências próximas ao curso d'água existente na ZEIS, o esgoto sanitário vem sendo despejado diretamente nesse. Isso provoca mau cheiro, poluição, proliferação de vetores bem como degradação do aspecto visual.

2. Aqueles moradores que não têm suas residências com proximidade ao curso d'água existente na ZEIS construíram uma rede de esgoto com coletores secundários e ramais prediais ligando uma casa a outra até a rede de drenagem mais próxima (geralmente na rua Guilherme Brum). O fato da interligação irregular do esgoto à rede de drenagem sobrecarrega o canal, preenchendo o espaço que deveria ser de águas pluviais com esgoto sanitário, causando, assim, problemas de alagamento.

Assim, embora a rede de esgoto, com coletores secundários e ramais prediais para o afastamento do esgoto, tenha sido construída pelos próprios moradores sem as exigências da NBR 9649, durante a visita pela ZEIS, não foram observadas plumas de infiltração do esgoto, problemas de estagnação de vazão, dentre outros problemas hidráulicos. Portanto, para obra de infraestrutura de esgotamento sanitário, sugere-se o reaproveitamento da rede de esgoto (coletores secundários e ramais prediais) já existente dentro da ZEIS, com a finalidade de facilitar a coleta e a condução de esgoto, sem a necessidade de remoções.

Apesar de haver rede coletora de esgoto no entorno, passando pela rua Pessoa Anta e pela avenida Almirante Tamandaré, há necessidade de ampliação para que a ZEIS seja atendida, portanto se propõe a implantação de uma rede coletora de esgoto (coletor tronco), conforme descrito no Plano Urbanístico, realizando a ligação dos coletores secundários existentes aos novos coletores tronco.

Para o tratamento e o destino do esgoto, propõe-se três possibilidades de melhorias:

1. Somente a interligação da rede coletora recebendo esgoto sanitário da ZEIS à rede existente, em que foi observado ser o mesmo despejado ao mar sem tratamento.

2. Interligação da rede coletora recebendo esgoto sanitário da ZEIS à rede existente, implantando uma Estação Elevatória de Esgoto (EEE) para que o esgoto seja levado à ETE mais próxima (ETE Leste), que fica distante e em uma cota mais elevada, para ser tratado e depois despejado ao mar.

3. Interligação da rede coletora recebendo esgoto sanitário da ZEIS à rede existente e a implantação de Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) no terreno da INACE -

considerando seu possível deslocamento - para receber esgoto sanitário do bairro Praia de Iracema, além do esgoto sanitário da ZEIS, para tratamento e posterior despejo ao oceano.

5.7.4 Gestão de resíduos sólidos

Foi observado que o resíduo sólido da ZEIS é coletado regularmente e os moradores usam as caçambas existentes em ruas principais para o depósito dos seus resíduos. As ruas verificadas apresentavam-se limpas e sem resíduos sólidos. Propõe-se a expansão da coleta de lixo nas ruas Viaduto Moreira da Rocha e Guilherme Bluhm e a implantação de mais caçambas para depósito (vide mapeamento no Plano Urbanístico).

Para melhoria da gestão dos resíduos, propõe-se educação ambiental aos moradores quanto à separação do lixo, identificando resíduos de valor comercial a serem depositados nos Ecopontos a serem implantados para depósito de recicláveis, móveis usados e entulho de construção civil.

Outra solução proposta é a implantação de lixeiras elevadas em 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 condições climáticas.

5.7.5 Gerenciamento de riscos e áreas não passíveis de ocupação

O principal risco ambiental da ZEIS Poço da Draga refere-se aos recorrentes episódios de alagamento. Como observado no item anterior, esses decorrem em parte da ausência da infraestrutura pública de saneamento e drenagem. Enquanto, no entorno urbanizado, o escoamento das águas desenvolve-se embaixo das vias por meio da rede pública de drenagem, no Poço da Draga, a água aflora. Agravando a situação, a falta de saneamento básico ocasiona o aumento do volume da água, pois muitas casas, privadas da infraestrutura de esgotamento sanitário adequado, despejam seu esgoto domiciliar diretamente na corrente d'água existente.

Acredita-se que, com a instalação da infraestrutura de esgotamento sanitário e rede de drenagem nas ruas internas do Poço da Draga, bem como a sua ampliação nas ruas do entorno, a situação de alagamentos tende a diminuir consideravelmente.

Foi verificado que a construção do edifício da INACE, bem como a elevação da topografia nesse terreno e a canalização do escoamento da água em manilhas de concreto, atua no impedimento ao livre escoamento da água para o mar e prejudica consideravelmente a dinâmica ambiental nessa área, promovendo o aumento dos alagamentos no território do Poço da Draga. Os constantes episódios de entupimento das manilhas por lixo e a dificuldade de sua limpeza também contribuem para o agravamento das situações de alagamento.

Propõe-se, nesse sentido, dois cenários de intervenção:

1. Elaboração de um projeto de infraestrutura ambiental que seja capaz de ampliar a vazão da água pelas manilhas, bem como incorporar um sistema de filtragem por telas que possam conter o lixo e facilitar a limpeza, evitando seu entupimento eventual. Esse cenário considera a permanência do edifício da INACE no local.

2. Em um segundo cenário, considera-se que, no caso de a Indústria Naval mudar seu local de funcionamento, a proposição ideal consiste na retirada do edifício bem como na recuperação do escoamento superficial da água com intervenção ambiental que considere o resgate do nível topográfico em conjunto com recuperação da mata ciliar no atual terreno da INACE.

O relatório de Síntese dos Riscos Socioambientais, apresentado no produto 02 – Diagnóstico, aponta áreas de alagamento forte e alagamento moderado dentro do Poço da Draga que correspondem a atuais situações de fragilidade socioambiental. Porém, a dinâmica e a intensidade dos alagamentos podem mudar consideravelmente com a instalação das infraestruturas propostas e com obra de melhoria da vazão da água pelo terreno da INACE.

Nesse sentido, considera-se que, de forma prioritária, essas obras seriam realizadas em curto prazo. Após tal implementação, indica-se a necessidade de realização de novo estudo para verificar os níveis de alagamento na ZEIS e definir mais precisamente áreas não passíveis de ocupação.

Como já foi mencionado, o perímetro de ZPA existente na ZEIS não está integrado a um eixo maior de proteção da linha de água na cidade. Nesse sentido, considerou-se que tal perímetro deve se adequar ao contexto social e histórico do território do Poço da Draga. Portanto, o Plano Urbanístico propõe o redesenho da ZPA e considera como passíveis de proteção as áreas com maior incidência de alagamento mapeadas no Plano Urbanístico.

Adicionalmente, a nova poligonal da área não passível de ocupação inclui a área com vegetação remanescente de mangue. Essa medida não será eficaz se o eixo de proteção

dessa linha de água corrente não se prolongar até a sua chegada ao mar. É indicado que, nesse percurso de água a ser recuperado no terreno onde atualmente se encontra a Indústria Naval, exista também a recuperação da mata ciliar das margens do recurso hídrico e a criação de meandros de topografia mais baixa nas margens do curso d'água para onde a água possa se estender em períodos de maiores chuvas, evitando o alagamento das casas no Poço da Draga. Esses meandros para escoamento da água devem ser criados no atual terreno da INACE, no local onde atualmente não há construções.

Ressalte-se que a definição precisa desta área não passível de ocupação pode ser alterada quando as obras de infraestrutura e drenagem forem feitas quando serão necessários estudos adicionais para verificar a eficácia da delimitação dessa área protegida proposta.

A redefinição do Polígono da Zona de Proteção Ambiental sugerida futuramente estaria amparada legalmente pela Seção II do atual Código Florestal - Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - e pela Resolução do CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Tais legislações permitem a flexibilização de Áreas de Proteção Permanente em áreas consolidadas para fins de regularização fundiária, contanto que sejam realizadas as obras de infraestrutura necessárias para melhoria da qualidade ambiental.

5.8 Equipamentos Sociais

Os equipamentos urbanos e comunitários são essenciais para a efetivação do direito à cidade e para a justiça social. Para Moraes *et al.* (2008), os equipamentos urbanos comunitários 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.

A NBR 9284 conceitua como equipamentos urbanos comunitários “todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público em espaços públicos ou privados” (NBR 9284, 1986, p. 1).

Dentro do processo tradicional de planejamento, as áreas atribuídas aos equipamentos públicos são destinadas antes do parcelamento do solo. Anteriormente, os parcelamentos seguiam a normatização da Lei Federal nº 6.766 de 1979 e hoje devem seguir a

Lei Complementar nº 236 de 2017 (LPUOS). De acordo com a LPUOS, 5% da área pública dos loteamentos devem ser reservadas para equipamentos de uso público. No caso de assentamentos informais, ao invés de prever, seja por porcentagem, seja por densidade, os equipamentos públicos para futuros lotes, é necessário verificar a necessidade de equipamentos (por demanda comunitária e/ou por análise técnica).

O Plano Urbanístico da ZEIS Poço da Draga busca viabilizar o acesso a equipamentos públicos para efetivação do direito à educação, à saúde, à cultura e ao lazer. O estudo de viabilidade para implantação de novos equipamentos partiu da sobreposição dos dados coletados durante as oficinas de cartografia social, referentes às experiências e aos desejos dos moradores da ZEIS Poço da Draga, e das análises técnicas segundo Santos (1995), Gouvea (2008) e Moretti (1997) relativas ao raio de abrangência dos diferentes tipos de equipamentos, ao perfil e à capacidade desses, e às áreas mínimas de terreno necessárias para implantação de novos. Esses parâmetros foram complementados com diretrizes e normas nacionais para implementação de equipamentos públicos.

Destaca-se que a análise do raio de abrangência ocorreu a partir da transposição, com auxílio de software de geoprocessamento, para a distância real percorrida no sistema viário, ou seja, a distância do menor percurso que pode ser realizado a pé ou por modal de transporte pelo cidadão de sua casa até o equipamento desejado.

A comunidade apontou os equipamentos que julgava necessários e os terrenos vazios que poderiam ser utilizados para tal. Uma vez identificados os equipamentos demandados, a equipe técnica desenvolveu um estudo de viabilidade para a sua implantação que considerava as seguintes variáveis: área do terreno, distância caminhável dos lotes para o equipamento e capacidade de atendimento versus demanda.

Após análise das demandas, optou-se em propor os seguintes equipamentos: Creche (a partir da proposta de novas unidades habitacionais) e um Centro Social Urbano. Além dos equipamentos mencionados, propõe-se a restauração e a adaptação a novo uso do sobrado situado na confluência da Avenida Pessoa Anta com a Rua Guilherme Bluhm. Essa intervenção restaurativa no antigo edifício, originalmente sede de companhia de exportação e importação, visa sua possível adaptação à sede do Museu do Antigo Porto de Fortaleza e do Poço da Draga, contando com áreas de exposição de longa e curta duração, salas multiuso, biblioteca/mediateca, miniauditório e loja/café, entre outros ambientes.

5.8.1 Creche

Os centros de educação infantil (creches e pré-escolas) atendem crianças até seis anos de idade, faixa etária que representa um valor de 6% da população total (MORETTI, 1997). Devem estar localizados em áreas residenciais, sendo que estão na escala da unidade residencial; devem estar em locais protegidos de poluição de qualquer natureza; admitem-se dois turnos diários e, em alguns casos específicos, podem atender ao turno noturno (SANTOS, 1995). Devem apresentar área livre arborizada, com taxa de ocupação do terreno de 50% (MORETTI, 1997).

A partir do cenário no qual se propõe a utilização do terreno vazio situado na rua Guilherme Bluhm para a implantação de novas unidades habitacionais de interesse social, tendo em vista que a quantidade total de unidades planejadas ultrapassa 100 unidades, indica-se que, no mesmo terreno, seja instalada uma creche para atender a esta nova demanda.

O Ministério da Educação (MEC) desenvolveu dois projetos de escolas de educação infantil pelo Proinfância, segundo a quantidade de estudantes a ser atendida em cada unidade, conforme as orientações da NBR 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Esses modelos devem ser seguidos pelas Prefeituras para a construção de creches e pré-escolas para crianças até cinco anos de idade e fazem parte do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), seguindo um padrão arquitetônico definido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC, 2013). O terreno apontado para a creche proposta na ZEIS Poço da Draga se aproxima ao projeto “tipo C” indicado pelo MEC⁶.

5.9 Estabelecimento de Priorização das Intervenções

As propostas do Plano Urbanístico aqui apresentadas não foram expressamente pactuadas com o Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga, portanto a decisão e o elenco da ordem de prioridades partem de uma interpretação da Equipe Técnica a partir da construção do plano e de diálogos com alguns representantes do Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga.

⁶ Sobre o projeto tipo C de Creche, ver site do Ministério da Educação (MEC) no menu Programas, Proinfância, Eixos de Atuação, Projetos Arquitetônicos para construção, Projeto tipo C.

Colocam-se a seguir algumas obras que são consideradas prioritárias para a ZEIS Poço da Draga, considerando o elenco de prioridades realizado na etapa da cartografia social e da análise técnica da equipe. Tais sugestões de obras prioritárias devem passar por votação e validação do Conselho Gestor em momento posterior.

Segue trecho retirado do relatório da cartografia social afirmado pelos moradores como prioridade 5 na seção Oportunidades que justifica algumas das propostas de obras prioritárias:

Utilizar socialmente os espaços ociosos do entorno (terreno da CIDAO, galpão da Inace, galpão da Mulk, construção do Acquário): Construção de uma creche, CUCA Praia de Iracema, Posto de Saúde, dar acessibilidade às ruas internas e possibilitar o estacionamento dos carros dos moradores próximo das casas (PIRF Poço da Draga - Caderno de Cartografia Social, 2019, p. 19).

Obra Prioritária 1 - Eixo Saneamento Ambiental e Drenagem Urbana

Diretrizes:

- Diminuição da incidência de alagamentos.
- Conexão das casas em rede de saneamento básico, diminuindo o mau cheiro e a poluição do recurso hídrico e da área de mangue.
- Mitigação de riscos a partir da melhora da vazão da água para o mar.
- Ampliação e reforço da rede de drenagem existente.

Ações:

- Implantação de infraestrutura de esgotamento sanitário e drenagem na rua Viaduto Moreira da Rocha e na travessa CIDAO.
- Abertura de maior vazão de água pelo terreno da INACE em conjunto com sistema de telas que facilite a retirada de lixo do curso de água.
- Implantação de infraestrutura de esgotamento e drenagem na área dos Galdinos.

Obra prioritária 2 - Eixo Habitacional

Diretrizes:

- Melhoramento das condições de habitabilidade das famílias que optarem por se deslocar para o conjunto.
- Melhoramento das condições de habitabilidade das famílias a partir do alargamento viário.

- Melhoria da incidência solar e da circulação de ar nas residências.
- Melhores condições de ventilação cruzada, iluminação natural e aproveitamento funcional do espaço, além da possibilidade da correção de problemas estruturais das residências.

Ações:

- Construção de novas unidades habitacionais situadas no terreno vazio da rua Guilherme Bluhm.
- Melhorias habitacionais com assessoria técnica subsidiadas pelo Poder Público nas casas existentes.

Obra Prioritária 3 - Eixo Espaços Livres

Diretrizes:

- Adoção de medidas para aumento de permeabilidade e infiltração de água no território, possibilitando a criação de microclima mais ameno na ZEIS Poço da Draga.
- Melhoria da qualidade dos espaços públicos existentes.
- Melhoria do espaço urbano do Poço da Draga, a partir do desadensamento de casas em áreas adensadas.
- Valorização do eixo histórico seguindo a linha do trem, fortalecendo a história da comunidade e ampliando a qualidade do espaço livre com uma oferta de ampla área arborizada ligada ao eixo do trilho.
- Articulação dos espaços livres na ZEIS a usos e apropriações já existentes, assim como a atividades já desenvolvidas pela comunidade.

Ações:

- Requalificação urbana das vias Viaduto Moreira da Rocha e Travessa CIDAO, assim como do largo do Chafariz.
- Construção de praça de bairro na área onde será implantado o conjunto habitacional proposto no terreno vazio da R. Guilherme Bluhm.
- Alargamento de eixos viários na área dos Galdinos.
- Implantação de espaço livre de valorização da história do trilho do trem como um museu ao ar livre.

Obra Prioritária 4 - Eixo Equipamentos Públicos

Diretrizes:

- Ampliação e qualificação da oferta de atendimento a equipamentos públicos.
- Integração espacial dos equipamentos públicos à comunidade, optando pela ausência de muros ou por separações visualmente permeáveis; desenho paisagístico de passeios e entornos; e adoção de medidas nos espaços livres dos equipamentos públicos para criação de microclima mais ameno.

Ações:

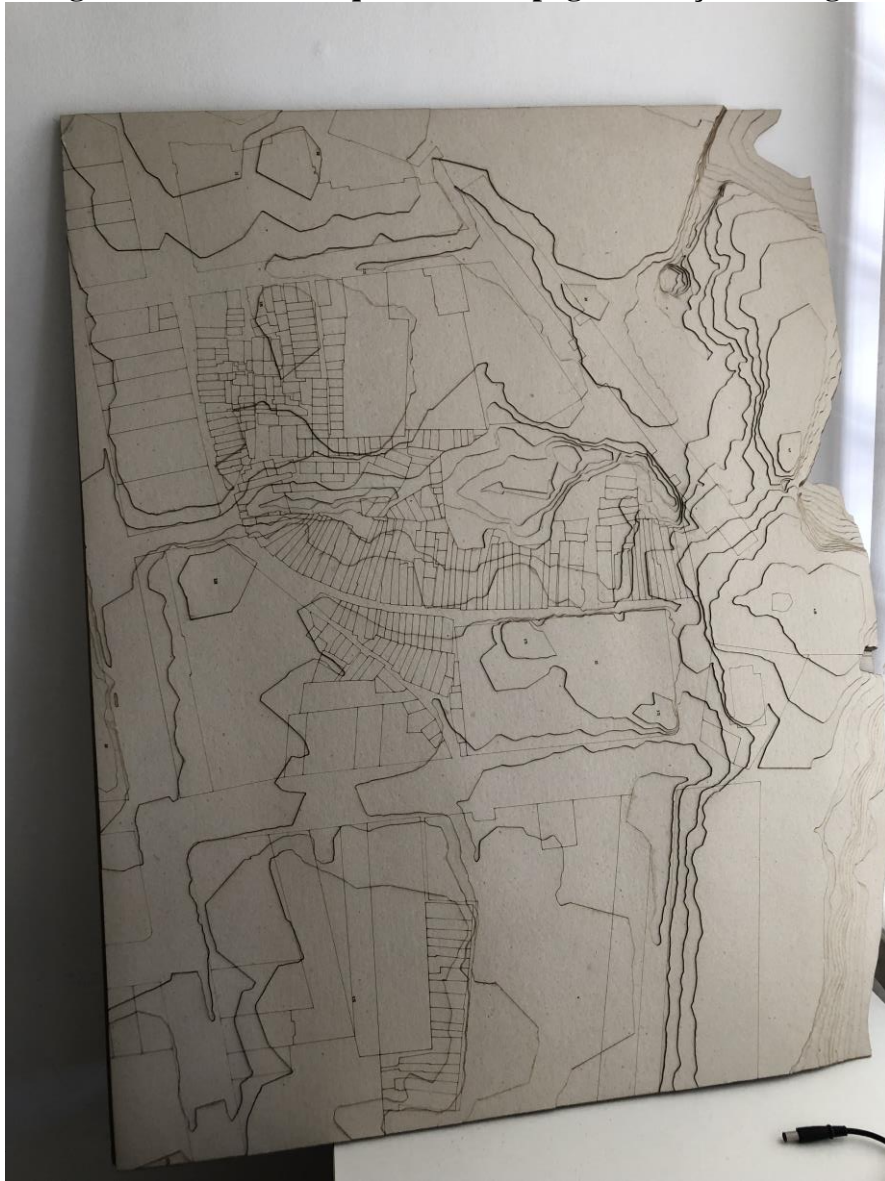
- Construção de uma creche na área onde será implantado o conjunto habitacional proposto no terreno vazio da R. Guilherme Bluhm.
- Construção de Centro Social Urbano no terreno da CIDAO - CUCA Poço.

5.10 Maquetes

O território existente do Poço da Draga foi modelado para a produção de duas maquetes físicas:

01 - A primeira maquete refere-se a um modelo topográfico na escala de 1:500, com a representação das curvas de nível a cada 50cm, 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 seguiu o modelo que foi utilizado 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).

Figura 4 – Foto da maquete física topografia Poço da Draga



Fonte: Equipe de Arquitetura e Urbanismo PIRF/UFC

Figura 5 - Apresentação da maquete física topografia Poço da Draga



Fonte: Equipe de Arquitetura e Urbanismo PIRF/UFC

02 - A segunda maquete refere-se a um modelo volumétrico das edificações do território da ZEIS, confeccionado na impressora 3d do DAUD em escala de 1/750, e utilizado para o diálogo com os moradores referente aos produtos 03 e 05.

Figuras 6 e 7 - Apresentação da maquete física edificações Poço da Draga



Fonte: Equipe de Arquitetura e Urbanismo 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), seja 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

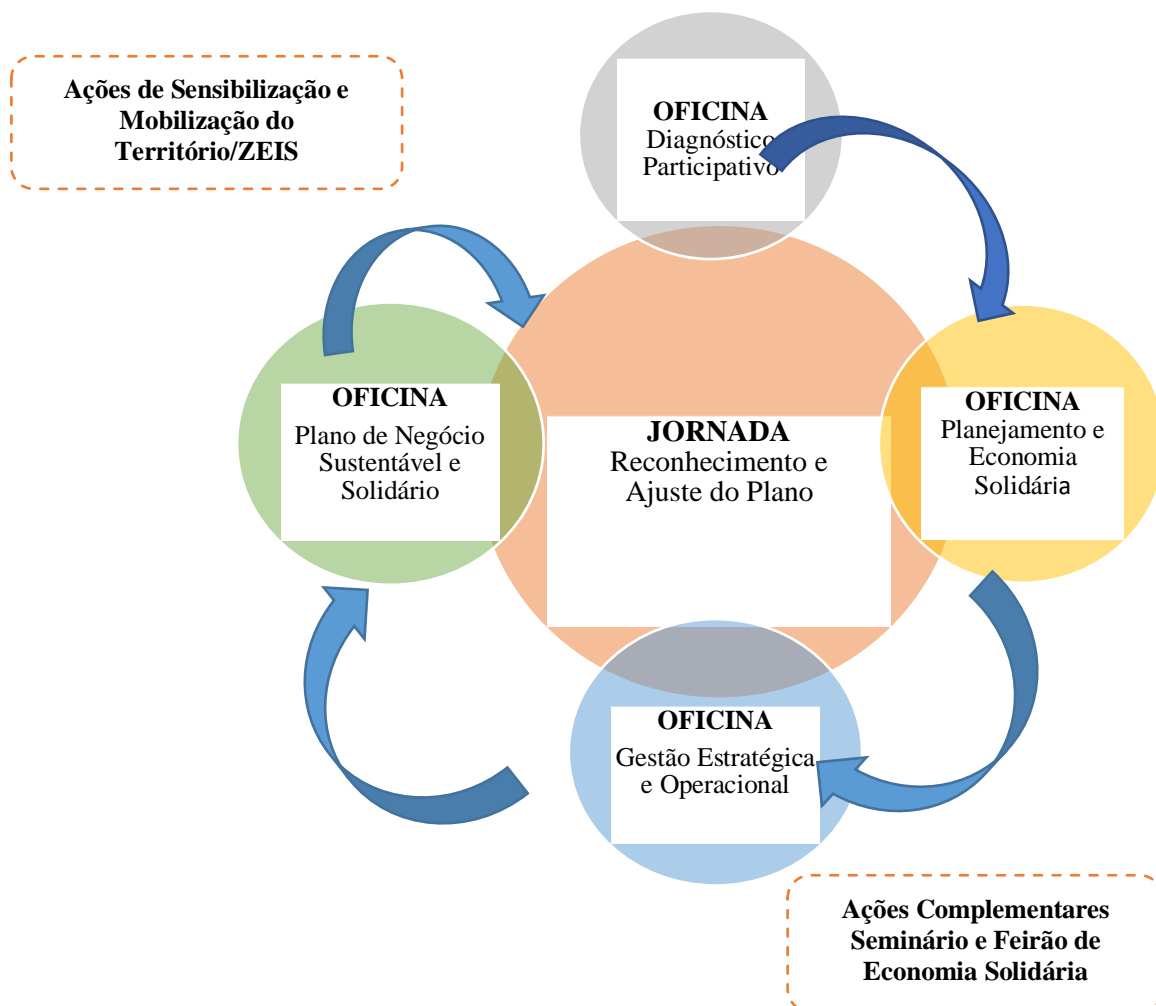
O Plano de Geração de Trabalho e Renda, aqui resumido, é resultado da intervenção da equipe de Economia da Universidade Federal do Ceará (UFC), compondo o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Poço da Draga. Trata-se de território dotado de potencial econômico, sobretudo considerando-se a localização geográfica, ao mesmo tempo em que apresenta fragilidade social decorrente das condições precárias de regularização fundiária.

6.1 Construindo 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 no território da ZEIS.

O diagrama a seguir (FIGURA 8) expressa as atividades realizadas pela equipe de Economia do PIRF/UFC.

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



Fonte: Equipe do PIRF- Economia, 2019.

- **Ações de Sensibilização e Mobilização do Território.** 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. Essa vivência de campo oportunizou uma aproximação com as outras equipes reunidas no PIRF e grupos locais, oferecendo o serviço de orientação sobre educação financeira e elaboração de orçamento familiar;
- **Oficina Diagnóstico Participativo.** Essa 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: Alimentação e Comércio de Bebidas. 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 produtivos 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 da análise dos resultados das oficinas anteriores, buscando soluções para os problemas levantados;

- Jornada de Reconhecimento e Ajustes do Plano. O espaço da Jornada foi destinado à apresentação, ao ajustamento e à confirmação da proposta realizada.

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);

- 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 orgânica, saúde e beleza, arte e cultura, entre outros), articulados à RCSES.

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 do 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 Poço da Draga, 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 Arranjos Produtivos Locais da ZEIS Poço da Draga

A Figura 9, a seguir, reúne os arranjos produtivos que foram identificados nas oficinas realizadas pela equipe de Economia na ZEIS Poço da Draga.

Figura 9 - Diagrama dos APLs identificados na ZEIS Poço da Draga



Fonte: Equipe do PIRF- Economia, 2019.

Na ZEIS Poço da Draga, as atividades predominantes são desenvolvidas por vendedores ambulantes de alimentação e bebidas. Mesmo aqueles que permanecem empregados, têm sido atraídos pela possibilidade de uma renda complementar atuando nesse segmento. Na alimentação, destaca-se a comercialização e a produção de quentinhas ou pratinhos, sobremesas (docinhos, brigadeiro, bolo em pote, *brownie*, dentre outros). Já os ambulantes de bebidas diversificam as atividades entre a venda de bebida alcoólica, água e refrigerantes. Ambos se dividem entre a venda na praia e nos eventos culturais e festas.

Essa realidade se justifica pelo baixo investimento inicial e habilidades para a execução do negócio. São empreendedores/as informais que atuam principalmente nos bairros da Praia de Iracema e Centro, nas proximidades do Centro de Arte e Cultura Dragão do Mar, Boates, Feiras de Rua, Praça da Sé e Rua José Avelino.

Os dois segmentos, em geral, atuam conjuntamente, uma vez que as atividades se complementam. Por exemplo, a venda de cachorro quente, batata frita e espetinho fica próxima de uma barraca de bebida ou os vendedores ofertam juntos os dois produtos, adicionando as sobremesas e doces, “tira-gostos” com bebidas quentes etc. Há produção de alimentos próprios destinados à venda, tais como pratos de comidas típicas e sobremesas, bolo de pote, dentre outros, mas há também alguns que comercializam produtos prontos: balas, pipoca industrializada, chocolates, cigarros, chicletes e revenda de bebidas (refrigerantes, água, energéticos, cachaça, cerveja) e/ou fazem drinks e preparam bebidas quentes (coquetéis, caipirinha, *whisky* e gelo, martini e gelo, dentre outros).

Alguns empreendedores/as locais demonstram possuir perspectiva de organização, mas ainda com limitada visão estratégica. Para estabelecer um planejamento estratégico e operacional, o Quadro 11, abaixo, apresenta a missão, a visão, os valores, as metas e as estratégias de atuação, por eles construídas na ocasião das oficinas.

Quadro 11 - Missão, Visão, Valores, Metas e Estratégias de atuação no APL da alimentação e das bebidas da ZEIS Poço da Draga

<p>Missão Alimentação: Produzir alimentos com qualidade. Bebidas: Oferecer bebidas com qualidade e diversidade no sabor.</p>
<p>Visão Alimentação: Produzir e fornecer alimentos de qualidade. Bebida: Oferecer drinks diferenciados com bons preços.</p>
<p>Valores Alimentação: Simpatia, leveza, excelência e qualidade. Bebida: Interação com outros setores, diversão, qualidade, simpatia e interação.</p>
<p>Metas e Estratégias de atuação Alimentação: Organizarem-se na gestão de seus negócios, individual e coletivamente. Buscar ter independência financeira, crescimento pessoal e profissional. Bebida: Organizarem-se melhor por meio de maior interação entre os/as empreendedores/as locais. Coletivamente, uma estratégia de atuação seria, por exemplo, dividir os custos de aluguel de uma barraca, como acontece num evento local chamado de Maloca.</p>

Fonte: Equipe do PIRF Economia, 2019.

6.2.1 Histórico dos Arranjos

6.2.1.1 Comércio de ambulantes – alimentação

A maioria dos ambulantes do segmento alimentação iniciou suas atividades como consequência de dificuldades financeiras, principalmente devido ao crescimento do desemprego, ausência de qualificação, necessidade de complementar renda. Assim, começaram a produzir alimentos mais simples, que não exigiam muita qualificação e pouco investimento como, por exemplo, churrasquinhos, salgados, marmitas, sanduíches, bolos, tapiocas. A atividade se tornou uma forma de complementação da renda familiar.

Grande parcela dos/as empreendedores/as desenvolve essas atividades há mais de quatro anos, mas há um grupo de moradores que já trabalha nesse ramo há mais de dez anos. Um fator que justifica o fomento desta atividade econômica é a localização estratégica da ZEIS Poço da Draga, que está inserida numa região turística (Centro Cultural Dragão do Mar, Ponte Metálica, Praia dos *Crush*, Avenida Beira Mar etc.) e próximo a locais onde se realizam grandes eventos (shows na Av. Beira Mar, Réveillon, Hotéis etc.).

No que se refere à produção de alimentos, tais como salgados, bolos e marmitas, os/as empreendedores/as buscam aplicar seus conhecimentos, aprimorando o que aprenderam com as gerações anteriores. Para desenvolver essas atividades, são utilizados carrinhos de comida, isopores, barracas de lanches.

6.2.1.2 Comércio de ambulantes – bebidas

Os/As empreendedores/as ambulantes do ramo de bebidas, em sua maioria, trabalhavam anteriormente com bebidas e alimentação. Todavia, dado alguns resultados negativos, tais como gastos com desperdícios de comida, produtos perecíveis e prejuízos decorrentes de uma má organização e falta de planejamento nas quantidades de produtos levadas à venda, preferiram se dedicar apenas à venda de bebidas, acreditando que tal atividade teria uma melhor relação custo-benefício.

Nem todos os empreendedores dos dois segmentos tem um local fixo, pré-estabelecido, para colocarem suas barracas ou seus carrinhos, mas muitos se concentram nos arredores da comunidade, principalmente nas proximidades do Centro Dragão do Mar, na Praia de Iracema, pela Av. Beira Mar, e próximo a eventos (na praia, nas boates e casas de shows).

Segundo os moradores participantes das oficinas do PIRF, os valores arrecadados com as vendas das bebidas variam de acordo com o período, mas consideram a aferição de um lucro considerável, o que garante a continuidade das atividades.

6.2.2 Análise de mercado: perfil dos consumidores e fornecedores locais

6.2.2.1 Consumidores

Observando o perfil dos consumidores da ZEIS Poço da Draga, verifica-se que eles têm como forte característica a comodidade de poder fazer suas compras de bens necessários à vida cotidiana sem a necessidade de sair do local de moradia. Isso é possível pela grande quantidade de mercadinhos espalhados pela comunidade, bem como pela oferta de serviços variados (alimentação, distribuidora de água e bebidas, loja de materiais de construção, reciclagem, serviços de estética e beleza, artesanato, comércio de pescados etc.) que, somando-se ao baixo poder aquisitivo dos moradores locais e sua credibilidade (confiança) de comprar no “caderninho”, fortalecem esse segmento do mercado.

Os consumidores dos produtos oferecidos pelo arranjo produtivo que participaram das oficinas (comércio ambulante de alimentação e bebidas), em sua maioria, não são da vizinhança ou do morador da comunidade, uma vez que os serviços em questão são

direcionados ao público que frequenta os eventos, festas, shows na praia e nos pontos turísticos, tais como Centro Dragão do Mar, Praia de Iracema, Pracinhas, Boates etc.

O perfil dos consumidores dos ambulantes de alimentos e bebidas do Poço da Draga é variável, esporádico e eventual, na medida em que a venda dos produtos não ocorre em lugar fixo e, conseqüentemente, muitas vezes não se pode estabelecer uma relação de fidelidade, pois são turistas nacionais e/ou estrangeiros ou pessoas passeando de férias ou no final de semana. Devido à multiplicidade de eventos, o público tem distintos interesses e difere quanto ao gênero, nível social, cultural etc.

Para se ter uma noção do perfil do consumidor que circula nesses pontos turísticos, o estado do Ceará recebeu, na alta estação de julho de 2019, 449 mil turistas, número 12,6% maior que no mesmo período do ano anterior, gerando uma receita turística em torno de R\$ 1.154.200, valor 22% maior que em julho de 2018. A movimentação no Aeroporto de Fortaleza chegou, no final de 2019, a cerca de 750 mil passageiros, índice 16% maior que o registrado em 2018, segundo dados da Secretaria de Turismo do Ceará (SETUR).

6.2.2.2 Fornecedores

Analisando o mercado sob a ótica dos fornecedores estabelecidos localmente, foi possível identificar, em pesquisa nessa ZEIS, um total de sete estabelecimentos, que apoiam e abastecem os ambulantes de alimentação e, principalmente, de bebidas. Esses armazéns e mercadinhos fornecem os mais variados tipos de bebidas e matérias-primas para a preparação dos alimentos, dando suporte à revenda (no caso das bebidas) e fabricação (no caso dos alimentos), contribuindo para a organização da cadeia desse arranjo produtivo a partir das suas potencialidades locais.

Entretanto, segundo relato de vendedores ambulantes, a relação com os comerciantes locais não é muito vantajosa sob o viés financeiro, pois há cobrança de juros, no caso da compra feita a prazo, ou outras dificuldades devidas a custos com estocagem, frete etc.

Uma forma de redução de custos para esses ambulantes seria uma compra coletiva e o planejamento na estocagem das referidas matérias-primas realizadas de forma a barganharem preço e prazo. A oferta de produtos, por meio de fornecedores externos, vem se fortalecendo de outras formas e, também, vem crescendo ante a dinâmica social da comunidade e dos/as empreendedores/as.

No caso da venda de coco, por exemplo, a comunidade está buscando outras opções de compra para evitar o aumento de seus custos. Nessa linha de entendimento, a opção que vem sendo tomada é a compra de produtos no Mercado São Sebastião, onde o custo unitário do coco sofre redução de 53% em comparação à compra de fornecedores internos, com a vantagem de redução de custos, como o frete, quando realizado em grandes quantidades.

Os/As empreendedores/as também passaram a realizar suas compras nos distribuidores de bebidas que ficam na Av. General Sampaio, no Centro de Fortaleza, que, além de venderem seus produtos no atacado, com preços mais reduzidos, também fazem entrega na comunidade sem custos adicionais.

O grande problema citado pela comunidade de empreendedores/as do Poço da Draga é a ausência de crédito, o que ocorre por conta de vários fatores, dentre eles a informalidade dos empreendimentos e a baixa e intermitente renda que não permite sequer manter uma conta bancária ou cartão de crédito, além de problemas com inadimplência. Conforme narraram, alguns estão com “nome sujo na praça”. Assim, uma das formas de superar essa limitação, dentro da própria localidade, é a compra “fiado”, porém o pagamento posterior ocorre com um preço mais elevado.

A compra coletiva, ainda que não esteja consolidada na comunidade, já é percebida pela maioria dos/as empreendedores/as entrevistados/as como uma possibilidade concreta, a partir da redução no preço unitário comprando no atacado. Nas oficinas reforçou-se essa e outras ações como atitudes positivas do sentimento de grupo, “unidos venceremos”, ao desenvolver-se os conceitos do comércio justo e solidário.

6.2.3 Análise dos Concorrentes (F.O.F.A)

A concorrência dos/as empreendedores/as dos setores de bebidas e alimentação do Poço da Draga é complementada e ameaçada por outros/as empreendedores/as ambulantes que vêm de outras comunidades e cobram preços abaixo dos utilizados pelos/as comerciantes da comunidade do Poço. Eles obtêm vantagens, por exemplo, pela autorização cadastral na Prefeitura, sem conhecimento prévio pela comunidade.

Essa concorrência é vista, muitas vezes, como injusta, por conta das vantagens que outros/as ambulantes teriam face ao acesso a recursos (créditos, logísticos etc.) que eles possuem em relação aos/as do Poço da Draga.

Outro fator que é considerado relevante na prestação dos serviços dos/as empreendedores/as é a atuação desses/as prestadores/as ser efetivada de forma ilegal. A maioria dos/as vendedores/as de alimentos e bebidas do Poço da Draga não é formalizada, nem cadastrada junto à Prefeitura, o que leva, na maioria das vezes, à perda de mercadorias por parte da Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis). Somente no ano de 2018, entre janeiro e julho, 683 vendedores ambulantes foram multados e 534 apreensões de mercadorias foram realizadas pela Agefis.

Como resultado da pesquisa realizada em oficina do Poço da Draga, pode-se identificar Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (F.O.F.A) no desenvolvimento da atividade do comércio ambulante de alimentos e bebidas. Logo tem-se que:

6.2.3.1 Comércio de ambulantes – alimentação

Quanto ao ambiente interno, foram apontadas as seguintes fortalezas: ter conhecimento do processo de produção do alimento; prazer em realizar tal atividade; ter controle da quantidade a ser vendida; realização constante de cursos para capacitação na área; conseguirem se sustentar com o dinheiro da atividade; não haver concorrência na localidade. A fraqueza principal apontada foi a seguinte: como os alimentos são perecíveis, logo possuem uma vida útil muito pequena, o que dificulta a lucratividade. Se houver erro de planejamento, haverá perdas com o produto e o desperdício.

Quanto ao ambiente externo, ou seja, aquilo que eles não podem controlar, as oportunidades apontadas foram relacionadas ao local de venda adequado: Dragão do Mar, praia, Estoril; venda a dinheiro; trabalho perto da residência. As ameaças observadas foram: o problema da fiscalização, o “rapa” (recolhimento dos produtos pela Prefeitura); não haver legalização (formalização do empreendimento), reduzindo o número de vendas; os fornecedores com melhor preço estão fora da comunidade; a construção e a obra parada do Acuario (afasta os clientes por funcionar como uma barreira); e a violência.

6.2.3.2 Comércio de ambulantes – alimentação

Internamente, ou seja, o que eles podem controlar, as fortalezas apontadas para o desenvolvimento da atividade são: experiência no ramo de trabalho, confiança e cooperação entre si. As fraquezas seriam: não dispor da máquina de cartão de crédito, pouca divulgação dos produtos.

Quanto ao ambiente externo, o qual eles não possuem controle, as principais oportunidades são: estarem próximos a bons locais para venda de seus produtos: praia, Estoril, Dragão do Mar e grandes eventos que atraem maior número de clientes. As principais ameaças seriam: falta de limpeza em espaços públicos (praia); falta de segurança pública; concorrência desigual dos ambulantes que vêm de outros bairros e vendem mais barato; concorrentes de fora que não respeitam o acordo de trabalhar exclusivamente com produtos descartáveis (QUADRO 12).

Quadro 12 - Problemáticas e soluções para o arranjo comércio ambulante de alimentos e bebidas da ZEIS Poço da Draga

PROBLEMÁTICA	SOLUÇÕES
ALIMENTAÇÃO	
<ul style="list-style-type: none"> ● Redução dos eventos e investimento pelo governo no Dragão do Mar; ● Burocracia para autorizações de trabalho, montar ponto fixo para venda, fiscalização; ● A falta de união entre os moradores da comunidade; ● A demanda interna da Comunidade pequena em relação ao número de moradores; ● A obra do “aquário” embargada; ● Alagamento na estação chuvosa; ● Falta de planejamento e organização; ● Falta de comunicação visual; ● Falta de capital de giro e de investimento; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Quanto aos eventos no Dragão do Mar, o embargo da obra do Aquário, melhorias de infraestrutura e a legislação, fiscalização e controle são ações públicas que estão em trâmite e, a partir do programa ZEIS, procura-se dar respostas e avançar no sentido de trazer melhorias para a comunidade e toda a cidade; ● Quanto ao treinamento da mão-de-obra para execução da atividade, incluindo gestão, e ao acesso ao crédito, a proposta do Plano é o de trazer esses elementos como fortalezas à alavancagem de geração de trabalho e renda para a comunidade;
BEBIDAS	
<ul style="list-style-type: none"> ● Grande número dos ambulantes de bebida são mulheres e elas se acham mais suscetíveis a serem enganadas; ● A lei proíbe venda de álcool a menores; ● Ocupação indevida de espaços; ● Procedimentos antiéticos, dos dois lados, quando clientes se excedem por estarem alcoolizados, e o vendedor retruca; ● Há quebra de confiança entre fornecedores (produto mais barato, mas em mal estado), o comprar fiado é mais caro; ● Desconhecimento de técnicas de contabilidade básica: cálculo do preço do bem, lucro, receita, custos etc.; ● Falta de eventos prejudica as vendas; ● Endividamento e Fluxo de caixa. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Uma qualificação e um treinamento poderiam fortalecer as atitudes das mulheres frente aos problemas de desrespeito e violência no desenvolvimento de suas atividades; ● Fornecer orientações sobre crédito, gestão operacional e financeira e qualificação de modo geral.

Fonte: Equipe do PIRF - Economia, 2019.

O cooperativismo e/ou associativismo como possibilidade de desenvolvimento e crescimento socioeconômico é vislumbrado no Poço da Draga por meio de compras coletivas de matérias-primas e produtos em comum (descartáveis, gelo, coco, isopor, dentre outros) e também de atuarem juntos na oferta dos produtos: um venderia as marmitas e outro ofereceria a sobremesa. Eles narraram já existir uma cooperação entre os mais próximos, no sentido de se juntarem na venda e na compra de alguns produtos.

Como os ambulantes do ramo de bebidas relataram ser em parte oriundos da venda de comidas, assim, conseguiam perceber a importância de atuarem juntos, em cooperativismo e/ou colaboração para melhor ofertarem seus produtos e auferirem maiores ganhos. Entre outras

coisas, buscavam colocar seus carrinhos próximos aos das pessoas que produziam espetinhos de churrasco ou sobremesas para venderem bebidas em geral. Também já disseram atuar em solidariedade em eventos, onde um deles, que tem um gerador, leva e combina com os colegas próximos uma divisão dos gastos de locomoção e do diesel para fazer funcionar os artefatos.

6.2.4 Análise Financeira

6.2.4.1 Alimentação

Os principais custos identificados pelos ambulantes de alimentos foram os variáveis, como o gás de cozinha, energia e matérias-primas. Os ambulantes demonstraram dificuldades de identificar os custos fixos, como despesas, e também de separarem os gastos para a produção, para a venda e para o consumo próprio. Eles apontaram como problemas a falta de um registro contábil.

Quanto ao fluxo de caixa, eles apontaram não saber de quanto precisavam, justificando serem bastante indefinidas as vendas e difícil o planejamento para realizar os produtos, pois a clientela é muito variável, dependendo do tipo de evento, ou final de semana, por exemplo.

Sobre a capacidade de endividamento, investimentos para ampliar ou melhorar o negócio, alguns disseram precisar, mas tiveram dificuldade de saldar as dívidas e se tornaram inadimplentes. Também indicaram dificuldade de comprovar renda e endereço por questões legais, como a informalidade das atividades e a irregularidade na documentação da casa, por exemplo, e por isso teriam pouco acesso a crédito, como conta bancária e cartão de crédito ou o Crediamigo.

6.2.4.2 Bebidas

Na análise financeira para os ambulantes de bebidas do Poço da Draga, o principal custo fixo apontado por eles foi a aquisição do carrinho (que é produzido por um morador da localidade, a partir de uma geladeira velha e metalurgia, acrescentando as rodas, as prateleiras e os suportes). Mas os participantes da oficina afirmam que o ganho do trabalho compensa

rápido esse investimento, ou seja, o custo fixo é pequeno. Os custos variáveis são gelo e as bebidas, principalmente as bebidas chamadas “quentes” (*whisky* importado).

Quanto ao fluxo de caixa ou rendimento, os/as empreendedores/as disseram que o trabalho (que geralmente acontece aos finais de semana e em eventos esporádicos) é recompensador em termos econômicos (com bons rendimentos), principalmente com a venda de bebida quentes.

Quanto à tomada de empréstimos, todos concordam ser importante para incrementar a oferta de produtos e a qualidade deles. Mas dizem também, como os ambulantes do ramo de alimentos, ter dificuldade de acesso a crédito pelos mesmos motivos, principalmente para facilitar o fluxo de caixa e fazer novos investimentos.

Os resultados da pesquisa apontaram muitas dificuldades dos/as empreendedores/as em fazer uma rotina financeira, a contabilidade dos gastos, dos investimentos, o crédito e o fluxo de caixa ou estoque, ou seja, não há uma organização das informações detalhadas. O que foi debatido por eles, quanto à questão financeira, é que os maiores gastos acontecem com matérias-primas e insumos (energia, água, gás etc.). Eles desconhecem a margem de lucro e consideram ser proveitoso o trabalho porque conseguem complementar a renda, com cerca de R\$ 300,00 a R\$ 500,00 por final de semana (de sexta-feira a domingo) ou em um “bom” evento, o que mostra a imprevisibilidade da renda e a sazonalidade também.

Não existe separação entre os ganhos com o negócio, o que é fluxo de caixa ou recursos, por exemplo, empréstimos/crédito (Crediamigo, cartão, cheque especial, dinheiro emprestado). Quanto ao fluxo de caixa, não existe a contabilidade daquilo que é receita ou daquilo que é lucro. Sobre o que é receita-despesa-lucro, os participantes disseram não ter conhecimento, ou seja, não realizam essa rotina contábil.

A possibilidade de crédito é uma necessidade e realidade para alguns. Os/As empreendedores/as afirmam haver a necessidade de crédito para expandir os negócios (compra de matérias-primas, maquinários, realizar cursos/capacitação, melhorar as condições do ambiente de trabalho etc.). Alguns disseram obter recursos financeiros via Crediamigo, mas relataram dificuldades de pagamento ou divergência no valor.

6.2.5 *Análise Operacional*

6.2.5.1 Alimentação

Quanto à percepção dos ambulantes sobre se os/as empreendedores/as têm sido mais ocupados ou mais produtivos, eles afirmaram trabalharem muito e ter retorno pequeno. No entanto, afirmaram ter prazer no trabalho, o que lhes traz satisfação por questões não apenas financeiras. Então, como a produção deles é voltada para os finais de semana e os eventos, eles também afirmam que a carga de trabalho não é tão grande.

Quando indagados sobre a forma de planejar seus gastos com estoque, *layout* da produção dos alimentos e matérias-primas, afirmaram não ter controle do que recebem e do que gastam. O estoque é verificado no dia a dia, conforme as necessidades, sem planejamento, o que os leva muitas vezes a comprarem pequenas quantidades no próprio bairro a custos maiores. Apesar disso, consideram ser o trabalho vantajoso.

Sobre a organização e/ou o planejamento das atividades na produção dos alimentos, esses trabalhadores ambulantes consideram que as horas trabalhadas não são excessivas porque são diluídas ao longo da semana. Por exemplo, se trabalham de quinta-feira a domingo, descansam os demais dias. Trabalham, em sua grande maioria, de forma individual, mas podem fazer compras coletivas ou exercer atividades de maneira coletiva, fazendo “combos” entre os produtos que são manufaturados, por exemplo, um/a faz os pratinhos ou quentinhas e a/o outra/o colega faz as sobremesas.

6.2.5.2 Bebidas

No ramo dos ambulantes de bebidas, a percepção deles é que, com a recessão da economia e com o rigor da fiscalização dos agentes públicos, os ganhos com esse tipo empreendimento já foram maiores: primeiro porque o desemprego reduz a renda e ir a festas, passeios e beber é caro e supérfluo. Então se disseram mais ocupados do que produtivos.

Quanto às horas despendidas no exercício do trabalho, elas podem durar até 14 horas contínuas nos finais de semana (sexta, sábado e domingo). Os/As empreendedores/as consideram ser positivo, porque descansam nos demais dias nesse regime de trabalho. Quando

o movimento de turistas e transeuntes é menor, eles ficam menos tempo trabalhando, dez horas ininterruptas, apenas no dia do evento ou sexta e sábado.

Sobre o registro contábil, ou seja, a separação entre receita, custos e lucro, eles desconsideram a formalização, mas agem de maneira intuitiva. Assim, afirmam que o lucro varia bastante, chegando às vezes apenas a cobrir os custos, principalmente porque a demanda é imprecisa.

Os ambulantes usam para vender e expor seus produtos carrinhos fabricados por pessoas da própria comunidade, mas também isopores, bancadas (barracas com estruturas). Algumas vezes conseguem trabalhar, atuando de forma solidária, colaborativa, quando um acaba o seu estoque, por exemplo, fato que pode acontecer no evento de grandes proporções ou em um dia de muito calor, os/as colegas dão suporte.

Os trabalhadores ambulantes dos ramos de alimentos e bebidas do Poço da Draga se consideram, de modo geral, mais produtivos do que ocupados. Na maioria das vezes, contam com a ajuda de familiares para a produção e a comercialização dos produtos (bolos, quentinhas, sobremesas etc.). Sobre a qualificação na área de alimentação, algumas já fizeram cursos, mas precisam se atualizar e aprender novas técnicas de manipulação das matérias-primas, novas propostas de alimentos “funcionais”, bebidas, drinques etc.

Os ambulantes precisam fundamentalmente de cursos, treinamentos na área de gestão operacional e financeira, pois carecem de conhecimento sobre gestão, finanças e relações interpessoais, para melhor atender os clientes, organizar e planejar o preço do produto, separar o que é lucro da receita e os custos de produção e venda.

O tópico sustentabilidade 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 (formação ou capacitação sobre sistemas alimentares, o uso da criatividade atrelada à sustentabilidade, boas práticas para manipulação de alimentos e nutrição/dieta orientada poderiam também, via cursos ofertados pelo Senai e Senac, bem como por universidades, melhorar a produtividade e agregar valor aos seus produtos), além de melhorar a segurança quanto a bebidas falsificadas, leis que protegem menores etc.

6.2.6 Plano de Marketing e Comercialização

A formação de preços, segundo os/as participantes, é definida em paralelo com a concorrência, baseada nos valores dos insumos, e a margem de lucro é definida no “olhômetro”, ou seja, não há uma sistematização das informações e nem controle contábil. Por exemplo, o preço da dose ou bebida (drinque) é baseado na quantidade produzida acrescido do preço do gelo mais o custo da bebida. A partir desses custos, é feita uma análise no preço da concorrência e, assim, anuncia-se o valor do produto. Uma das vendedoras de bebida diz que consegue “apurar o preço de quatro garrafas de *Smirnoff*, uma é pra repor e as outras três são lucro”.

A principal forma de divulgarem seus produtos é anunciando-os verbalmente ou por meio de plaquinhas afixadas nos carrinhos e às vezes usando mídias sociais, como *Whatsapp*, *Facebook* e *Instagram*. Essas mídias são mais utilizadas para vendas de bolos, sobremesas e almoços (quentinhas).

Os demandantes de produtos são a própria comunidade, mas principalmente os turistas e transeuntes de festas, eventos e finais de semana, ou seja, eles carecem de um planejamento mais robusto e abrangente de marketing.

6.3 Sugestões e Recomendações

Pensar e propor políticas públicas que fortaleçam e consolidem as experiências em economia solidária requer integrar diferentes eixos de atuação, dentre eles, a formação, a produção, o comércio justo, o consumo e as finanças solidárias como um sistema interdependente e autogestionário.

Para tanto, há diversos condicionantes que devem ser considerados pelo ente público no intuito de fazer acontecer o PIRF em resposta aos anseios e necessidades dos territórios da ZEIS, a saber:

- Vontade e decisão política dos gestores públicos, em especial dos poderes municipais;
- Recursos financeiros disponibilizados;
- Estrutura organizacional com recursos humanos capacitados para coordenar a operacionalização das ações e projetos;
- Compreensão sobre os princípios, valores e objetivos da economia solidária por

parte da população, dirigentes e servidores públicos;

- A vivência e as relações entre os grupos produtivos solidários consideradas;
- Parcerias com instituições que apoiam grupos produtivos solidários estabelecidos.

Discussões e agendas institucionais já foram realizadas pelo movimento de economia solidária do Ceará, resultando em proposições que se aplicam à realidade do território/ZEIS.

6.3.1 Apoio à Produção, Comércio Justo e Consumo Sustentável, Articulado à Estratégia de Desenvolvimento Territorial

I. Realização de estudos, construção de planos territoriais de ECOSOL e elaboração de projetos de melhorias no nível dos empreendimentos, dos encadeamentos produtivos e redes de cooperação, articulados à estratégia de desenvolvimento territorial;

II. Apoio à Produção e Agroindustrialização Solidárias, que possibilite a construção de redes e arranjos solidários, o fortalecimento da autogestão dos empreendimentos, o beneficiamento e agregação de valor e o acesso a fundos e ações já desenvolvidas pelas Secretarias Municipais e outras iniciativas de financiamento;

III. Apoio à comercialização de empreendimentos com base nos mecanismos do sistema nacional de comércio justo e solidário com diferentes estratégias tais como: redes de comercialização, feiras, pontos fixos, centros de abastecimento, espaços de comercialização em espaços públicos já existentes, rede de consumidores, comércio eletrônico, selo da economia solidária;

IV. Estruturação e organização de uma política de compras públicas para os produtos e serviços da economia solidária, envolvendo instituições governamentais e não governamentais na dinâmica do comércio justo e solidário;

V. Promoção do consumo responsável, por meio de mecanismos de formação, comunicação e fortalecimento da identidade comum dos produtos e serviços da economia solidária.

6.3.2 Ampliação do Acesso a Conhecimentos: Educação, Formação e Assessoramento Para o Desenvolvimento da Economia Solidária

I. Realização de ações formativas e de assessoramento, interdisciplinar e continuado no território/ZEIS, que possibilitem a construção gradual da identidade coletiva, fortalecimento da autogestão dos empreendimentos, respeito à cultura local e às orientações e princípios da economia solidária;

II. Capacitação e acompanhamento técnico sistemático aos empreendimentos solidários nas áreas de produção, beneficiamento e tecnologias sustentáveis;

III. Ampliação e fortalecimento das incubadoras de economia solidária nas Universidades Públicas e Centros de Ensino Superior;

IV. Fortalecimento da Rede Cearense de Socioeconomia Solidária (RCSES) com apoio à sua gestão organizativa, realização de encontros territoriais e estadual e ações de formação de lideranças e facilitadores;

V. Formação de técnicos e gestores públicos em economia solidária e desenvolvimento territorial, com estratégia pedagógica e conteúdos compatíveis para os diversos públicos (gestores municipais, técnicos que atuam mais diretamente com o público da economia solidária, entre outros).

6.3.3 Ampliação do Acesso a Financiamento: Crédito e Finanças Solidárias

I. Criação de Fundo de Financiamento e Incentivos à Economia Solidária, definindo fontes e mecanismos operacionais de apoio financeiro às iniciativas de finanças solidárias, tais como fundos solidários, bancos comunitários e cooperativas de crédito, bem como microcrédito produtivo orientado com foco nos empreendimentos solidários;

II. Ações de educação financeira com concepção pedagógica adequada para os atores da economia solidária e estímulo a iniciativas coletivas de finanças solidárias tais como grupos de poupança, clubes de troca, moeda social, fundos rotativos.

6.3.4 Ambiente Institucional da Política: Marco legal, Estrutura Organizacional e Integração de Políticas Públicas

I. Estruturação e gestão dos Centros públicos de economia solidária, que constituirão o lócus de operacionalização da política no território/ZEIS e darão apoio à multiplicação da política no nível da gestão municipal;

II. Elaboração e aprovação de Lei Municipal que institucionalize a Política Municipal de Economia Solidária, partindo do diálogo com os atores de ECOSOL, devendo conter a base conceitual da política, seus mecanismos operacionais, instrumentos de gestão com responsabilidades e atribuições, mecanismos de controle social (conselho) e, sobretudo, os instrumentos de financiamento e incentivos financeiros (fundos e formas de acesso), criando uma ambiência favorável e dando segurança jurídica e sustentabilidade institucional para a ampliação das iniciativas de economia solidária no município;

III. Criação de uma assessoria especial de economia solidária vinculada ao Gabinete do Prefeito com poderes para articular a política integrada de economia solidária, para dentro e fora do Governo.

6.3.5 Ações de Sustentabilidade e Educação Ambiental

Ações de sustentabilidade (Programa ENEL e CAGECE), essas empresas citadas mantêm programas que permitem bonificação (crédito para energia, transporte coletivo) quando se entrega, nos Ecopontos, produtos recicláveis. Essa ação poderia contribuir com a redução do gasto com energia e água, além de contribuir para reduzir o impacto gerado pelo lixo. Os/As ambulantes produzem muitos tipos de resíduos recicláveis, como garrafas de vidro, tampinhas e garrafas pets, copos e pratinhos descartáveis. Se eles desenvolverem o hábito de, no mesmo local de venda dos produtos, já separar, podem ganhar uma renda extra e ainda contribuir com a redução do lixo.

Finalmente, é importante destacar que o material exposto foi resultante do processo de pesquisa e vivência junto à comunidade. Implicou atividades (Oficinas, Jornada e Eventos de Formação e Capacitação) e sua memória acumulada, contemplando, ao mesmo tempo, o olhar analítico dos/as empreendedores/as, Conselho Gestor, mobilizadores/as sociais e outras lideranças locais quanto à sua realidade socioeconômica e produtiva e o olhar da equipe



PIRF/UFC - Economia no intuito de apresentar alternativas superadoras da atual realidade do território da ZEIS.

7 PLANO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Contribuir para regularizar espaços urbanos tradicionalmente habitados da cidade de Fortaleza foi um dos objetivos do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) que a Universidade Federal do Ceará (UFC), em colaboração com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), desenvolveu de forma participativa e interdisciplinar. Desta forma, o Plano de Participação Social e Desenvolvimento Comunitário é o instrumento resultante de todo um processo de pesquisa, diálogos e ações que foram realizadas no território da ZEIS Poço da Draga durante a elaboração das etapas de trabalho do PIRF junto à comunidade.

7.1 A construção do Plano de Participação

O Plano de Participação é fruto do empenho de equipes multidisciplinares e transversais a todo o processo de elaboração, que, juntamente com a comunidade, aprovaram os diagnósticos integrados e participativos. Conforme indicações do Termo de Referência, o Plano de Participação abrange as dimensões: social, econômica, cultural, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, com vistas a promover o exercício da participação e a inserção social das famílias contempladas, em articulação com as demais políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

A importância do Plano de Participação no processo de desenvolvimento do PIRF foi de consolidar as estratégias de informação, mobilização, organização e capacitação da população. A produção de materiais informativos e o estabelecimento de estratégias, pactuadas com a comunidade, tornaram-se mecanismos de controle de políticas públicas capazes de concretizar a execução do PIRF.

Nesse sentido, foi pactuada com a comunidade do Poço da Draga a possibilidade do monitoramento do PIRF ser por meio do Observatório do Poço da Draga. A ideia do Observatório partiu do presidente do Conselho do Poço da Draga, Sérgio Rocha, que, em parceria com o Observatório de Fortaleza, já realizaram algumas reuniões para capacitação da comunidade. As oficinas foram ministradas pelas sociólogas Rosana Rodrigues e Ellen Garcia, gerentes do Observatório de Fortaleza. A nossa proposta foi incluir como um dos objetivos do Observatório, já idealizado, o monitoramento das ações do PIRF.

As estratégias de monitoramento do PIRF têm como propósito promover ampla participação, autonomia e protagonismo social dos moradores da ZEIS Poço da Draga, na busca da garantia dos direitos assegurados no Plano de Regularização Fundiária. 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.

7.2 Indicadores de referência construídos com a comunidade

O Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social foi dividido em três partes: a primeira apresenta uma Síntese do Diagnóstico e Prognóstico da ZEIS Poço da Draga, a qual é o resultado da análise do trabalho desenvolvido de forma interdisciplinar ao longo do processo.

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 13).

Quadro 13 – Relação entre Eixo Temático e os Indicadores de Referência

Eixo Temático	Indicadores de Referência da ZEIS Poço da Draga
Interesse ambiental	- Percentual de esgotamento sanitário; - Quantidade de resíduos per capita; - Percentual de abastecimento público de água potável.
Espaços urbanos livres	- Área verde por habitante; - Percentual de área pública livre; - Percentual de vias consideradas adequadas.
Habitação de interesse social	- 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 do PIRF - 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 14).

Quadro 14 – Marcos Legais

<p>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (arts. 182 e 183)</p> <ul style="list-style-type: none"> - A função Social da propriedade; - Gestão Participativa das cidades; - Obrigatoriedade dos Planos Diretores.
<p>PLANO DIRETOR</p> <ul style="list-style-type: none"> - É um instrumento da política de Desenvolvimento Urbano Municipal, que: - 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.
<p>ZEIS</p> <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 garantida aos moradores a permanência na área onde vivem, de forma regularizada, nos aspectos urbanísticos, jurídicos e sociais.</p>
<p>PIRF</p> <p>É o Plano Integrado de Regularização Fundiária que, após aprovado pelo Conselho Gestor e comunidade, servirá como instrumento de luta por direitos pela comunidade.</p> <p>O que deve ter no PIRF?</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 do PIRF - Políticas Públicas, 2019.

Ainda no diagnóstico foi apresentado o mapeamento das lideranças e agentes culturais presentes no território.

Na segunda parte do Plano, que consiste no planejamento para as ações futuras, seguindo as diretrizes do Termo de Referência, foram distribuídos e organizados 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.

Essa organização síntese das ideias visa instrumentalizar a população para o monitoramento do PIRF, em suas escalas, como também a articulação entre as demais Políticas

Públicas existentes na cidade (QUADRO 15). O exemplo abaixo (QUADRO 16) explica como o Indicador, “Percentual de Esgotamento Sanitário”, dentro do Eixo Temático Interesse Ambiental, foi apresentado no Plano de Participação:

Quadro 15 – Síntese das Diretrizes e Estratégias referente ao Percentual de Esgotamento Sanitário (domicílios sem ligação com a rede de esgoto)

SÍNTESE DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS	
DIRETRIZES	ESTRATÉGIAS
Fortalecer e expandir os sistemas de infraestrutura urbana referente ao esgotamento sanitário.	01 - Mapear o número de domicílios da ZEIS sem ligação à rede de esgoto. Compatibilizar com outros projetos de infraestrutura desenvolvidos para a comunidade ou entorno.
	02 – Desenvolver e executar projeto de infraestrutura para a comunidade, com base no Plano Urbanístico do PIRF, e compatibilizar com os demais Planos do PIRF.

Fonte: Equipe do PIRF - Políticas Públicas, 2019.

Quadro 16 – Método de cálculo do Percentual de Esgotamento Sanitário

Percentual de domicílios urbanos sem ligação com a rede de esgoto, em relação ao total de domicílios na ZEIS			
MÉTODO DE CÁLCULO	Número de domicílios sem ligação de rede de esgoto / Número de domicílios da ZEIS *100.		
DISPONIBILIDADE DE DADOS	Nas Secretarias Municipais, existem dados por bairros. Sugerimos a organização de uma comissão de moradores, organizações comunitárias ou o Observatório, que podem produzir dados referente ao número de domicílios sem ligação à rede de esgoto dentro da ZEIS com a colaboração do IPLANFOR.		
FONTES DO INDICADOR	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).		
EXEMPLO DO CÁLCULO A SER APLICADO			
PERÍODO	Nº DE DOMICÍLIOS SEM LIGAÇÃO DE REDE DE ESGOTO	NÚMERO DE DOMICÍLIOS DA ZEIS	VALOR RESULTANTE
2021			
2031			
OBSERVAÇÕES			
Estabelecemos o prazo de dez anos para o acompanhamento dos Indicadores. Com os dados obtidos, será possível gerar gráficos para o monitoramento desse quadro na comunidade. Ao falar de esgotamento sanitário, estamos nos referindo à coleta e ao tratamento de esgoto e drenagem urbana. Vale ressaltar que, assim como o abastecimento de água e coleta de lixo, que poderão ser medidos por indicadores específicos, esses quatro aspectos fazem parte das políticas de saneamento básico.			

Fonte: SIDRA IBGE, Equipe do PIRF - Políticas Públicas, 2020.

Quadro 17 – Metas, Ações e Resultados Esperados

SÍNTESE			
EIXO	METAS	AÇÕES	RESULTADO ESPERADO
INTERESSE AMBIENTAL	Em 10 anos, o território da ZEIS possuir 100% de saneamento básico, ou seja, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana e coleta de lixo.	Procurar, nas instituições públicas responsáveis, informações complementares sobre projetos existentes, em planejamento, e não executados. Solicitar a abertura para escoamento da água no terreno atual da INACE /Sugerido pela cartografia social (PIRF).	Espera-se que, com a formalização de uma equipe multidisciplinar na ZEIS, torne-se possível desenvolver as ações que objetivam a solução do saneamento básico no território. A solução para esse problema pode acontecer através de intervenções estruturantes desenvolvidas pelo poder público.
		Implementar rede de infraestrutura na travessa CIDAO e na rua Viaduto Moreira da Rocha, além de infraestrutura verde alternativa, como jardins de chuva e biovaletas. Cenário possível: implementação de Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) no terreno da INACE, integrada à parque ecológico; ou integração à rede existente com implementação de estação elevatória conectando à ETE Leste Oeste. Sugerido no Plano Urbanístico (PIRF).	
		Planejar os caminhos jurídicos para formalização da solicitação comunitária, inclusive no tangente da legislação municipal, estadual e federal. Sugerido pela cartografia social (PIRF).	
		Montar uma comissão de moradores para solicitação e monitoramento das demais ações, inclusive a participação nas etapas de projeto e execução da obra. Sugerido pela cartografia social (PIRF).	
		Delimitar área não passível de ser edificada caso seja dado outro uso após a saída da INACE; Propor meandros que direcionem o fluxo da água ao mar, como continuidade da Zona de Preservação. Sugerido no Plano Urbanístico (PIRF).	

Fonte: Equipe do PIRF - Políticas Públicas, 2019.

Quadro 18 – Síntese dos Atores, Instituições e Recursos Disponíveis

SÍNTESE				
EIXO	ATORES	INSTÂNCIAS DE APROVAÇÃO, ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	RECURSOS DISPONÍVEIS	GRUPOS E SEGMENTOS SOCIAIS AFETADOS
INTERESSE AMBIENTAL	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; CAGECE.	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 a 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, 2019.

O Plano de Participação 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, que é 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 e gestão do PIRF, que mostra, de forma pontual e didática, as metodologias e as estratégias desenvolvidas e pactuadas com os moradores da ZEIS; as peças de comunicação, como parte das ações de divulgação e abrangência do Plano de Participação, quando foi possível elaborar uma Revista, ilustrada e didática, a ser partilhada com a comunidade e também uma página na web, “*site*”, que será gerido por moradores da ZEIS, constituindo assim uma ferramenta importante de comunicação para a participação e a democratização dos conteúdos.

O objetivo das peças de comunicação é difundir informações sobre as políticas urbanas, no tocante aos marcos legais que levaram a construção das ZEIS, o direito à cidade, as questões de vizinhança, o controle e a gestão ambiental, e uma breve apresentação das condições sociais e econômicas do território, como, por exemplo, a revista, cujo conteúdo foi construído 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, articulados com informações complementares que tange a assuntos como resíduos sólidos, meio ambiente e práticas de boa vizinhança.

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 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

É importante ressaltar que 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. Porém, 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.

Consideramos importante a organização de comissões de moradores, coletivos, associações ou ONGs que possam produzir dados sobre a comunidade, como informou 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 deste 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 Esta 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 dessa 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 de levar em consideração o porte e 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 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 organizações representativas e se processa o desligamento progressivo da equipe técnica.

8 FUNCIONAMENTO E ENCERRAMENTO DO ESCRITÓRIO DE CAMPO NO POÇO DA DRAGA

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 Plano. 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, reuniões e contatos necessários para entrevistas e demais encontros com os moradores. O Escritório de Campo assumiu o lugar de organização do trabalho, viabilizando a coleta de novas informações de pesquisa.

No Escritório de Campo, as atividades de coleta e troca de informações 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 no Poço da Draga. Durante o evento, foram impressos os mapas temáticos sobre as características do território, fixados nas paredes do escritório quando os cenários projetados eram discutidos. 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.

O Escritório de Campo contribuiu para que os produtos do PIRF fossem feitos com o forte peso da participação social, incluindo consultas e significativo diálogo entre a

comunidade e as equipes. As atividades cotidianas de processamento das informações e projeções foram realizadas semanalmente pelo advogado e estagiários com intuito de promover a aproximação e o diálogo entre as equipes e os moradores. O sentido das trocas de informação era viabilizar a produção de um trabalho capaz de refletir as realidades espaciais, jurídicas, econômicas e sociais articuladas a demandas locais.

Importante ressaltar que a ONG Velaumar, onde o escritório foi inicialmente instalado, constituiu 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. 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 Poço da Draga, explicando, inclusive para outros menos informados, o que era o PIRF.

Como o espaço Velaumar passou a ficar muito condensado de atividades, foi necessário realizar uma parceria entre a UFC e a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) para montar o Escritório de Campo da ZEIS Poço da Draga nas instalações da Escola de Ensino Fundamental São Rafael, localizada na Rua dos Tabajaras 244, Praia de Iracema. A escola fica situada ao lado da comunidade Poço da Draga e recebe suas crianças da alfabetização ao ensino fundamental II.

O escritório funcionou pelo período de 5 meses, ocasião em que a PMF cedeu uma sala com mobília, energia e água potável. O acesso à *internet* foi possível por meio da contratação de plano de dados pagos pela coordenação do Projeto PIRF. Ressalta-se, no entanto, que a vigência inicial do Escritório de Campo no Velaumar fez com que ações outras de sociabilidade se mantivessem, constituindo a ONG um outro lugar alternativo de encontro entre as equipes e os moradores.

O Escritório de Campo permitiu a visita dos moradores aos técnicos de todas as equipes, sendo fundamental para a construção da confiança e ajuda mútua na troca de informações e conhecimentos que não apenas agregou qualidade aos produtos entregues, como estimulou a participação social já existente no Poço da Draga. O espaço funcionava tanto como suporte para as equipes, como para reuniões e consultas dos moradores para execução dos trabalhos.

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 assiduamente 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 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. Várias das entrevistas foram realizadas no local, assim como reuniões do Conselho Gestor. O Escritório de Campo foi também relevante para consultas jurídicas, e as estagiárias da equipe do Direito puderam tirar dúvidas e captar as principais demandas locais.

Por causa 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 de coleta das informações. É possível dizer que o Escritório de Campo funcionou como importante lugar de materialização da participação.

Em síntese, o Escritório de Campo constitui um importante instrumento de fortalecimento e troca, garantindo mais informação, capacitação e acompanhamento dos moradores do Poço da Draga, 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.

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 das ZEIS e do 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 POÇO DA DRAGA em Fortaleza

1. É fundamental a implementação do PIRF ZEIS POÇO DA DRAGA e das decisões do Conselho Gestor da ZEIS POÇO DA DRAGA;
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 POÇO DA DRAGA 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 em 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 POÇO DA DRAGA 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 serem 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 à qualificação urbanística ambiental do território da ZEIS devem estar alinhadas ao PIRF da ZEIS POÇO DA DRAGA. 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;

e. 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;

f. 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;

g. 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 à 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 dessas 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, a intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções em ZEIS;

7. **Incentivo à inserção** de representantes comunitários da ZEIS POÇO DA DRAGA 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, e 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 ao 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 POÇO DA DRAGA, em prol da consolidação e do desenvolvimento da ZEIS POÇO DA DRAGA, 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 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 caderno de compatibilização ganhou ainda mais densidade na ocasião em que o retorno ao Poço da Draga permitiu novos ajustes, com base na apresentação do produto. Retomamos nesse momento alguns elementos que dizem respeito ao diálogo entre a equipes e os moradores no momento da apresentação e votação.

Dois elementos se destacaram: o primeiro refere-se à necessidade de novo cadastro, que apareceu no momento de fechamento e votação do produto 4, ocasião na qual se destacou a defasagem entre os cadastros oficiais e as informações adquiridas pelos moradores. O Poço da Draga, sendo uma comunidade que tem informações de sua história feita em vários momentos, sugeriu a construção organizada de um registro doméstico a ser posteriormente validado de modo institucional. A reflexão da comunidade feita em conjunto com a equipe reiterou o que já estava mencionado no caderno referente à regularização a ser feita prioritariamente por meio da Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUEM).

O segundo elemento refere-se ao fato de que os moradores do Poço da Draga mencionaram a necessidade de evocar todos os planos e projetos já pensados para área, incluindo o Projeto Orla. Destaca-se, nessa demanda, a necessidade de pensar sobre a existência de intervenções superpostas que interferem na crença dos moradores sobre a viabilidade do PIRF e sobre o papel das instituições na sua efetivação, incluindo o Plano Diretor e a criação de leis a serem aprovadas na Câmara de Vereadores.

O caderno referente ao plano de geração de emprego e renda foi considerado dinâmico em sua própria concepção, haja vista a variação das ocupações de natureza informal, notadamente afetada pela presença do Corona vírus. A apresentação reforçou a necessidade de ocupação dos espaços públicos no sentido de valorização e incentivo de movimentos capazes de traduzir a economia criativa. As discussões provenientes do caderno de participação e desenvolvimento social pontuaram a necessidade de organizar e instrumentalizar as informações já existentes na comunidade, ressaltando-se a importância da revista e site criados com esse objetivo.

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 UFC 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

ALFONSIN, B. M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.

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.

BALTAZAR, A.P.; KAPP, S. Assessoria técnica com interfaces. In: **VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 2016, Porto Alegre. Disponível em: < http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/2a_aula/2016_06_20_altazar_kapp_enanparq.pdf >. Acesso em: 27/10/2018.

BARROS, Iago Albuquerque. **Morar no Poço da Draga: A Melhoria Habitacional como Forma de Resistência**. Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade de Fortaleza. Curso de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza, 2017.

BRASIL, Amíria Bezerra *et al.* Conhecendo o Poço da Draga: Uma proposta conjunta de levantamento de informações sobre a comunidade. In: CARVALHO, Solange *et al.* (Orgs.). **Anais do II URBFAvelas**. Rio de Janeiro, 2016.

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.

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.

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.

CONNOLLY, P. Palestra [video]. In: IJURR. **Housing, peripheries, and informality: Old and new trends**, “North” and “South”. Disponível em: <http://www.ijurr.org/lecture/2014-ijurr-lecture-housing-peripheries-and-informality-old-and-new-trends-north-and-south/?elmid=4480&elq_cid=2340239>. Acesso em: 17/2/2016.

CONTRACTOR, A.; GREENLEE, A. J. Up-“Routing” Communities: Subaltern Voices Challenge Sustainable Urban Renewal in Fortaleza, Brazil. *Housing, Theory and Society*, v. 35, n. 1, p. 57–93, 2 jan. 2018.

COSTA LIMA, Mariana Quesado; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, M. Q. C; FREITAS, F. S. Modelagem Paramétrica e os Limites dos Mecanismos Tradicionais de Regulação da Forma Urbana. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v.4, n.1, p.117 – 138, jan./jul., 2016.

COSTA LIMA, Mariana Quesado; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; CARDOSO, Daniel Ribeiro. Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza. *URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 11, e20180199, 2019

CRAMPTON, J.W; KRYGIER, J. An Introduction to Critical Cartography. *E-Journal Critical Geographies*, v. 4, n. 1, 2006.

DALLA VECCHIA, Raquel Virmond Rau. 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. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. 2003. 229 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

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.

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 062**, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o plano diretor participativo de Fortaleza – PDPFOR. Diário Oficial do Município, ANO LVI, nº 14.020, Fortaleza, 13 de março de 2009.

____. **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. Disponível em: <<http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=fcd18692-a091-4677-ac71-346c5cff1010>>. Acesso em: 14/8/2019.

____. **Relatório das ZEIS** - Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das ZEIS. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf> Acesso em: 14/8/2019.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; GOMES, Viridiana G.; BORGES, Marcos . Planejamento urbano com uso de sistema de informação geográfica: o caso de Feira de Santana, BA. **Universitas: Arquitetura e Comunicação Social**, v. 10, p. 35-45, 2013. <http://dx.doi.org/10.5102/uc.v10i1.1947>.

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, Moacir. **Economia solidária como práxis pedagógica**. Produção de terceiros sobre Paulo Freire; Série Livros, 2009.

GOMES, Marília Passos Apoliano. **Um mar de histórias: memória, identidade e territorialidade no Poço da Draga**. 2019. 281f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

GONDIM, Linda M. P. A favela depois do Estatuto da Cidade: novos e velhos dilemas à luz do caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE). **Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais**, v. 10, n. 2, nov. 2008, p. 97-114. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/202/186>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Imagem da cidade ou imaginário sócio espacial? Reflexões sobre as relações entre espaço, política e cultura, a propósito da praia de Iracema. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 32, n.1/2, 2001, p. 7-21. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9959>>. Acesso em 15 jul. 2019.

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.

IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. **Temas especiais. Experiências de industrialização localizada**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <www.ipea.gov.br/polind/ipead03.html> Acesso em: 20/6/2001.

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.

MAGALHÃES, A. F. **O direito das favelas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

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.

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.

MARTINS, M. L. R. R. Globalização, Informalidade e Regulação em Cidades Latino-Americana. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v.5, n.1, p. 31-49, 2006.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil:** Política Urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

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.

MORORÓ, Mayra Soares de Mesquita. **Habitação progressiva autoconstruída: caracterização morfológica com uso da gramática da forma.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil, Fortaleza, 2012.

NAKAMURA, M. S. **O controle urbano nas favelas urbanizadas:** o caso da região do ABC. 2014. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

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.

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cad. Metro.**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485- 505, jul./dez 2012.

PICKLES, J. Social and cultural cartographies and the spatial turn in social theory. **Journal of Historical Geography**, v. 25, n. 1, 1999.

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA-PIRF. Caderno de Diagnóstico Socioeconômico, físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário, 2019.

ROCHA, Francisco Sérgio. Um olhar sobre o Poço. **Revista Dragão do Mar**, n. 1, p. 58-61, 2018. Disponível em: <<http://www.dragaodomar.org.br/revista/1/revista-dragao-do-mar-no-1#page/57>>. Acesso em: 9/7/2018.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**, São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA, Júlio Santa (Coord.). **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, C. **A Cidade como um Jogo de Cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF. São Paulo, 1988.

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-Uso-e-Ocupao-do-Solo-LUOS-e-Plano-Diretor.pdf>. Acesso em 13/11/2019.

SECRETARIA DA INFRA-ESTRUTURA – SEINFRA. **Poço da Draga – Sistema de Cadastro do Censo Habitacional**. Fortaleza: novembro de 2001, mimeo.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1. ed. 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.

VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

VILAÇA, M. **Usina: Entre o projeto e o canteiro**. USINA CTAH, São Paulo, 2016.

ANEXO 1 (PARTE INTEGRANTE DESTE PRODUTO)
CARTILHA

ANEXO 2 (PARTE INTEGRANTE DESTE PRODUTO)
MAQUETES

**ANEXO 3 (PARTE INTEGRANTE DESTES PRODUTOS)
PORTFÓLIO DE TRABALHOS DE CAMPO**