**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**HAROLDO LOPES SOARES FILHO**

# UMA AVALIAÇÃO EXPERIENCIAL DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO ZONEAMENTO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM FORTALEZA: COMO OS BUROCRATAS E SUAS VISÕES DE MUNDO MODIFICAM A POLÍTICA

**FORTALEZA**
**2023**

HAROLDO LOPES SOARES FILHO

# UMA AVALIAÇÃO EXPERIENCIAL DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO ZONEAMENTO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL(ZEIS) EM FORTALEZA: COMO OS BUROCRATAS E SUAS VISÕES DE MUNDO MODIFICAM A POLÍTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Territórios.

Orientador: Profa. Dra. Danielle Maia Cruz.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S654a Soares Filho, Haroldo Lopes.
Uma avaliação experiencial do processo de implementação do instrumento zoneamento especial de interesse social (ZEIS) em Fortaleza: : como os burocratas e suas visões de mundomodificam a política / Haroldo Lopes Soares Filho. – 2023.
300 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Danielle Maia Cruz.

1. Avaliação experiencial. 2. ZEIS. 3. Planejamento urbano em políticas públicas. I. Título.
CDD 320.6

HAROLDO LOPES SOARES FILHO

# UMA AVALIAÇÃO EXPERIENCIAL DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO ZONEAMENTO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL(ZEIS) EM FORTALEZA: COMO OS BUROCRATAS E SUAS VISÕES DE MUNDO MODIFICAM A POLÍTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Territórios.

Aprovada em: 25/04/2022.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Danielle Maia Cruz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

_____

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi
Universidade Federal do Ceará (UFC)

_____

Profa. Dra. Carla Camila Girão
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

A Deus.
Aos meus pais, Haroldo e Maria Ednir.
A todos que me ajudam, física e espiritualmente, me intuindo caminhos a percorrer.

## AGRADECIMENTOS

À certeza de Deus enquanto força que me impulsiona, me sustenta, me acolhe, me renova em fé e aos espíritos de amparo, quando vem os momentos de crise e transformação, em que a energia baixa e renasço. Que eu saiba sempre me conectar.

À minha esposa, companheira de vida, que caminhou junto comigo nesse desafio, me inspirando, me orientando e me estimulando, meu amor e minha gratidão.

À minha família, que foi fonte de firmeza e luz e minha grande preocupação nos tempos de pandemia.

Ao mar, meu horizonte azul, a que entreguei algumas vezes meus desafios e crescimento. Às águas da Cachoeira do Perigo em Guaramiranga, com o que senti de me conectar e restaurou recentemente tanto as minhas energias.

À minha querida Tia Adriana, que a pandemia há quase um ano arrancou antes de termos o tempo que gostaríamos para brincar e rir mais da vida. A ti também dedico esse trabalho, minha amiga. E a todas as vidas inomináveis dessa experiência, que quantitativamente poderiam ter tido a chance do tempo a mais, não fosse o genocídio hediondo e odioso praticado pelo Governo Federal anterior.

Aos meus queridos amigos do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC, especialmente Tiago Amorim, Ruy, Rose, Paulo Junior, Marina e Rita, fontes de amizade, resiliência e inspiração, verdadeiras luzes nas inúmeras vezes que pensei em abandonar a missão de escrever, atividade que gosto tanto.

Aos professores maravilhosos dos Mestrado, a quem devo imensurável gratidão: Alcides, Daniele, André, Gil, Almir, Roselane, Alba e Américo, vocês marcaram a minha vida. Agradeço especialmente à Profa. Danielle Maia Cruz que aceitou, mesmo sem as melhores condições, orientar este aluno quando imaginei desistir do Mestrado.

Aos amigos e colegas que a experiência enquanto servidor público da Prefeitura me rendeu, especialmente: Paula, Gérsica Vasconcelos, Joana Kesselring, Eurídes, Alexandre, Armando, Natália, Iara, Lívia, Sérgio, Dona Diva, e tantos outros, com quem sinto conexão.

Agradeço especialmente à Juliana Sena e ao Dr. Eudoro Walter de Santana, Superintendente do Iplanfor na maior parte desse percurso, que pessoalmente se colocou

contra as forças burocrático-formais limitadas que desejaram impedir de ter a experiência de formação que tive durante o Mestrado. Eterna gratidão!.

“O sistema de significações do habitante diz das suas passividades e das suas atividades; é recebido porém modificado pela prática. É percebido.” (LEFÉBVRE, 2011, p. 111).

## RESUMO

Trata-se de uma avaliação experiencial que pretende avaliar o processo de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza a partir de elementos multidimensionais dos atores institucionais que experienciaram a implementação da "Política sobre ZEIS". A cidade de Fortaleza tem demonstrado historicamente grave quadro de desigualdade social e econômica, com imensa diferença entre o espaço urbano precário e os demais espaços da cidade. Desse modo, a política de desenvolvimento urbano do Município determinou legalmente a utilização de um instrumento urbanístico que demarca áreas públicas ou privadas com pouca infraestrutura disponível, abrangidas por uma precariedade em vários aspectos e ocupadas por pessoas de baixa renda. Essas áreas demarcadas, conhecidas por ZEIS 1, são destinadas a uma regularização fundiária plena, envolvendo várias dimensões de atuação do Poder Público (urbanística, fundiária, ambiental e outras), que possibilite dignidade e a permanência dessas pessoas nessas áreas. O objetivo principal desta pesquisa é descrever como a Política sobre ZEIS é experienciada pelos atores institucionais que atuam na sua implementação e que formam o campo administrativo da gestão municipal, destacando alinhamentos, reforços, desvios, discordâncias, especificidades e conflitos relacionados ao contexto de planejamento urbano e socioespacial de Fortaleza e do sistema capitalista financeirizado.



**Palavras-chave**: avaliação experiencial; ZEIS; planejamento urbano em políticas públicas.

## RESUMÉ

C’est une évaluation expérientielle qui vise à évaluer le processus d’implémentation des Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS) à Fortaleza à partir des éléments multidimensionnels des acteurs institutionnels qui ont expérimenté l’application de la “Politique sur les ZEIS”. La ville de Fortaleza a historiquement démontré une grave situation d'inégalité sociale et économique, avec une énorme différence entre l'espace urbain précaire et les autres espaces de la ville. Ainsi, la politique de développement urbain de la Municipalité a légalement déterminé l'utilisation d'un instrument urbain qui délimite des zones publiques ou privées avec peu d'infrastructures disponibles, couvertes par la précarité à plusieurs égards et occupées par des personnes à faibles revenus. Ces zones délimitées, dites ZEIS 1, sont destinées à une régularisation foncière complète, impliquant diverses dimensions d'action de la Puissance Publique (urbaine, foncière, environnementale et autres), ce qui permet la dignité et la permanence de ces personnes dans ces zones. L'objectif principal de cette recherche est de décrire comment la politique sur ZEIS est vécue par les acteurs institutionnels qui agissent dans sa application et qui forment le champ administratif de la gestion municipale, en mettant en évidence les alignements, les renforcements, les déviations, les désaccords, les spécificités et les conflits liés à la contexte de l'urbanisme et de la structure socio-spatiale de Fortaleza et du système capitaliste financiarisé.



**Mots-clé**: évaluation expérientielle; ZEIS; urbanisme dans les politiques publiques.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Primeiros Conselheiros Integrantes do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar..... 65

## LISTA DE QUADROS


Quadro 1 – Trabalhos desenvolvidos sobre a temática ZEIS..... 21

Quadro 2 – Questionário Semiestruturado para as Entrevistas..... 30

Quadro 3 – Instrumentos Aplicáveis..... 51

Quadro 4 – Composição do Conselho Gestor da ZEIS Lagamar..... 64

Quadro 5 – Proposições do Relatório das ZEIS..... 71

Quadro 6 – Produtos da “Comissão das ZEIS” (2016-2017)..... 74

Quadro 7 – Contratação PIRFs das ZEIS..... 79

Quadro 8 – Projetos de Lei Complementar - Normatização Parâmetros Específicos..... 80

Quadro 9 – Alterações legais do desenho das ZEIS em Fortaleza..... 87

Quadro 10 – Vertentes filosófico-históricas sobre Planejamento Urbano..... 94

Quadro 11 – Fases de Planejamento Urbano..... 95

Quadro 12 – Ordenamento Territorial de Fortaleza por Zoneamento..... 100

Quadro 13 – Ciclos de Estado e Desenvolvimento no Brasil..... 121

Quadro 14 – Comparação entre a Lei Federal nº 11977/2009 e a Lei nº 13465/2017..... 125

Quadro 15 – Classificação da representação institucional formal do campo para dimensionamento da pesquisa..... 133

Quadro 16 – Caracterização dos sujeitos participantes da pesquisa conforme atuação e vínculo..... 135

Quadro 17 – Compreensão analítica dos atores sobre “Gestões Municipais”..... 234

Quadro 18 – Compreensão analítica dos atores institucionais sobre “Estado e institucionalidades”..... 242

Quadro 19 – Compreensão analítica dos atores institucionais sobre “Iplanfor”..... 246

Quadro 20 – Compreensão analítica dos atores institucionais sobre “Universidade”..... 255

Quadro 21 – Compreensão analítica dos atores institucionais sobre “Sociedade Civil”... 264

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| CEPS | Coordenadoria Especial de Participação Social |
| CENOR | Célula de Normatização do Desenvolvimento Urbano/ SEUMA |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPLANFOR | Instituto de Planejamento de Fortaleza |
| HABITAFOR | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza |
| PDPFOR | Plano Diretor Participativo de Fortaleza |
| PGM | Procuradoria Geral do Município |
| PIRF | Plano Integrado de Regularização Fundiária |
| PLHIS | Plano Local de Habitação de Interesse Social |
| SEPOG | Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão |
| SEUMA | Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente |
| UECE | Universidade Estadual do Ceará |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UNIFOR | - Universidade de Fortaleza |
| ZEIS | Zona Especial de Interesse Social |
| ZEPH | Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico |
| PGM | Procuradoria Geral do Município |
| PIRF | Plano Integrado de Regularização Fundiária |
| PLHIS | Plano Local de Habitação de Interesse Social |
| SEPOG | Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão |

**SUMÁRIO**


| | | |
|---|---|---|
| **1** | **INTRODUÇÃO** | 15 |
| **2** | **A PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO PROPOSTA DA POLÍTICA SOBRE ZEIS** | 24 |
| **3** | **ANÁLISE DA POLÍTICA SOBRE ZEIS** | 31 |
| **3.1** | **Breves definições sobre ZEIS e "Política sobre ZEIS"** | 31 |
| **3.2** | **Marcos Regulatórios** | 35 |
| **3.3** | **Como se estrutura a Política sobre ZEIS em Fortaleza?** | 40 |
| **3.4** | **Aspectos conceituais e jurídicos** | 53 |
| **3.5** | **A política em movimento** | 56 |
| ***3.5.1*** | ***Antecedentes*** | 57 |
| ***3.5.2*** | ***As experiências iniciais: ZEIS Lagamar, ZEIS Cais do Porto e ZEIS Poço da Draga*** | 63 |
| ***3.5.3*** | ***O "Comitê das ZEIS"*** | 68 |
| ***3.5.4*** | ***Outras ações na institucionalização das ZEIS (2014-2016)*** | 72 |
| ***3.5.5*** | ***A "Comissão das ZEIS"*** | 74 |
| ***3.5.6*** | ***Alterações no desenho original da Política sobre ZEIS*** | 87 |
| **4** | **PLANEJAMENTO URBANO E ZEIS** | 93 |
| **4.1** | **Planejamento urbano e a cidade de Fortaleza** | 94 |
| **4.2** | **Instrumento Zoneamento** | 99 |
| **4.3** | **Planejamento e ZEIS em Fortaleza** | 103 |
| **5** | **ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM DISPUTA NA CIDADE** | 114 |
| **5.1** | **Breves Antecedentes: o Estado como ferramenta associada ao privado no Brasil** | 115 |
| **5.2** | **A luta por um Estado urbano** | 117 |
| **5.3** | **Política de Regularização fundiária: entre direitos e mercadorias** | 124 |
| **6** | **INTERFACES PARA UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA SOBRE ZEIS** | 131 |
| **7** | **EXPERIÊNCIAS DOS ATORES INSTITUCIONAIS DA "POLÍTICA SOBRE ZEIS"** | 140 |
| **7.1** | **A experiência de João e as ZEIS "Sementeiras"** | 139 |

*7.1.1* ***A bagagem de experiências de João*** …….. 140
*7.1.2* ***As "Política sobre ZEIS" na política institucional ou partidária*** …… 141
*7.1.3* ***Porque as universidades?*** ……... 143
*7.1.4* ***Regularização fundiária: do passado rural ao presente no urbano*** ……. 144
*7.1.5* ***ZEIS como projeto pessoal de vida*** …… 145
*7.1.6* ***É preciso politizar o serviço público*** …….. 147
**7.2 A experiência de Ludmila: para (muito) além dos saberes oficiais** ..... 148
*7.2.1* ***As brumas institucionais e a(s) forma(s) de participação*** …… 149
*7.2.2* ***A Prefeitura conheceu as ZEIS, mas as ZEIS ainda tem endereço fixo*** ……. 151
*7.2.3* ***Prefeitura-universidade: um relacionamento conflituoso*** ..... 152
*7.2.4* ***Implementação e aprendizados*** ..... 153
**7.3 A Experiência de Carlos Alberto e o problema das (des) identidades** ..... 154
*7.3.1* ***A identidade de lutas e a universidade pública*** ……. 153
*7.3.2* ***O espaço conquistado e a conquistar para a "Política sobre ZEIS"***…… 154
*7.3.3* ***A "Política sobre ZEIS" na vida particular***……... 158
**7.4 7.4 A Experiência de Tadeu: vivências e entusiasmos na prática da gestão pública** ..... 158
*7.4.1* ***A luta por uma política urbana nacional***…..…… 159
*7.4.2* ***Integração e ZEIS*** ……..……. 160
*7.4.3* ***Ações e inovações*** ……..…… 162
*7.4.4* ***Papéis institucionais*** ……..... 163
*7.4.5* ***A politização dos participantes da "Política sobre ZEIS***..... 164
**7.5 A Experiência de Francisco: da infância, pela extensão universitária, para a cidade que (des)importa** ..... 165
*7.5.1* ***Na vida de estudante: a extensão como formação profissional crítica da cidade*** ..... 166
*7.5.2* ***ZEIS é argumento forte*** ..... 169
*7.5.3* ***Terras urbanas, infância e uma leitura sobre gestões locais*** ..... 170
**8 UMA AVALIAÇÃO ENTRE EXPERIÊNCIAS E A POLÍTICA SOBRE ZEIS** ..... 173
**8.1 Avaliação a partir da experiência de João** ..... 173
**8.2 Avaliação a partir da experiência de Ludmila** ..... 179
**8.3 Avaliação a partir da experiência de Carlos Alberto** ..... 186

**8.4** **Avaliação a partir da experiência de Tadeu** ..... 192
**8.5** **Avaliação a partir da experiência de Francisco** ..... 197
**9** **CONCLUSÃO** ..... 205
**REFERÊNCIAS** ..... 219
**ANEXO A – ACHADOS SOBRE O CAMPO: PELO OLHAR DA GESTÃO** ..... 225
**ANEXO B – RESULTADOS DA ANÁLISE DE CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE DOS ATORES INSTITUCIONAIS DA "POLÍTICA SOBRE ZEIS"** ..... 268

# 1 INTRODUÇÃO

Desde julho de 2017, trabalho junto à Prefeitura de Fortaleza no cargo efetivo de Analista de Planejamento e Gestão, no Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), especificamente no setor que coordena as atividades de regulamentação e implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza, a Diretoria de Articulação e Integração de Políticas (DIART/Iplanfor). É sobre essa experiência central (implementação das ZEIS) que decidi desenvolver uma pesquisa.

Estive presente desde o fim da "Comissão das ZEIS"[1], em setembro de 2017, até o presente momento, abril de 2022, momento em que os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) das ZEIS prioritárias[2] estão sendo postos em execução, atuando junto aos conselhos gestores das seguintes ZEIS: Bom Jardim, Dionísio Torres, Pici, Pirambu e Poço da Draga. A partir desse contato com comunidades, entidades sociais e academia, pude sentir e observar o quanto o trabalho da gestão pública é questionado, é posto em prova, é avaliado através de olhares que somente enxergam para esses grupos a ideia de que a gestão é linear e unívoca. Estar na gestão é estar sempre em posição de julgamento. É tempo de abrir o que há por dentro da Política sobre ZEIS.

Este trabalho pretende apresentar uma avaliação experiencial do instrumento de política habitacional e de regularização fundiária "ZEIS" em Fortaleza a partir do olhar dos atores institucionais que participaram do processo de "implementação do projeto-piloto das ZEIS prioritárias de Fortaleza".

Zoneamento especial de interesse social (ZEIS) é instrumento legal previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar Municipal nº 062/2009) que se destinam à permanência dos moradores nas áreas onde estão na cidade, à regularização fundiária ou à construção de habitação de interesse social ou de mercado popular, de acordo com as tipologias previstas no PDPFor.

Ao todo, foram demarcadas 45 ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação), 56 ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos, Mutirões e Loteamentos irregulares) e 34 ZEIS 3 (ZEIS de "Vazio"). Prevê-se a organização de conselhos territoriais (conselhos gestores) formado entre moradores e Poder Público que devem decidir sobre o planejamento do território através dos planos integrados de regularização fundiária.

---

[1] Comissão de Proposição e Elaboração da Regulamentação para a Implementação das ZEIS em Fortaleza.

[2] ZEIS Prioritárias são as ZEIS que passaram prioritariamente por sua implementação através da ativação de seus conselhos gestores e da elaboração de seus PIRFs.

Sabe-se que a criação de mecanismos e instrumentos urbanísticos em prol da mudança da realidade socioeconômica das populações urbanas de baixa renda é fenômeno relativamente recente que recupera as lutas pela redemocratização no País e a agenda da reforma urbana na década de 1980, pautada na participação e gestão democrática das cidades e na função social da propriedade urbana.

Deslocando-se do Brasil para Fortaleza, a realidade da desigualdade socioespacial se mostra evidente nos contrastes da paisagem urbana. A realidade das ocupações em Fortaleza é precária, dinâmica, complexa e desafiadora. Os dados formais corroboram a realidade visível aos olhos. Conforme o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHISFor (2012), apenas 12% dos 843[3] assentamentos precários existentes em Fortaleza estão em ZEIS. De acordo com dados do Plano Fortaleza 2040, cerca de 42% de seus habitantes ocupando 12% de seu território, e com índices de desenvolvimento humano por bairro com valores diametralmente opostos, equivalentes a se ter características dos melhores e dos piores países do mundo no mesmo tecido urbano.

Nesse contexto, a implementação de ZEIS é desejada por movimentos e grupos de apoio e entidades da sociedade civil, mas vem se delongando no tempo através de etapas e mecanismos que distanciam os beneficiários da concretização das soluções desejadas. São planos, procedimentos e discussões nos territórios para que se viabilizem normas, limites e diretrizes e se orientem projetos e, tão após, formas de intervenções, tendo nas ZEIS fundamentos de sua atuação.

Em parte, compreende-se que se vive um Estado Democrático de Direitos constitucionalmente estabelecido. Contudo, os direitos se apresentam de modo diferenciado, muitos dos quais postergados para o futuro, tornando-se um Estado "programático" de direitos, cuja efetividade de fato, afora liberdades e direitos individuais, políticos e econômicos, ainda estaria "por fazer acontecer". O Estado passa a ocupar um lugar no imaginário das pessoas.

Assim, a cidade é contada por fora do principal cenário de atuação de Estado, por fora de como as políticas públicas urbanas são geridas, por fora da gestão pública. Pelos olhos de quem pouco (ou nunca) participou da gestão pública, desafios, desvios, controles, limitações, a maneira como as decisões são tomadas no decorrer da trajetória institucional dessa implementação e como as secretarias do Poder Público se articulam para essa aplicação, pouco é desnudado a compreender de modo que o problema principal que se apresenta nessa pesquisa é: como os atores da gestão pública se alinham ou se afastam da implementação de fato do

[3] Esse número foi atualizado para 856 assentamentos (FORTALEZA, 2015)

instrumento ZEIS em Fortaleza? Como a gestão pública experienciou a implementação das ZEIS, diante da grande variedade de projetos de política urbana e dos contextos sociais e econômicos em que se inserem a cidade de Fortaleza?

Embora a produção de conhecimento teórico envolvendo as ZEIS em Fortaleza já tenha rendido teses, dissertações, monografias e artigos, não se percebe em trabalhos acadêmicos pretéritos sobre o assunto como de fato ocorrem as decisões pelo lado de dentro; a partir de que visões e perspectivas coletivas e individuais de gestão pública, os atores institucionais agem e interferem para a aceleração ou para o atraso na execução dessa implementação.

| **Título** | **Natureza** | **Ano** | **Autor** | **Depósito** |
|---|---|---|---|---|
| Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS | Tese | 2009 | Nisimar Martinez Pérez Caldas | USP |
| Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das zonas especiais de interesse social | Monografia | 2010 | *Cesar, Raquel Coelho Lenz; Gomes, Marília Passos Apoliano* | UFC |
| Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza | Artigo | 2012 | Renato Pequeno Clarissa F. Sampaio Freitas | UFC |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária: o caso das ZEIS do Planalto Pici em Fortaleza, Ceará | Artigo | 2012 | *Freitas, Clarissa Figueiredo Sampaio; Lima, Lara Silva* | UFC |
| Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social | Dissertação | 2012 | *Pequeno, Luis Renato Bezerra; Cruz, Anna Cristina de Moura* | UFC |
| Estudo para as ZEIS da Praia do Futuro: consolidando o direito à cidade | Monografia | 2013 | *Pequeno, Luís Renato Bezerra; Oliveira, Simone Farias Cabral de* | UFC |
| A Cidade em disputa: a trajetória de um movimento social | Dissertação | 2013 | *Gondim, Linda Maria de Pontes; Gomes, Marília Passos Apoliano* | UFC |
| Conjunto Tetris: um modelo sustentável de Habitação de Interesse Social para o Minha Casa Minha Vida | Artigo | 2013 | *Sucupira, Lara; Miranda, Natália; Pequeno, Luis Renato Bezerra* | UFC |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Experiência da assistência técnica no curso de arquitetura e urbanismo UFC: o direito à arquitetura na implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza | Artigo de evento | 2014 | *Pequeno, Luis Renato Bezerra* | UFC |
| Relatório das ZEIS | Relatório | 2015 | Iplanfor<br><br>Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS | Iplanfor |
| ZEIS<br>de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana | Dissertação | 2017 | Fernanda Cavalcante Mattos | USP |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| O papel do Instituto de Planejamento de Fortaleza nas Zonas Especiais de Interesse Social: uma análise nas perspectivas legal e institucional | Artigo | 2017 | Luiza de Marilac M. S. Perdigão | Iplanfor |
| Plano popular da Zeis Bom Jardim | Livro | 2019 | *Freitas, Clarissa Sampaio; Araújo, Rogério da Costa; Lima, Mariana Quezado Costa; Silva, Emília Stefany de Souza; Frota, Naggila Taissa Silva; Alves, Michaela Farias* | UFC |
| Quadra Dois: proposta de habitação de interesse social em ZEIS de vazio - Fortaleza/CE | Monografia | 2019 | *Sampaio Neto, Paulo Costa; Moreira, Maisa Vale* | UFC |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Utilização de metodologias participativas na construção do diagnóstico e prognóstico da ZEIS Bom Jardim, Fortaleza, Ceará. | Monografia | 2019 | *Gorayeb, Adryane; Freitas, Felipe da Silva; Tavares, Gislleidy Uchôa* | UFC |

Quadro 1 - Trabalhos desenvolvidos sobre a temática ZEIS. Fonte: Trabalhos acadêmicos disponíveis na internete. Elaborado pelo autor.

Não se pretende julgar a política através de realidades parciais, apresentando conclusões herméticas ou relativizações absolutas. Pretende-se entrar em contato com parte importante desse processo em Fortaleza: como pensam os atores atuantes na gestão pública envolvidos com a implementação das ZEIS, como são seus perfis, como formam a experiência de implementação, que sentidos podem ser trazidos durante o processo, que podem vir a se tornar relevantes para a construção de indicadores úteis a futuras avaliações sobre a política sobre ZEIS?

Desse modo, a avaliação proposta deverá, sob perspectivas experienciais, passar por consensos e dissensos, por aspectos qualitativos, e pela interpretação hermenêutico-compreensiva na busca por avaliar a institucionalização da política municipal habitacional de regularização fundiária através da implementação das ZEIS.

As “perguntas-chave” que motivam a elaboração dos objetivos dessa dissertação são:

1. Como se dimensiona a atuação da gestão pública no Estado nos contextos de implementação da “Política sobre ZEIS”?
2. Como a “Política sobre ZEIS” se movimentou institucionalmente a partir de sua formulação?
3. Quais as interfaces ativadas para a pesquisa, quais os perfis dos atores institucionais e como se estruturou a pesquisa de campo?
4. Como componentes do campo administrativo experienciam “Política sobre ZEIS”?
5. Quais os significados experienciados pelos atores públicos envolvidos, como compreendem o instrumento ZEIS frente ao planejamento territorial e à regularização fundiária?

6. A partir de que experiências dos atores institucionais atuantes durante a implementação se avalia a “Política sobre ZEIS”?

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é avaliar o processo de implementação das ZEIS em Fortaleza a partir das experiências de componentes da gestão pública, dos atores institucionais atuantes nessa implementação.

Considera-se “implementação” o período em que a ZEIS tiveram seus conselhos gestores constituídos, dando inicio à sua implementação, que prossegue com a elaboração dos PIRFs, sua fase intermediária, até a instituição dos mesmos e a elaboração e instituição do último PIRF, da ZEIS Dionísio Torres (o que ocorreu após os demais, em 2021).

Trabalha-se com o fato de que a plenitude de implementação, que se daria com as normas especiais urbanísticas legalizadas e com mais ZEIS instituídas, não impede o que se indica por “implementação das ZEIS em Fortaleza”, já que a instituição dos planejamentos e o seu processo de planejamento participado, dentro do campo temático do planejamento urbano os planejamentos (PIRFs), é o essencial para a avaliação que se pretende produzir, focada nas experiências do processo .

No Capítulo 01, faz-se a introdução do assunto proposto com os recortes e justificativas para a proposta de pesquisa.

No Capítulo 02, procurar-se-á estruturar a pesquisa com foco na avaliação experiencial de Raúl Lejano (2012) para a “Política sobre ZEIS” em Fortaleza, validando o paradigma construtivista, discriminando seus pressupostos epistemológicos bem como os métodos qualitativos a serem aplicados.

No Capítulo 03, o objetivo é apresentar os aspectos formais sobre o instrumento ZEIS e sua implementação em Fortaleza, destacando-se o seu desenho, seu conteúdo estrutural e sua dinâmica, onde são levantadas as posições e os deslocamentos havidos no tempo institucional em relação à “Política sobre ZEIS”.

No Capítulo 04, o objetivo é estabelecer a discussão teórica sobre o assunto proposto para pesquisa, especialmente sobre planejamento urbano, Fortaleza, planos diretores, zoneamento e ZEIS;

No Capítulo 05, o objetivo é compreender as mudanças por que o Estado passa e é exigido, configurado conjuntamente aos moldes do sistema capitalista em perspectiva de tempo.

No Capítulo 06, o objetivo é apresentar as interfaces da “Política sobre ZEIS” e os perfis pelos quais se estruturou a pesquisa.

No Capítulo 07, o objetivo é ter contato com 05 experiências selecionadas de atores institucionais divididos em perfis.

No Capítulo 08, o objetivo é realizar uma avaliação a partir das experiências apresentadas.

Fazem-se recortes de variadas naturezas, de forma a colocar em diálogo teórico e interdisciplinar o campo de políticas públicas urbanas. Empiricamente, será tratado o caso restrito à cidade de Fortaleza, com atores institucionais que atuaram como representantes no período de 2017 a 2020, e que o pesquisador tem proximidade e contato, justamente por fazer parte desse campo. Tematicamente, tem-se a implementação de uma política urbana, planejamento urbano e o zoneamento de interesse social. Quanto à interdisciplinariedade, tem-se como escopo: urbanismo, a gestão pública, direito urbanístico e direito à cidade e sociologia e antropologia urbanas.

## 2 A PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO PROPOSTA DA POLÍTICA SOBRE ZEIS

Pretende-se apresentar traços e definições da perspectiva de avaliação a ser projetada, partindo-se do pressuposto de que se trata de uma avaliação para além da conformidade normativa do texto formulado (da política pública), ou mesmo das medidas avaliativas que costumam integrar uma avaliação quantitativa.

Trata-se de um exemplo que materializa uma contra-resposta às metodologias tradicionais hegemônicas que, através de suas agências financeiras Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, impunham politicamente e atualizavam colonialmente seu projeto de dependência do Estado brasileiro que, para receber financiamentos de seus projetos de políticas sociais, necessitavam em troca assumir institucionalmente a agenda neoliberal: ajuste fiscal, gerencialismo e um olhar quantitativista (pre)tendente à neutralidade.

Os modelos avaliativos propostos por essas agências são considerados carregados de elementos e interesses que se expressam através de padrões avaliativos positivistas, lineares, reducionistas da complexidade dos programas sociais e ligados à busca de uma hipótese, para validá-la ou reprová-la, seguindo padrões de impacto voltados a seguir sua cartilha avaliativa de conformidade: eficácia, eficiência e efetividade.

Gussi e Breyner (2016) afirmam que avaliar políticas públicas é um processo sobretudo sociopolítico e cultural e defendem que uma avaliação mais antropológica pode revelar aspectos invisibilizados pelos modelos de avaliação instrumentais e que são determinantes para a compreensão de uma política. Coloca-se sobretudo a importância de aspectos qualitativos da avaliação de políticas públicas que considerem os atores e suas subjetividades em constante diálogo.

Nesse sentido, a avaliação experiencial se apresenta como possibilidade de abordagem metodológica para se aproximar da realidade dimensionada pela política. Fala-se de uma política atravessada por inúmeros aspectos sociais, políticos e históricos, mas que também transpõe diversos universos pessoais dos seus agentes implementadores, criando conexão com o modelo de avaliação escolhido, a Avaliação Experiencial (LEJANO, 2012, p.206), que relacionados compreensivamente permitem melhor reconstituição de sentidos, ou constituição de novos, para a política.

Em síntese, o modelo de avaliação experiencial de Raúl Lejano (2012) define que a política pública normatizada é um texto construído e aprovado por autoridades, pessoas dotadas

de poder e tomadores de decisão, em lugar de decisão, para tão somente após ser aplicado a diferentes situações, de forma que é fundamental aproximá-lo dos contextos em que foi forjada e daqueles em que é aplicada, ou alterada (LEJANO, 2012, p. 193), já que textos sofrem constantes interpretações e reinterpretações (LEJANO, 2012, p. 194).

Considera haver um distanciamento entre o foco central da tomada de decisões, o Estado, e a periferia da política, o campo prático: foco de implementação periférica, onde as pessoas e a sociedade funcionam (LEJANO, 2012, p. 198), resultando em um modelo avaliativo que considera o contexto e sua capacidade de guiar a formulação de políticas, a complexidade das situações políticas, a experiência e as múltiplas dimensões em que ela se insere (LEJANO, 2012, p. 206).

Assim, a dimensão política é o que emerge da implementação ou da ação política, fundida com sua formulação, que enfatiza:

> (1) a revelação de diferentes aspectos de situações políticas que formam a experiência, (2) sua integração a um corpo consistente de conhecimento; e (3) a ligação das prescrições e da ação política a essa descrição densa[4] do contexto político.

Assim, por um caminho metodológico de natureza ou viés antropológico, e abordagens interpretativas, próprios das ciências sociais, a avaliação é considerada não uma medida, mas uma compreensão da política pública em suas mais variadas dimensões de interação, privilegiando os processos aos seus resultados, que são por sua vez, mais amplos e ricos.

Conforme já apresentado, estou imerso no campo-objeto de minha pesquisa. Observo a "Política sobre ZEIS", como pretendo chamar na maioria das vezes a que me referir, no seu cotidiano (entre aspas pois não existe a denominação dessa forma no texto legal e normativo), ao conjunto das decisões e das ações, que lhe cercam, tomadas por atores institucionais e comunitários, que dela participam e com quem tive contato com os seus destinatários, alguns deles, moradores dos limites poligonais das "ZEIS prioritárias" em Fortaleza.

É desafiador trabalhar as vantagens dessa condição, que tornam próximo e organicamente vinculado a um ponto de vista de dentro da gestão pública, mas também envolvido com sua prática, ao mesmo tempo em que me deparo com as desvantagens, como possibilidade de cair nas armadilhas dessa condição, que cogitam no meu discurso a possibilidade de vieses (GUSSI, 2019), e talvez a certeza para alguns dos leitores.

[4] "Descrição densa" é um termo utilizado para indicar um detalhamento quanto a diferentes aspectos de uma situação e a integração desses a diferentes tipos de conhecimento (GEERTZ, 1973, *apud* LEJANO, 2012, p. 198).

O cerne principal que sustenta essa pesquisa experiencial é o mesmo que pode vir a derrubá-la. Se o analista deve se distanciar do pensador que apenas observa o movimento da maré para nela imergir como um peixe (LEJANO, 2012, p.206), alguém próprio do campo, considero-me privilegiado a poder observar mais de perto, não como nada um peixe, mas como marinheiro, que mergulha entre os peixes.

A pesquisa experiencial proposta se baseia em aspectos qualitativos levantados e desenvolvidos de forma desafiadora. Cruz (2019) também destaca não ser uma tarefa fácil avaliar sob enfoques qualitativos e contra-hegemônicos, como é o que se pretende, e tratar-se de uma tecitura artesanal e engajada alinhada à abordagem interpretativa, pela qual se permitem observar efeitos não-previstos na formulação da política, associada aos contextos que se lhe apresentam no percurso de sua implementação. Daí, a importância de o pesquisador, embora em um esforço desafiador, recorrer à multiplicidade dos olhares de uma política para dela se aproximar.

Pensar de que modo os atores institucionais experienciaram a implementação de uma política, porque e através de que lentes, é fundamental para compreender o desenvolvimento, ou não, dela. Para isso, Lejano (2012) defende não haver análise de política pública fora de contexto e do realismo de situações complexas que exigem habilidades interpretativas do pesquisador para se descobrir diferentes olhares e integrá-los numa narrativa política coerente e rica.

Para dar conta da complexidade do objeto de pesquisa, a implementação de uma política específica dentro de muitas temáticas, como “política urbana”, “política habitacional”, “política de regularização fundiária”, em suas mais variadas instâncias de atuação, federal, estadual e municipal, sem falar que, constitucionalmente, trata-se de ação concorrente entre os entes de Estado, com prevalência do Município, foi preciso adequar a avaliação ao objeto avaliado.

E o objeto avaliado é, como já apresentado, a implementação da “Política sobre ZEIS”, considerando que seus beneficiários ainda lutam por resultados mais efetivos e em todos os territórios da cidade e pouco compreendem os bastidores em que atores institucionais interagem com essa política, especialmente na atuação da gestão pública em políticas públicas de caráter social.

Nesse momento e nível em que se encontram regulamentadas e implementadas as ZEIS, considerando que foram elaborados planejamentos de cada território, olhar para a política pública exclusivamente a partir do texto institucionalizado nas normas e do desenho geral proposto é dificilmente capaz de levantar e captar resultados que facilmente fossem observados

e “medido”, admitindo assim resultados empíricos e avanços qualitativos em seu processo de implementação.

Opta-se desse modo pela compreensão de sentidos dados pelas experiências, com a Política e a partir da gestão pública, que podem promover de maneira mais contextualizada e política reflexões sobre o processo de implementação das ZEIS em Fortaleza, em abordagem hermenêutico-compreensiva, compatível para o campo de políticas públicas sociais, onde se tornam factíveis os desvios, as aproximações, as peculiaridades e os efeitos relacionados a como esse processo foi de fato vivido e percebido pelos atores institucionais participantes.

Aprofundando-se na temática em estudo, considera-se para este trabalho a dimensão política como fundamental para a compreensão da implantação do instrumento ZEIS em Fortaleza. Seu tratamento legal (federal e especialmente municipal) é de uma ferramenta política e jurídica, que tem seu funcionamento condicionado à instalação de conselhos gestores paritários, entre atores do Poder Público e moradores. Essa instância acompanhará, através de documentos e registros, de forma a contribuir para legitimar alinhamentos ou evidenciar desalinhamentos importantes entre os sentidos levantados para a avaliação proposta.

Opta-se nesse esforço avaliativo por priorizar a dimensão político-institucional do objeto, sem desconsiderar contudo a dimensão política ampla, que leva em conta aspectos político-partidários, político-comunitários, político-sociais, enfim, fazendo-se um recorte importante em relação aos atores atuantes na Política sobre ZEIS, já que se trabalhará apenas com atores públicos-institucionais que atuam na gestão pública ou ao nível da gestão pública, perante ela.

Vale ressaltar o quadro de que faz parte o objeto em análise e avaliação nessa pesquisa: uma política social urbana, que, embora em processo de implementação não-concluído, sofrera inúmeras transformações legais e normativas, atravessamentos institucionais, históricos, políticos, territoriais etc, alterando os efeitos do seu alcance.

Em síntese, pretende-se:

1. Fazer uma avaliação experiencial;
2. Promover uma avaliação contextualizada a partir de uma abordagem hermenêutico-interpretativa, seguindo um paradigma construtivista de ciência de Pierre Bordieu (1997).

Para esse fim, levantam-se em linhas gerais dados primários dos atores participantes da gestão para traçar perfis administrativo-funcionais, com aspectos socioeconômicos e de visão de gestão de política pública e de planejamento para somente após proceder a entrevistas com representantes dos perfis traçados.

Os dados disponíveis em documentos e normativas relacionados são confrontados dialeticamente com os dados levantados pela pesquisa (sentidos expostos pelos participantes do Projeto), ou mesmo entre os entrevistados, reinterpretados gerando sentidos mais aprofundados sobre o instrumento em implementação, ora trazendo consensos, ora dissensos, reconstruindo a realidade numa representação mais correspondente, avaliando a política por olhares triangulados.

Na perspectiva da gestão, os olhares que participaram de dentro do Poder Executivo Municipal, a partir de sua atuação profissional, técnica ou com vistas ao atendimento da hierarquia político-administrativa, através de projetos, financiados ou não, impulsionados por forças políticas ou legais, fazem parte de uma atuação nos territórios e/ou no escritório (ambiência administrativo-burocrática), de variados níveis de poder hierárquico administrativo, comissionados, concursados ou selecionados (emprego público). Os valores promovidos nessa perspectiva são o cumprimento institucional, a representação político-profissional e a "disciplina dos resultados", observada pelos atores participantes.

Essas três perspectivas definem grupos distintos (1) dentro da gestão, responsável pela política; 2) dentro da gestão, atuante na política; 3) fora da gestão, mas atuando colateralmente em funções de Estado), que ora se aproximam, ora se afastam, quando os entrevistados possuem mais de uma perspectiva de observação ou atuação, considerados os interesses definidores de cada perspectiva. Assim, foram entrevistadas 11 pessoas que compõem o Poder Público dentro da gestão pública municipal ou por sua atuação junto ao nível de gestão por suas funções institucionais de Estado.

Desse modo, são transcritos trechos das entrevistas (sem identificação do colaborador), realizando as compreensões hermenêutico-interpretativas e revelando sentidos, realizando as relações possíveis, emergindo contrapontos que podem aprofundar a discussão sobre o instrumento ZEIS e sua implementação.

Em relação às questões de partida das entrevistas, para os sujeitos institucionais da Política pesquisada, foram feitas as seguintes perguntas, a partir de entrevistas semi-estruturadas e divididas nos seguintes blocos, deixando o entrevistado também livre para interações menos estruturadas e rígidas. Planejou-se uma conversa em blocos:

1. **Bloco de identificação da relação e dos interesses do entrevistado:** nesse bloco o objetivo foi conhecer as particularidades do entrevistado e de sua trajetória em conexão com o processo de implementação das ZEIS. A função foi tanto iniciar a conversa quanto conhecer o olhar do interlocutor, como se insere e se agrega ao processo pesquisado, quais suas motivações primeiras, como ele

deseja se mostrar para a avaliação. Logo, perguntou-se "**Qual sua relação com o processo das ZEIS em Fortaleza?**", "Como você se aproximou do campo de atuação das ZEIS?", "Em que fases desse processo você participou, ou acompanhou?. Após fazer a primeira e segunda entrevistas, ocorreu a ideia de ampliar, ou deixar mais profunda, a questão perguntando expressamente que **conexões ou dimensões de vida** aproximavam o interlocutor da política sobre ZEIS em Fortaleza;

2. **Bloco de compreensão e aprofundamento do campo administrativo e dos atores**: nesse bloco, as entrevistas buscaram evidenciar o campo de gestão pública que envolve os atores que participam dele, focando as partes desse campo já anteriormente identificadas. Pergunta-se sobre as gestões, sobre o Iplanfor, as universidades, a sociedade civil.
3. **Bloco de avaliação do processo e de compreensão da política:** Nesse bloco, o interesse foi de provocar sobre como o entrevistado avalia o processo de implementação das ZEIS em Fortaleza e de compreender como a política se relacionou com o fenômeno do planejamento territorial da cidade de Fortaleza e da regularização fundiária plena para Fortaleza. É importante ressaltar que, especificamente em relação ao processo que esse campo acompanha, o alcance do olhar do interlocutor é o alcance do seu processo de participação, de sua função no processo das ZEIS, atravessado também por contextos outros, pessoais, culturais, políticos. Por exemplo, há atores que somente participaram da última fase do processo, a elaboração dos PIRFs, de forma que o processo das ZEIS avaliado por ele será o processo por ele experienciado, a partir da fase que acompanhou.

Foi montado um quadro-síntese para facilitar a compreensão, com a definição das perguntas nucleares de partida:

| **Bloco de identificação da relação e dos interesses do entrevistado:**<br>(apresentação e definição do olhar avaliativo) |
|---|
| 1. **Qual sua relação com o processo das ZEIS em Fortaleza?** (Como você se aproximou do campo de atuação das ZEIS, e em que fases desse processo você participou, ou acompanhou?) |
| 2. Que outras **conexões** ou dimensões de vida te aproximam da implantação das ZEIS? * |

| |
|---|
| * Essa pergunta foi realizada expressamente com a maior parte dos entrevistados. Com a outra parte, apesar de não feita a pergunta exata, tentou-se perscrutar essas conexões ou dimensões de vida através da exposição das relações com o processo. |
| **Bloco de compreensão do campo e dos atores**:<br>(evidenciação do campo e de seus agentes) |
| 3. Como você compreende o interesse de Governo na implementação das ZEIS? |
| 4. Como você avalia a articulação das instituições e atores institucionais de Estado envolvidos nesse processo? |
| 5. Como você avalia a atuação do Iplanfor nesse processo? |
| 6. Como você compreende a participação das universidades no processo de implementação das ZEIS e nos PIRFs? |
| 7. E sua avaliação sobre a atuação da **sociedade civil** (sociedade como um todo, atores sociais, sociedade civil organizada, empresários, ONGs, escritórios de assistência técnica etc) nesse processo? |
| **Bloco de avaliação do processo e de compreensão da política:**<br>(compreensão do processo das ZEIS e da política em relação ao planejamento do espaço urbano e da regularização fundiária em Fortaleza) |
| 8. Como você avalia o processo de implementação das ZEIS? (“ZEIS é medida de sucesso ou de insucesso”?) |
| 9. Como você compreende o fenômeno do planejamento territorial da cidade e da regularização fundiária plena para Fortaleza? |

Quadro 2 - Questionário Semiestruturado para as Entrevistas. Fonte: Elaboração própria

Em geral, os blocos e as respectivas perguntas foram feitas na ordem em que se encontram no quadro acima, servindo como roteiro de pesquisa para as entrevistas.

# 3 ANÁLISE DA POLÍTICA: MARCOS, ESTRUTURAS E DINÂMICA

Este capítulo tem por finalidade expor e compreender os documentos formais que estruturam a política sobre o instrumento Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), colocando-se em relevo seu conteúdo textual, institucional e formal para expor a proposta do instrumento e seu desenho básico.

## 3.1 Breves definições sobre ZEIS e "Política sobre ZEIS"

"ZEIS", em sentido espacial, legal ou jurídico, e mesmo urbanístico, é um instrumento de política urbana, disponibilizado pelo Estatuto da Cidade (lei federal de diretrizes para a política de desenvolvimento urbano) que delimita áreas urbanas legalmente em razão de sua condição de precariedade urbanística, social e ambiental e irregularidade jurídica formal para que o Estado as priorize, através de planejamento e ações de beneficiamento dos moradores de baixa renda, como por meio de serviços e equipamentos urbanos, para a inclusão formal desses territórios nas dinâmicas regulares da cidade, sem com isso desarticular as dinâmicas sociais já estabelecidas nesses espaços.

São áreas normalmente com alguma infraestrutura urbana, mas não totalmente sem essa infraestrutura (áreas com superfícies construídas, fornecimento de energia elétrica, arruamento, fornecimento ou distribuição de água, esgoto, equipamentos públicos, entre outros), legalmente definidas para moradia plena (habitação e acesso a serviços, equipamentos e exercício digno de direitos sociais e individuais) de pessoas de baixa renda.

Sem adentrar os conceitos relacionáveis nesse momento, são áreas de ocupação consolidada ou destinadas à ocupação futura, que guardam relação com assentamentos precários, precariedade de direitos, dificuldade de acesso a serviços públicos, equipamentos, que necessitam de atenção do Estado para investimentos de reorganização do espaço construído e assim alcançar um desenvolvimento mais equilibrado, já que são áreas marcadas pelo crescimento espacial desorganizado.

Como se tratam de áreas de crescimento e desenvolvimento espontâneo, são vulneráveis a regras ou interesses particulares, que obedecem a estipulações ou apropriações informais, ligadas a relações sociais de poder local, ou mesmo áreas sem efeito de qualquer organização ou regra de ordenação, por assim dizer à margem das orientações formais do Estado.

Socialmente, são áreas que, quando já ocupadas, são estigmatizadas pela sociedade, causando uma série de sentidos fixados e atravessados por preconceitos. Onde não há o Estado efetivamente atuando, o poder local tem se manifestado a partir de relações sociais também

precarizadas, ou radicalizadas, por grupos ou lideranças políticas, grupos ligados ao comércio ilegal, ou mais especificamente ao tráfico de armas e drogas, potencializando o domínio local pela dependência econômica, pelo poder de fogo ou por ações violentas ou torturantes.

Assim, são demarcadas em lei dentro de uma sistemática de organização do espaço urbano que divide urbanisticamente a área da cidade em zonas, que possuem padrões, índices e orientações para a sua organização e o seu desenvolvimento. Dessas zonas, existem zonas com finalidades mais específicas, e assim, padrões, índices e orientações também específicos, que se sobrepõem aos das zonas comuns.

Para essas áreas se prevê a formação de grupos comunitários para a tomada de decisão ou gestão sobre esses territórios, relacionando-se com o Poder Público para intervenções mais dialogadas e integradas com os interesses e prioridades dos moradores locais. Também se prevê para essas áreas "especiais" se prevê um planejamento amplo, integrado e de natureza social (para pessoas de baixa renda), com conteúdo relacionado a várias políticas públicas.

O instrumento ZEIS é portanto um tipo temático de zoneamento e, enquanto tal, conforma e é conformado como política pública, já que traz especificidades de ordenamento do território urbano e elementos para cumprimento das disciplinas urbanas e de políticas de interesse dos territórios a partir de um tema central que é a regularização fundiária.

Considerando que toda ação do Estado representa uma política pública, a partir do momento em que sua implementação se inicia, ZEIS se transforma em algo maior que um instrumento, uma ferramenta, um meio, mas uma política com finalidades e sentidos em movimento, de modo que envolve um planejamento temático, finalitário e transversal a outras políticas públicas. Assim, ao ter avançado à implementação, opta-se por tratá-la mais adequadamente como uma política de desenvolvimento urbano municipal, a "Política sobre ZEIS".

E não por uma acepção em tese mais restrita como a de instrumento que necessitaria tão somente de regulamentação e aplicação para gerar resultados, mas de fato de fatores discriminantes do ponto de vista do dimensionamento urbanístico-social e jurídico que se apresenta de forma a abranger um conjunto de políticas e sentidos relacionados a um horizonte de desenvolvimento em áreas precarizadas.

Nesse sentido, apesar de algumas experiências de utilização do instrumento ZEIS no Brasil, sua visibilidade e propagação pelo menos a nível de inserção normativa cresceu de forma ampliada após seu estímulo efetivo pelo Estado federal a partir da década de 2000, através do Ministério das Cidades (criado em 2003), resultando em aumento significativo de municípios com previsão de ZEIS em seus planos diretores (MATTOS, 2019).

Um dos conceitos centrais do instrumento ZEIS é a viabilização da permanência dos cidadãos de baixa renda em áreas urbanas sobre as quais detém pouco ou nenhum poder de negociação econômica sobre a terra que ocupam. Assim, a demarcação dos polígonos já serviria em tese como o primeiro passo, de natureza legal, no sentido de garantir a permanência desses moradores.

Dito por outras palavras, a demarcação de área urbana como ZEIS teria o papel de inverter a lógica econômica de ocupação da cidade através da qual os mais bem localizados "pedaços da terra urbana" seriam considerados "fora de mercado", verdadeiros polígonos sociais, onde a terra se tornaria de valor acessível.

Outro conceito importante para o assunto é o de "planejamento integrado", o que envolve diretamente o plano do território, o "PIRF da ZEIS". Trata-se de planejamento específico, podendo ser extendido a mais de uma ZEIS, integrado, pois integra em tese ações de várias temáticas em função de um desenvolvimento plurissignificante do território.

Primeiramente, ressalta-se que a necessidade de planejar o território vem ao encontro do desordenamento espacial consolidado no tempo dos territórios urbanos que se desenvolvem e se expandem sem estratégias capazes de contribuir para minimizar os problemas relacionados ao contexto de precariedade social e econômica.

Esse planejamento é dividido em duas grandes fases: o diagnóstico (levantamento de dados primários e secundários, de áreas de risco, mapeamento de equipamentos e demandas, entre outros) e o planejamento em si (os planos setoriais propriamente ditos e a minuta de normatização com parâmetros de uso e ocupação específicos do solo).

Em razão dos problemas visados se relacionarem entre si, configurando uma diversidade de espaços precários e uma complexidade de relações de amplos temas, as situações que se planeja enfrentar possuem estrutura e dinâmicas também complexas. Nesse sentido, o Plano Diretor, em seus arts. 271 a 275, estabelece o escopo mínimo de um PIRF[5], define conteúdos para os seus subplanos bem como para a minuta de normatização especial.

---

[5] Art. 270 - Será elaborado plano integrado de regularização fundiária específico para cada uma das ZEIS 1 e 2, tendo como conteúdo mínimo:
I - diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e Mapeamento das demandas comunitárias;
II - normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;
III - plano de urbanização;
IV - plano de regularização fundiária;
V - plano de geração de trabalho e renda;
VI - plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Somente um planejamento abrangente permitiria a proposição de uma resolução objetiva e subjetivamente mais estratégica e permanente, envolvendo variados pontos de vista, tanto técnicos como relacionados às experiências de quem convive cotidianamente com os desafios territoriais.

Também prevê as diretrizes para a sua elaboração, dentre as quais se destacam a integração dos assentamentos informais à cidade formal; a inclusão social, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis; o planejamento e a gestão democráticos, com efetiva participação da população diretamente beneficiária.

De outra forma, o planejamento integrado pressupõe uma execução integrada entre as diversas pastas que compõem o Poder Público a se envolverem na resolução das situações territoriais identificadas de acordo com suas funções públicas prioritárias. Há previsão portanto de uma articulação que ultrapasse a colaboração para o planejamento, abrangendo orçamentos e recursos das variadas secretarias bem como alinhamento e trabalho conjunto, articulações da gestão territorial das ZEIS com os demais instrumentos urbanísticos, para melhor gestão urbana, captação financeira e subvenção das intervenções uma vez planejadas.

Fundamentalmente, os moradores participam ativamente no planejamento e na gestão dos territórios que habitam, tendo como principais ferramentas os espaços de discussão e aprovação dos Conselhos Gestores (comunidade e Poder Público) e os planos construídos participativamente, que deverão servir de catalisador das vontades expressas pelos beneficiários e dos estudos desenvolvidos. Nesse espaço de atuação, representações de moradores das comunidades entram em contato diretamente com as secretarias executoras e os beneficiários do instrumento, de modo a demandar e exigir o cumprimento de deveres, a prestação de serviços públicos e de informações.

No Estatuto da Cidade, abordam-se elementos para uma "gestão democrática da cidade", especialmente:

- a participação popular na descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesse social e na definição dos investimentos de orçamento público;
- a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e na gestão da cidade;
- e o acesso público e sem restrições às informações e análises referentes à política urbana.

### 3.2 Marcos regulatórios

Tratam-se das referências para as ações, ou a política, que estabelecem os contornos e alcances da política de desenvolvimento urbano do Município sobre ZEIS em Fortaleza. Inicialmente, utiliza-se a expressão “marcos regulatórios” ou “marcos normativos”, e não “marcos legais” especificamente, porque se compreende a extensão de tipos e formas normativas, bem como de políticas em variadas escalas, a regular a política objeto dessa avaliação, incluindo-se as normas que não são lei propriamente, mas que possuem força normativa, como decretos, portarias e atos oficiais.

Essas referências serão abordadas aqui da forma como se organiza o ordenamento brasileiro em matéria urbanística, haja vista uma melhor observação das relações e das políticas que se estabelecem e comunicam com o instrumento ZEIS (ou mesmo o enriquecem de sentido) e sua regulação específica, por meio de uma visão sistêmica sobre ZEIS.

Como primeiro marco geral a ser indicado, portanto, tem-se a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como fundamento nuclear para as políticas nacionais, como é o exemplo da política nacional de desenvolvimento urbano. Há capítulo específico na Constituição da Federação brasileira, com o título “Da Ordem Econômica e Financeira”, que trata da política urbana e estabelece, de modo correspondente ao fato de que é o Município o ente mais próximo da realidade urbana, que o ator que está mais em evidência nessa política é o Executivo municipal e seu principal veículo, o instrumento de planejamento municipal básico, o plano diretor.

Com capítulo específico no título “Da Ordem Econômica e Financeira”, a política urbana no Brasil se denomina como política de desenvolvimento e expansão das cidades, sendo o ente responsável por elas seu principal ator formal, o Executivo municipal, e a principal ferramenta institucional, o plano diretor, o instrumento de planejamento municipal básico.

Através do conteúdo constitucional, também se tem os dois maiores objetivos dessa política, conforme o art. 182, caput da CF/88: organizar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Um se concentra na forma, em como as sociedades urbanas devem organizar as funções do seu espaço urbano de modo a que possam se desenvolver plenamente. O outro, respectivamente, expõe um ideal em uma palavra de vários significados possíveis quando estabelece incerta medida de “bem-estar” de quem habita a cidade.

Pode-se afirmar que as funções da cidade constituem uma expressão aberta o suficiente para que se possa moldar à cada realidade local. Sob a mesma lógica, o que seria bem-estar dos

habitantes senão o que eles expressam através das manifestações diretas ou indiretas, de seus representantes, através das atividades de Estado, especialmente a legislativa nesse caso.

De imediato, poder-se-ia dizer que a política urbana diz respeito a "cidade", ou cidades, considerando-se as semelhanças entre processos e dinâmicas que ocorrem nas cidades brasileiras. Entretanto, cada espaço urbano possui características e peculiaridades que o identificam, traduzindo-se a política constitucional necessariamente num modelo aberto para a realidade de cada cidade.

Ao mesmo tempo, e de modo menos incerto, estabelece-se um nível de controle para o cumprimento da função social da propriedade urbana ao expor um "quando": condicionado a atender "às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". Ou seja, como primeiro conteúdo do planejamento básico municipal está a organização da cidade para atingir o desenvolvimento de suas funções.

Em relação às suas fontes, vale dizer que a política urbana tem múltiplas fontes, vez que tem competência de legislar sobre ela, ou seja, sobre ela expressam sua vontade política, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Isso é fundamental para compreender a centralidade do Município para a avaliação da política sobre ZEIS.

Estando as referências legais ou normativas da "política urbana" federal pulverizadas no ordenamento jurídico brasileiro e estruturando-se do geral para o específico, do nacional para o município, esfera mais local, onde há a correspondência administrativa com as cidades, há diretrizes básicas, princípios e instrumentos que delineiam os elementos básicos de conteúdo e forma da política de desenvolvimento das cidades especialmente em leis que regulamentam as regras constitucionais federais.

À medida que se aproximam da realidade regional e local, os documentos normativos reproduzem os princípios e as definições básicas das esferas federativas mais abrangentes e passam a incluir elementos, focos e critérios que consideram as situações, questões e problemas de modo mais aprofundado, específico ou detalhado, correspondendo à realidade concreta de cada cidade ou conjunto de cidades dentro do mesmo território em que o ente possui atuação.

Assim, cada ente federado (Estados, Distrito Federal e Municípios), além de ter suas normas básicas fundamentadas em "cartas constitucionais" próprias, obedece à estrutura e ao instrumental elaborado pela União (Poder Legislativo), desempenhando assim de forma concorrente as competências regulatórias sobre Direito Urbanístico (ou "Direito das Cidades").

Aos municípios cabem a legislação sobre interesse local, os suplementos às legislações federais e estaduais e a promoção do adequado ordenamento territorial, através do planejamento

e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, inaugurando uma estrutura de atuação que se baseia num "plano" e no "controle" sobre o espaço urbano.

E é o Município, como já dito, o ente principal da política de desenvolvimento das cidades, e atua de modo relevante na execução dessa política, conforme art. 182, caput e §1º (combinado com o art. 30, VIII) da CF/88. Isso não exclui a atuação da União, dos Estados e do Distrito Federal, que podem atuar por meio de políticas por eles legiferadas em benefício do cidadão em território urbano, especialmente relevante quando não há plano diretor no município, como é o caso daqueles para que o plano diretor é opcional conforme o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Ordenação e conteúdo de política urbana vão se definir a fundo através do plano diretor de cada cidade, quando houver, entretanto muitos conteúdos e conceitos podem se estabelecer como exigência através de outros entes e ferramentas de Estado, para além do Município e do planejamento municipal. Um exemplo disso é a função social da propriedade urbana, também colocada como objetivo desta política e importante diretriz, se conectando com a realidade local que vai preencher seu conteúdo.

O ordenamento que tenta relacionar as variadas "políticas de cidade" a dispõe como gerada por várias e variadas fontes, vez que sobre ela(ou elas) legislam não somente o ente executor e local (município), mas também os entes ordenadores dos conjuntos de espaços urbanos maiores, como União, Estados e o Distrito Federal.

Cabe à União, por exemplo, elaborar diretrizes para Estados, Distrito Federal e Municípios, que de forma concorrente portanto legislam sobre as normas urbanas. Aos municípios, mais especificamente, cabe a legislação sobre interesse local, os suplementos às legislações federais e estaduais e a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo. Aos Estados, são possíveis disposições e regulamentações de interesse das políticas que se conectam aos espaços urbanos delimitados por seu perímetro.

Assim, a "política urbana" que nasce na Carta-Base de todo o ordenamento brasileiro toma variados contornos conforme a atuação dos entes federados e a organização do Estado. Tal política prevê a definição de diretrizes que somente foram definidas em lei cerca de 13 anos após, através da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida por Estatuto da Cidade[6], que traz

[6] O Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos de planejamento, urbanísticos, jurídicos, políticos, tributários ou financeiros que podem favorecer a criação de um espaço urbano mais democrático e consequentemente fazer cumprir as diretrizes e efetivar os direitos postos na "Constituição Cidadã". No Estatuto, é prevista a possibilidade de se instituir um zoneamento especial de interesse social (ZEIS) em áreas precárias da cidade, do ponto de vista urbanístico, econômico, social, ambiental e habitacional, entre outros aspectos.

“diretrizes ou normas regulamentares (...) que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade traz uma série de elementos de organização e conceitos que reunidos compõem o sistema da política nacional de desenvolvimento urbano. Exemplos são: âmbito de aplicação, diretrizes gerais[7], atribuições, instrumentos e conceitos. Dentre esses instrumentos, há em regra ferramentas de planejamento, de variadas naturezas, urbanísticos, jurídicos, políticos, tributários ou financeiros que podem, em tese e se aplicados, favorecer a criação de um espaço urbano mais democrático e consequentemente efetivar os direitos postos na CF/88.

Dentre esses instrumentos, destacam-se os de planejamento legal orçamentários (PPA, LDO e LOA) bem como o Plano Diretor, que compõem juntos parte do processo de planejamento municipal, tratando-se de instrumentos que servirão de base para os demais, conforme está definido no art. 40, §1º do Estatuto.

No que diz respeito especificamente ao zoneamento especial de interesse social (ZEIS), é no Estatuto da Cidade que existe a previsão de se instituir ZEIS, ou zoneamento de interesse social, em áreas urbanas precárias do ponto de vista jurídico, urbanístico, habitacional, econômico, social e ambiental, através de planos diretores ou de leis específicas.

Em paralelo à política urbana nacional, sua descentralização para as cidades e para os municípios implica a formulação de uma política urbana local que abrange as demais políticas setorizadas, habitacional, de regularização fundiária, de saneamento básico e de participação social,por exemplo, incluindo-se também as ações voltadas para a demarcação e para a implementação de ZEIS em Fortaleza, o que é oportuno chamar de “Política sobre ZEIS”.

---

[7] (Inciso I) – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
(Inciso II) – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
(Inciso IV) – **planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território** sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
(Inciso V) – **oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos** adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
(Inciso XIV) – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
(Inciso XIX) – **garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas**, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.(Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018) (**grifos meus**).

No caso de Fortaleza, a "Lei Orgânica Municipal", promulgada em 1989, já estabelecia a prioridade de áreas[8] para o desenvolvimento de planos e programas que destinados às pessoas de baixa renda e que envolvem urbanização, regularização fundiária e provisão habitacional, atividades contínuas e integradas ao planejamento urbano do Município e à política habitacional, mas não traziam a designação do instrumento "zoneamento urbano", como instrumento ordenador do espaço urbano, bem como não se trazia a maior parte dos traços que definem o desenho do instrumento ZEIS, como se verificará no decorrer deste capítulo.

A Lei Orgânica (a lei-matriz para o Município) também estabelece que esses planos e programas devem transcender as gestões administrativas, indicando configuração de política permanente ou de Estado, em sentido contrário a uma ação temporária ou política de governo, e serem definidos conforme critérios e ampla discussão com as "comunidades faveladas", expressão atualmente pouco utilizada e carregada de estigmatização social que indica as comunidades em assentamentos precários.

Considera-se, nesse sentido, o modelo proposto em 1989 mais normativo que instrumental, estabelecendo condicionantes a serem cumpridos com poucos elementos sobre como tornar efetivos esses dispositivos para a atuação do Estado.

O principal marco para as ZEIS em Fortaleza, porém, não é a Lei Orgânica, mas o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, Lei Complementar municipal nº 062/2009. No "PDPFor 2009"[9], texto contendo várias políticas que compõe a "política urbana de Fortaleza", destaca-se, no Título II "Das diretrizes e ações estratégicas para políticas setoriais", capítulo específico sobre a "política de habitação e de regularização fundiária", fazendo parte desta, como ação estratégica, a instituição das zonas especiais de interesse social ou ZEIS, alcançando nesse ponto um novo sentido, de instrumento estratégico.

Outra referência legal sobre a cidade é a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 237/2017), conhecida como "LPUOS" ou "LUOS", e que traz a disciplina sobre os assuntos trazidos em seu nome. No que diz respeito a "ZEIS" não modifica em tese as disposições que já estavam expressas no PDPFor, salvo no que dispõe sobre as normas urbanísticas, ou medidas urbanísticas, que devem ser aplicadas para "assentamentos

[8] Art. 238º - A política habitacional do Município deverá priorizar programas destinados à população de baixa renda e se constituirá primordialmente de urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares, sem exclusão dos projetos de provisão habitacional, atividades contínuas e permanentes a integrar o planejamento urbano do Município. Parágrafo único - O Poder Executivo Municipal elaborará planos e programas que transcendam as gestões administrativas definindo, segundo critérios e ampla discussão com as comunidades faveladas, áreas prioritárias para os planos anuais de obras de urbanização e regularização fundiária.

[9] Ao longo do crescimento urbano de Fortaleza, houve a elaboração de vários planos diretores com o objetivo de orientar a política urbana municipal. Destes, apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU 1992) legislou sobre alguns aspectos relativos à ocupação de assentamentos precários.

informais" enquanto não estabelecido qualquer regramento ou medidas mais específicas e adequadas.

### 3.3 Como se estrutura a Política sobre ZEIS em Fortaleza?

No Plano Diretor Participativo de 2009, há um total de 108 referências à palavra "ZEIS". Dessas referências, as mais imediatas ou específicas sobre seu conteúdo se localizam nos artigos de 123 a 138 (onde se trata especificamente sobre zoneamento de interesse social), de 264 a 277 (trata-se da política de regularização fundiária) e 309, 312 e 320 (nas disposições finais e transitórias).

São estabelecidas três categorias de ZEIS (art. 124), com objetivos e instrumentos específicos: tipo 1 ou "de ocupação"; tipo 2 ou de "conjuntos" e tipo 3 ou "de vazios", estando os mapas disponíveis no Anexo 5 (Mapa 5)[10] e Anexo 5-A da Lei do PDPFor 2009. As ZEIS 2[11] são formadas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais e as ZEIS 3 são constituídas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados[12].

Destacam-se, as ZEIS 1, "compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental" (FORTALEZA, 2009, art. 126). Em relação às três categorias de ZEIS, apenas as ZEIS 3, destinada com mais prioridade à produção habitacional, possuem articulação

[10] Conforme PDPFor 2019, Art. 316. A denominação dada a cada uma das ZEIS não é realizada pelo Plano Diretor, que as demarca enquanto poligonais, muito embora, e somente no caso das ZEIS 1 e 3, vez que as ZEIS 2 são "pontos" conforme o Plano Diretor. Frequentemente, apresenta-se a mesma denominação do bairro onde se localizam, mas há casos em que prevalecem na designação a identidade comunitária (no caso da ZEIS Lagamar, há dois bairros, São João do Tauape e Alto da Balança. No caso da ZEIS Pirambu, há 03 bairros reunidos: Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará) ou mesmo o bairro onde sua maior porção de terra é estabelecida (FORTALEZA, 2015).

[11] Conforme o Relatório das ZEIS - Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (FORTALEZA, 2015), a espacialização das ZEIS 2 "(...) demandou da equipe técnica um esforço de demarcação dessas áreas(...)", pois estavam definidas no Plano Diretor (FORTALEZA, 2009) não como poligonais, mas como pontos únicos.

[12] PDPFor 2019, Art. 209 - Para fins desta Lei, consideram-se: I -**solo urbano não edificado**: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m2 (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero; II - **imóveis subutilizados**: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m2 (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos; III - **imóveis não utilizados**: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos. Parágrafo Único Excluem-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo.

com as ZEIS 1, apoiadas para caso se faça necessário reassentamento de moradores em locais próximos com manutenção de vínculos e infraestrutura.

Novas ZEIS podem ser instituídas, podendo ser materialmente propostas por associações representativas de vários segmentos da comunidade ou pelo proprietário da terra, através de requerimento, e propostas formalmente (encaminhadas em formato de projeto de lei) pelo Prefeito ou por iniciativa popular.

Para o reconhecimento de uma área como ZEIS tipo 1, o Plano Diretor trouxe um conjunto de critérios, ligados ao fato de ser uma ocupação predominantemente de baixa renda[13] (critério social-econômico); está consolidada há, no mínimo, 5 (cinco) anos, contados até o início da vigência da lei específica que regulamentar a ZEIS (critério temporal), ter uso predominantemente residencial (critério de uso urbano), ser passível de regularização fundiária e urbanística[14] (critério jurídico-fundiário). Esse reconhecimento não exime os loteadores das obrigações e responsabilidades civis, administrativas e penais (Art. 265, PDPFor).

Para os assentamentos que não são ZEIS, é indicada a regulamentação da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996, cuja redação foi modificada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 108 de 2012.

Estruturalmente organizados, cada tipo de ZEIS tem seus objetivos e os instrumentos legais nele aplicáveis. No caso das ZEIS 3, e anos depois tendo passado a valer também pras ZEIS 1, há regra que excepciona imóveis vazios ou não, localizados dentro das ZEIS, como áreas em que não valem os efeitos e as regras especiais de ZEIS, à medida que seja regular a propriedade ou a ocupação não tenha sido feita pela população do assentamento, aplicando-se os parâmetros gerais das Zonas e não os das ZEIS, com o enquadramento sendo feito por parecer técnico do Poder Público mediante requerimento do particular.

---

[13] PDPFor (2009), Art. 132, § 1º - Considerar-se-ão como população de baixa renda as famílias com renda média não superior a 3 (três) salários mínimos.

[14] PDPFor (2009), Art. 266 - Não são passíveis de regularização fundiária e urbanística as áreas que estejam integralmente:
I - sob pontes e viadutos;
II - sobre oleodutos e troncos do sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos;
III - sob redes de alta tensão;
IV - em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com parecer técnico elaborado por órgão municipal competente;
V -em Zonas de Preservação Ambiental (ZPA);
VI - em áreas de risco, definidas como tais pela autoridade aeronáutica ou órgão da aviação civil competente, no entorno de aeródromos públicos e privados;
VII - nas áreas com potencial para serem classificadas com Zonas de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, cultural e Arqueológico - ZEPH definidas no art. 153, Seção VI - Capítulo V - Das Zonas Especiais, desta Lei.
Parágrafo Único - As ocupações situadas nas áreas indicadas neste artigo, impossibilitadas de regularização urbanística e fundiária, deverão ser reassentadas em local a ser definido e posteriormente aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação Popular e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Em relação aos objetivos das ZEIS 1[15], tem-se:

> Art. 127 - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS1):
> I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
> II - promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda;
> III - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas;
> IV - ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes;
> V - promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

Em relação a esse primeiro objetivo, as ZEIS 1 são consideradas como instrumento para a efetivação do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, que são caracterizadas no corpo de diretrizes posicionado no início do texto do Plano Diretor. As funções sociais da cidade são destacadas no Art. 3º do PDPfor, reproduzindo as diretrizes dispostas no Art. 2º do Estatuto da Cidade[16], sendo ressaltadas algumas com pequenas

---

[15] Praticamente os mesmos objetivos de ZEIS 2. Ver art. 10, PDPFor 2009.

[16] Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
III – **cooperação entre os 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 e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
V – **oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados** aos interesses e necessidades da população e às características locais;
VI – **ordenação e controle do uso do solo**, de forma a evitar:
a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como **pólos geradores de tráfego**, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
e) **a retenção especulativa de imóvel urbano**, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
f) a deterioração das áreas urbanizadas;
g) a poluição e a degradação ambiental;
h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)
VII – **integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais**, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
VIII – **adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis** com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
IX – **justa distribuição dos benefícios e ônus** decorrentes do processo de urbanização;
X – **adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano**, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
XI – **recuperação dos investimentos do Poder Público** de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

alterações, destacando-se expressões como “direito à cidade”, “justiça social”, “patrimônio cultural”, “preservação e conservação do meio ambiente” e “desenvolvimento sustentável”, conceituadas ou qualificadas no texto, conforme seguem:

> I - a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial;
> II - o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> III - a proteção, a preservação e a valorização do patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
> IV - a preservação e conservação do meio ambiente, assegurando a proteção dos ecossistemas e recursos ambientais existentes e garantindo a todos os habitantes um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
> V - o desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações.

Em relação à propriedade urbana, diz-se que sua função social é cumprida plenamente quando por meio do atendimento cumulativo de diretrizes dispostas no §3º do art. 3º, relacionadas à função socio-ambiental, aos bens e interesses coletivos, às exigências do plano diretor bem como quando não for utilizada para a retenção especulativa do imóvel, o que em relação a esse elemento especialmente se expressa de modo mais definido e como uma restrição de uso.

---

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio** cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos** sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
XV – **simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias**, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
XVI – **isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização**, **atendido o interesse social**.
XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a **redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais**. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)
XVIII - **tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento**. Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)
XIX – **garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas**, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. (Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018)

Os demais objetivos das ZEIS 1 dizem respeito ao tratamento da precariedade urbanística dentro dessas áreas, eliminando-se os riscos, ampliando a oferta de infraestrutura e equipamentos e promovendo-se a regularização urbanística e fundiária, porém, destacado no último dos objetivos, promovendo o "desenvolvimento humano" dos ocupantes. Essa expressão não é definida no texto legal e reflete se tratar de um objetivo pouco definido, embora seja interessante observar que ela é utilizada no Plano Diretor apenas em quatro disposições, em relação às ZEIS 1 e 2, nas disposições gerais sobre regularização fundiária e nas disposições que tratam dos PIRFs, podendo-se afirmar que, em relação ao plano diretor, instrumento básico de planejamento da cidade, é uma expressão exclusiva da política de regularização fundiária e do instrumento ZEIS.

Essas formas de tratar a precariedade podem ser consideradas como diretrizes sobre ZEIS, já que se mantém em aberto o detalhamento de seus elementos: o que se considera eliminar os riscos? Sobre que riscos especificamente está se tratando? A oferta de infraestrutura e equipamentos é exclusivamente dentro das ZEIS? E se em territórios vizinhos, houver o acesso, é considerada a ampliação dessa oferta? E quando há o equipamento dentro da ZEIS mas o acesso não é garantido, por questões outras como as territorialidades das facções criminosas?

O art. 128 traz os instrumentos a serem aplicados de modo especial em ZEIS tipo 1. As formas de como o instrumento ZEIS se articula aos demais instrumentos disponíveis, ou a priorização em sua utilização, não estão definidas em lei, embora devam estar presentes como

conteúdo exigível no Plano de Regularização Fundiária[17][18] que compõe o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) específico de cada ZEIS[19].

Além das ZEIS 1, como já apresentado, existem as ZEIS 2 e as ZEIS 3. Essa última categoria, que se articula com as ZEIS 1, é conceituada pelo art. 133 como "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", cujos objetivos são basicamente ligados à produção habitacional e ao estímulo aos proprietários desses terrenos ou imóveis para que invistam em programas de habitação de interesse social, e dependem de plano específico, chamado "plano de intervenção", para as intervenções a que se destinam.

As ZEIS são instrumentos de regularização fundiária (Art. 256, VI) e, para as das categorias 1 e 2, o Plano Diretor prevê a elaboração do plano integrado de regularização fundiária (o PIRF). Esse plano é conceituado como um conjunto de ações integradas envolvendo variados aspectos (jurídicos, ambientais, urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, acessibilidade e mobilidade urbanas) que pretendem alcançar um desenvolvimento global da ZEIS.

O Plano Diretor dispõe que devem ser constituídos conselhos gestores (art. 268) formados entre moradores e representantes do Poder Públicos e que estes devem participar de todas as etapas do PIRF (elaboração, implementação e monitoramento), sendo regulamentados por decreto com suas atribuições, formas de funcionamento e modos de representação equitativa dos moradores locais e dos órgãos públicos competentes (Art. 268, parágrafo único).

---

[17] Embora deva estar presente no "Plano de Regularização Fundiária" subproduto que compõe o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), conforme Art. 273 do PDPFor: "O plano de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, que visam a legalizar as ocupações existentes em desconformidade com a lei, visando à melhoria do ambiente urbano e o resgate da cidadania da população residente no assentamento, deve possuir, **no mínimo:** I- os procedimentos e **instrumentos jurídicos aplicáveis para a regularização fundiária"**; (Grifos meus)

[18] Art. 256 - São instrumentos de regularização fundiária:
I - concessão de uso especial para fins de moradia;
II - usucapião especial de imóvel urbano;
III - concessão de direito real de uso;
IV - autorização de uso;
V - cessão de posse;
**VI - zonas especiais de interesse social (ZEIS);**
VII - assistência técnica e jurídica gratuita;
VIII - direito de superfície;
IX - direito de preempção.
Parágrafo Único - O direito de superfície não poderá ser utilizado para regularização fundiária de interesse social. (Grifos meus)

[19] À exceção dos PIRFs para mais de uma ZEIS, pelos quais haverá um único plano a abordar os territórios componentes de cada ZEIS.

Para essa regulamentação, entretanto, não foi estabelecido prazo legal específico, sendo necessário estabelecer definições para seu funcionamento, como por exemplo atribuições, modos de se reunir, de votar, seu funcionamento, como se dariam as eleições para representantes comunitários e as indicações para representantes do Poder Público e outras, identificadas como necessárias para seu funcionamento.

Em relação ao conteúdo do PIRF, são previstas diretrizes gerais[20] bem como um conteúdo mínimo de subplanos, a saber, um diagnóstico, um plano urbanístico, um plano de regularização fundiária propriamente dito, um plano de geração de trabalho e renda, um de participação comunitária e desenvolvimento social e, por fim, uma normatização especial com os parâmetros urbanísticos necessários para controle e uso do solo[21] por meio de projeto de lei.

Essas normas prevalecem sistematicamente sobre as normas comuns dos zoneamentos, a partir do momento em que se tornem lei em sentido formal, sendo dispensadas as exigências e os demais parâmetros urbanísticos exigidos pela legislação municipal, exatamente em função da observação das normas especiais do território em ZEIS.

Vale ressaltar que o Plano Diretor exige "efetiva participação" da população diretamente beneficiária, ou das populações ocupantes da área, na elaboração dos PIRFs, sendo aprovados pelos conselhos gestores e posteriormente instituídos por decreto. Mesmo dentro do planejamento, o subplano de regularização fundiária deve prever ações de acompanhamento social (art. 273, II) durante a implantação das intervenções e o subplano de participação comunitária deve promover a integração das ações dos subplanos e a "eficaz participação" popular (art. 275) durante as etapas de desenvolvimento de cada ZEIS, devendo a comunidade ser capacitada para os temas relacionados à regularização fundiária, à educação ambiental e outros. Em ambas as expressões, "efetiva participação" e "eficaz participação", não são trazidos elementos de conteúdo que possam traduzir o que significam.

---

[20] Art. 269 - São diretrizes dos planos integrados de regularização fundiária:
I - a integração dos assentamentos informais à cidade formal;
II - a integração do traçado viário das ZEIS com o sistema viário do seu entorno;
III - a inclusão social, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis;
IV - a promoção do desenvolvimento humano e comunitário, com a redução das desigualdades de renda e respeito à diversidade de gênero, orientação sexual, raça, idade e condição física;
V - a articulação das políticas públicas para a promoção humana;
VI - a qualidade ambiental dos assentamentos;
VII - o controle do uso e ocupação do solo;
VIII - o planejamento e a gestão democráticos, com efetiva participação da população diretamente beneficiária;
IX - o respeito à cultura local e às características de cada assentamento na definição das intervenções específicas.

[21] Um exemplo de norma de controle e uso do solo já trazida pelo Plano Diretor é a restrição já prevista no Art. 132, §2º, para evitar a formação de lotes que não atendam ao interesse social (residencial ou comunitário): "Fica vedado o remembramento de lotes, que resulte em área maior que 150m² (cento e cinquenta metros quadrados) em ZEIS 1 e 2". (Com redação dada pelo Art. 1º da Lei Complementar nº 0108 de 30 de maio de 2012, publicada em 14 de junho de 2012)

Apesar de também não se estabelecer conteúdo para o “plano de intervenção" no caso das ZEIS 3, há conteúdo acerca de aplicação de parâmetros específicos de ZEIS no art. 312 do Plano Diretor, estabelecendo a prevalência desses em relação aos demais zoneamentos especiais:

> “Art. 312 - As normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das zonas especiais de interesse social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas para os demais zoneamentos especiais definidos neste Plano Diretor” (caput)

Em seus parágrafos 1º ao 4º, entrentanto, há definições especialmente quanto às ZEIS 3, ou áreas de vazios. O Município deveria indicar especificamente as áreas de ZEIS 3 (art. 312, §1º), observados os critérios de demarcação de ZEIS 3[22], em que haveria a aplicação do *caput*, que, novamente, trata de conflitos entre parâmetros específicos de zoneamentos especiais, prevalecendo os parâmetros especiais de ZEIS sobre os parâmetros dos demais zoneamentos especiais (ZEPH, ZEI, ZEA, …). Ao mesmo tempo, continua o parágrafo 1º, as demais áreas, ou as áreas não-indicadas de ZEIS 3 (“as remanescentes”), obedeceriam aos parâmetros urbanísticos das zonas (zonas comuns) em que estão situadas.

Tal abordagem cria uma excepcionalidade, não observada em outros casos, ou seja, contraria a lógica de que todo zoneamento especial, situado sobre o zoneamento comum, prevaleceria sobre o último, inclusive impondo seus parâmetros mais específicos sobre os parâmetros comuns, ou seja, mesmo criados os parâmetros específicos de ZEIS 3, valeriam os parâmetros das zonas sobre as quais essas ZEIS 3 estivessem demarcadas. Além disso, parece ter havido uma inovação normativa em vez de um detalhamento ou esclarecimento (função regular) em seus parágrafos conforme a técnica legislativa.

Esse mesmo efeito excepcional (de desconsiderar parâmetros específicos e aplicar parâmetros comuns no lugar) ocorreria àquelas áreas indicadas pelo Município, mas de forma progressiva. Haveria uma perda progressiva de prevalência dos parâmetros de ZEIS 3 (05% de suas áreas vazias) a contar de 06 meses da publicação do Plano Diretor, progredindo esse mesmo percentual (05%) de 12 em 12 meses) em favor da construção conforme os parâmetros das zonas.

---

[22] Art. 136 - São critérios para demarcação de novas ZEIS 3:
I - ser área dotada de infraestrutura urbana;
II - existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular;
III - não estar localizada em áreas de risco;
IV - estar integralmente localizada na macrozona de ocupação urbana

Há outras referências às ZEIS, porém menos estruturantes, mas que se relacionam a diretrizes, instrumentos, bem como a outros zoneamentos. De modo geral, pelo exame da lei do Plano Diretor, pode-se dizer que:

1. Instituir as ZEIS é legalmente uma das ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária (conforme art. 6, VIII);
2. Instituir as ZEIS é legalmente uma prioridade na política de desenvolvimento econômico da cidade, mais especificamente como uma das ações estratégicas para o desenvolvimento de cooperativas sociais e arranjos de economia solidária para o segmento de pessoas em situação de desvantagem social (conforme Art. 51, IV);
3. Em relação à Macrozona de Proteção Ambiental, as ZEIS podem ser aplicadas como instrumentos nas Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA) e nas Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) (arts. 68, V e 69, VI; e arts 73, VII, e 74, I), e não nas Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs).
4. As ZEIS podem ser aplicadas em todos os zoneamentos da Macrozona de Ocupação Urbana:
    a. Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1) – Art. 82, XI;
    b. Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2) – Art. 86, XII;
    c. Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) – Art. 90, XI;
    d. Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1) – Art. 94, X;
    e. Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2) – Art. 98, X;
    f. Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1) – Art. 102, XII;
    g. Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2) – Art. 106, XII;
    h. Zona de Ocupação Restrita (ZOR) – Art. 110, V;
    i. Zona da Orla (ZO) – Art. 121, X.
5. A implementação dos planos de urbanização das ZEIS no perímetro da Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO) é legalmente considerada ação estratégica (art. 147, VI);
6. As ZEIS são relacionadas pelo Plano Diretor a outros instrumentos de política urbana:
    a. ZEIS 3 (ZEIS de vazio) com o instrumento “Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório” (PEUC) (art. 208, §1º);
    b. ZEIS 3 (ZEIS de vazio) com o instrumento “Transferência do Direito de Construir (art. 225, II);

c. ZEIS 3 (ZEIS de vazio) com o instrumento "Consórcio Imobiliário" (art. 233, I);
d. ZEIS com o instrumento "Operação Urbana Consorciada" (OUC) (art. 243, I V, e parágrafo único);
e. utilização de OUC nas áreas de ZEIS 3 (ZEIS de vazio) localizadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu, com exclusão das regras de prevalência de parâmetros de ZEIS, conforme art. 309.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), ou Lei Complementar nº 236/2017, é o segundo diploma de referência em definições urbanísticas após o Plano Diretor (2009), de forma que reproduz muitos dos dispositivos deste.

Há também que se falar de integração em âmbito dos instrumentos jurídicos, e não somente os essencialmente urbanísticos ou de planejamento, previstos no art. 128, a serem aplicados de modo especial em ZEIS tipo 1, devendo estar correlacionados no Plano de Regularização Fundiária[23][24] que compõe o PIRF de cada ZEIS[25].

| **INSTRUMENTO** (de aplicação preferencial definida pela LC nº 062/2009 - "PDPFor") | **CONCEITO** | **REGULAMENTAÇÃO** |
|---|---|---|

[23] Embora deva estar presente no "Plano de Regularização Fundiária" subproduto que compõe o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), conforme Art. 273 do PDPFor: "O plano de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, que visam a legalizar as ocupações existentes em desconformidade com a lei, visando à melhoria do ambiente urbano e o resgate da cidadania da população residente no assentamento, deve possuir, **no mínimo:** I- os procedimentos e **instrumentos jurídicos aplicáveis para a regularização fundiária"**; (Grifos meus)

[24] Art. 256 - São instrumentos de regularização fundiária:
I - concessão de uso especial para fins de moradia;
II - usucapião especial de imóvel urbano;
III - concessão de direito real de uso;
IV - autorização de uso;
V - cessão de posse;
**VI - zonas especiais de interesse social (ZEIS);**
VII - assistência técnica e jurídica gratuita;
VIII - direito de superfície;
IX - direito de preempção.
Parágrafo Único - O direito de superfície não poderá ser utilizado para regularização fundiária de interesse social. (Grifos meus)

[25] À exceção dos PIRFs para mais de uma ZEIS, pelos quais haverá um único plano a abordar os territórios componentes de cada ZEIS.

| | | |
|---|---|---|
| Concessão de uso especial para fins de moradia; | Concessão de uso do bem de propriedade de outrem com a finalidade de moradia, direito fundamental social, na forma do art. 6, CF (BRASIL, 1988), com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26. | Art. 77 da Lei Federal nº 13.465/2017, que altera o art. 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;<br><br>Art. 7º do DL 271/67 (federal), alterado pela Lei Federal 11.481/2007;<br><br>Art. 257 do PDPFor (FORTALEZA, 2009) |
| Usucapião especial de imóvel urbano; | Instrumento utilizável por quem possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m², por cinco anos, continuadamente e sem oposição, utilizando-a como moradia, adquire o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, e somente uma única vez. | Art. 4º, V, j; 9º a 14, do Estatuto da Cidade;<br><br>Art. 200, III, Lei Orgânica do Município de Fortaleza;<br><br>Art. 128, II; 256, II, do PDPFor 2009; |
| Concessão de direito real de uso; | É uma concessão do proprietário no sentido de regular exclusivamente o uso de sua propriedade, sem interferir no direito de propriedade em si; | Art. 4a, V, "g" do Estatuto da Cidade;<br><br>Art. 1º do Decreto-lei Federal nº 271, de 28.2.1967 |
| Autorização de uso; | É figura equivalente à concessão embora apenas para imóveis públicos, sendo ato de caráter precário e unilateral, visando à regularização urbanística do imóvel cuja posse é exercida por particular, por no mínimo cinco anos até o dia 30.06.2001 (CARVALHO FILHO, 2002)[26] | Art. 9º da Medida Provisória nº 2.220/2001;<br><br>Art. 260, PDPFor 2009; |
| Cessão de posse; | É a cessão do direito de posse pelo Poder Público em relação aos seus imóveis, com foco nos bens desapropriados, podendo ser aplicado desde a entrada na posse. | Art. 261, PDPFor 2009; |
| Plano integrado de regularização fundiária; | É o instrumento de planejamento territorial multitemático, especialmente urbanístico, com participação ativa dos moradores | Arts de 267 a 275, PDPFor 2009. |

[26] CARVALHO FILHO, José dos Santos. A Autorização de Uso de Bem Público de Natureza Urbanística. Revista de Direito Processual Geral, Vol. 56, Rio de Janeiro. Disponível em https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiy8MTAr571AhXHrJUCHRRtBzsQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fpge.rj.gov.br%2Fcomum%2Fcode%2FMostrarArquivo.php%3FC%3DMjYzMQ%252C%252C&usg=AOvVaw1ajFBtDeBiTOuFwl9KrFJz . Acesso em 06.01.2022

| | | |
|---|---|---|
| | de ZEIS 1 e 2 visando à permanência dos mesmos a partir de uma regularização fundiária que considere outros aspectos para além do jurídico. | |
| Assistência técnica e jurídica gratuita; | Assessoria técnica e jurídica gratuita às comunidades e às pessoas de baixa renda, viabilizando o direito à moradia digna e a defesa de seus direitos. | Alínea r, V do caput do art. 4º, do Estatuto das Cidades;<br><br>Lei Federal 11.888/2008;<br><br>Art. 263 do PDPFor 2009;<br><br>Arts. 173 e 174 da Lei Complementar Municipal nº 270 (Código da Cidade)<br><br>Instrução Normativa Nº05, de 23 de novembro de 2020 |
| Direito de superfície; | Então, é instrumento que destaca (separa) da propriedade o direito sobre sua superfície ou solo, atribuindo-o a outra pessoa, que não pretende aliená-lo, que não quer ou não tem possibilidade econômica de construir nele nem deseja utilizá-lo de outro modo.<br><br>Consiste na possibilidade de utilização de terrenos urbanos de propriedade pública por particulares (como na concessão de direito real de uso), mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis, abrangendo o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno. | Estatuto da Cidade - Arts. 21 a 24<br><br>Arts. 236 a 238, PDPFor 2009. |
| Direito de preempção. | É o exercício da preferência de compra de bem imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares pelo Poder Público Municipal. Uma restrição ao poder de dispor do proprietário do bem. | Arts. 25 a 27, e 52, do Estatuto da Cidade;<br><br>Art. 239 e ss. do PDPFor 2009. |

Quadro 3 - Instrumentos Aplicáveis. Fonte: Elaboração própria a partir de fontes legais.

Em síntese, a "Política sobre ZEIS" se apresenta estruturada nas seguintes fases:

1. É constituído um grupo de pessoas, entre representantes do Poder Público e da sociedade civil, especialmente moradores, para gerir os territórios demarcados pelo Plano Diretor como ZEIS. Esse grupo é denominado “conselho gestor”;
2. A partir desse conselho constituído, o território passa a ser pautado e decidido por representantes do território, estabelecendo-se uma ambiência de interlocução para uma gestão compartilhada desse território, prevista da seguinte forma:
    a. Indicando projetos relativos à habitação e regularização fundiária;
    b. pactuando regras especiais de uso e ocupação do solo;
    c. indicando projetos relativos a obras complementares de saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos relacionados à habitação;
    d. indicando políticas públicas prioritárias para territórios;
    e. aprovando os projetos, as obras e as demais intervenções territoriais para sua consequente instalação, realização ou execução;
    f. elaborando junto ao Poder Público um planejamento integrado do território;
3. Para materializar a vontade dos representantes dos territórios de cada ZEIS e viabilizar a gestão consensuada entre os representantes de cada território, e assim reunir as diretrizes, propostas, ações e projetos desejados pela comunidade, e com isso transmiti-la ao Poder Público, determina-se fazer um planejamento integrado entre atores e políticas para o território com a finalidade principal de alcançar a regularização fundiária dos imóveis em situação precária, daí chamá-lo por “plano integrado de regularização fundiária (PIRF);
4. O PIRF, que pode corresponder a mais de 01 ZEIS, precisa necessariamente ser aprovado pelo(s) respectivo(s) conselho(s) gestor(es) e ser determinado a todos os órgãos do Poder Público municipal, bem como ao Estado e à União, por decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal de Fortaleza;
5. Após feito, aprovado e decretado o planejamento territorial integrado (o PIRF), inicia-se sua execução pelo Poder Público e seu monitoramento;
6. Além disso, as ZEIS funcionam como instrumento para o controle do solo urbano, um controle de natureza técnica e urbanística do território, feito pelo Poder Público, de modo que a aprovação, autorização ou licenciamento para a execução de projetos de edificações e instalação de equipamentos deve ser dada

> conforme as medidas, orientações e diretrizes definidas pelo território na forma das normas especiais de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, um dos subprodutos do PIRF, com validade a partir de sua vigência na forma de lei.

### 3.4 Aspectos conceituais e jurídicos

Apesar de "ZEIS" ser elencado no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001 como instrumento jurídico e político, nele não se traz um conceito específico, apenas a possibilidade de ser utilizado como instrumento jurídico e político para planejamento urbano[27], ou a previsão de demarcação de ZEIS em planos diretores de municípios "com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos"[28] ou como requisito formal em Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação do Estatuto[29].

O conceito de ZEIS, em normativa federal, foi expresso pela primeira vez, no entanto, com a Lei nº11977/2009, do Programa "Minha Casa, Minha Vida", conforme o Art. 47, V, e mais tarde atualizado pela Medida Provisória nº759, de 22 de dezembro de 2016, que alterou e revogou normas federais sobre regularização fundiária, e que se converteu em Lei nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural), considerado o atual conceito de ZEIS exposto em seu Art.18, §1º, como segue:

> Art. 18. § 1o Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS **a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo**.

Conforme o Programa Nacional de Capacitação das Cidades do Ministério de Desenvolvimento Regional[30], ZEIS são áreas para moradia popular:

> (...) são instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de **moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas**, para determinadas áreas da cidade. (...) (Grifos meus)

---

[27] Art. 4º, V, "f", da Lei federal nº 10.257/2001.
[28] Art. 42-A da Lei federal nº 10.257/2001.
[29] Art. 42-B, V, da Lei federal nº 10.257/2001.
[30] BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Regional. Programa Nacional de capacitação das Cidades. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/z. Acesso em 10 de abril de 2022

Seu conceito formal, conforme estabelecido no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) vigente[31], define que as ZEIS são porções de terra com infraestrutura urbana destinadas à regularização fundiária planejada e integrada para pessoas de baixa renda.

Um documento que pode auxiliar no conceito de ZEIS é a Resolução Recomendada nº 34/05 do Conselho das Cidades (ConCidades)[32], vinculado à estrutura do Ministério das Cidades, extinto em 1º de janeiro de 2019[33]. Seu art. 5º trata da instituição de zonas especiais[34], considerando o interesse local, e estabelece especialmente a demarcação de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda e a definição de normas especiais adequadas à regularização fundiária e à produção de habitação de interesse social.

Outras cidades brasileiras também tem em seus ordenamentos jurídicos a referência a "ZEIS" ou "AEIS", e em alguns casos já há mais de 25 anos. Um dos casos emblemáticos é o de Recife sobre o qual MIRANDA e MORAES (2007) contam:

> Um dos instrumentos mais significativos que começou a ser discutido nesse contexto [redirecionamento das políticas habitacionais para possibilidade de regras especiais para áreas de interesse social na década de 1980] foi a Zona Especial de Interesse Social (Zeis) ou Área de Especial Interesse Social (Aeis), visando ao reconhecimento e à incorporação da cidade produzida pela população de baixa renda ao tecido urbano consolidado. No Recife, a criação das 26 Áreas Especiais (Decreto 11.670/80) refletiu o contexto de mudanças nas políticas urbanas e, especificamente, o atendimento aos requisitos para implantação do Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) no Recife.

[31] Já se encontra em processo de revisão para a elaboração de novo plano diretor.

[32] Tal conteúdo fazia parte de uma recomendação, e somente permanece o caráter informativo, portanto não-obrigatório, tendo em vista a extinção pelo Decreto nº 9759, já alterado pelo Decreto nº 9812, ambos de 2019, dos conselhos não-criados por lei ou cuja competência e atribuição não fora definido por lei em sentido formal. Ver ADIN nº6121.

[33] Extinto em 1º de janeiro de 2019 e fundido com o Ministério da Integração Nacional, formando o atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

[34] A instituição de Zonas Especiais, considerando o interesse social, deverá: I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; **IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária**; **V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas**; VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (grifos meus)

A nível de Estado do Ceará, no que diz respeito especificamente às ZEIS, a Constituição do Estado[35], embora não a denomine por "zona", fala-se já no fim da década de 1980, da delimitação e criação de "áreas destinadas à habitação popular ou área de especial interesse social"[36], destacando-se como uma exigência quanto ao conteúdo do Plano Diretor (Município), e quanto às diretrizes ou normas de desenvolvimento urbano do Estado e dos municípios.

Também na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, a "Carta Magna do Município", nos arts. 190 a 243, estabelece-se a criação de áreas especiais de interesse social[37] (e seu conceito-base[38]) e dão-se os primeiros contornos do que se deve ter como cumprimento da função social da propriedade[39] a nível local, através de critérios de observação legal e formal (o que se encontra no Plano Diretor) e de conexão econômico-social (democratização de acesso ao solo, valorização da terra a preços acessíveis ao interesse social e limitação à especulação imobiliária).

O conceito de ZEIS para a política municipal, objeto desta avaliação, encontra-se disponível no art. 123 que diz que serem áreas da cidade, independente da natureza da propriedade, que se destinam, com prioridade sobre outras áreas, a ações do Poder Público e dos particulares (já que também se quer comunicar ao cidadão em geral essa destinação) no sentido de promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos nelas existentes e ocupados por pessoas de baixa renda e de desenvolver habitação gratuitamente ou a preços acessíveis a pessoas de baixa renda, havendo restrições específicas em parâmetros urbanísticos (de parcelamento, de uso, de ocupação e de edificações).

---

[35] O desenho de política urbana estabelecido na Constituição Estadual localiza-se em capítulo próprio, no Título "Das Responsabilidades Culturais, Sociais e Econômicas", especificamente nos arts. 288 a 308.

[36] Art. 290. **O plano diretor do Município deverá conter**: II – **a delimitação de áreas destinadas à habitação popular**, que atenderão aos seguintes critérios: a) contiguidade à área de rede de abastecimento de água e energia elétrica, no caso de conjuntos habitacionais; b) localização acima da cota máxima de cheias; c) declividade inferior a trinta por cento, salvo se inexistirem no perímetro urbano áreas que atendam a este requisito, quando será admitida uma declividade de até cinquenta por cento, desde que sejam obedecidos padrões especiais de projetos, a serem definidos em lei estadual;
Art. 291. Nas diretrizes e normas relativas ao **desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão**: III – criação de **áreas de especial interesse** urbanístico**, social**, ambiental e turístico e de utilidade pública;(grifos meus)

[37] Art. 199º - A urbanização do Município se orientará considerando o ordenamento territorial estabelecido no Plano Diretor de Fortaleza, que deverá prever, no mínimo, as seguintes áreas especiais: I - **de interesse social**; (grifos meus)

[38] Art. 199, § 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.** (grifos meus)

[39] Art. 194º - O poder público considerará que a propriedade cumpre sua função social, quando ela:
I – atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor;
II – assegurar a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia;
III – equiparar sua valorização ao interesse social;
IV – não for utilizada para especulação imobiliária.

Logo, pode-se sintetizar o que são ZEIS como:

1. Áreas ou parcelas urbanas demarcadas por lei municipal (plano diretor ou lei específica);
2. que contém assentamentos informais ou precários;
3. ocupados por pessoas de baixa renda[40];
4. Destinadas à regularização fundiária;
    a. Regularização fundiária "ativa"[41] (do ponto de vista do Estado), de interesse social (do ponto de vista do beneficiário), multidimensional (urbanística, ambiental, social, econômica etc);
    b. Baseada em parâmetros de ordenação do parcelamento, do uso e da ocupação deste solo, estabelecidos a partir de estudo da realidade territorial de cada assentamento e, por isso, específicos, adequados e inclusivos, podendo ser flexíveis ou não, a depender do estudo realizado;
5. Destinadas à produção de habitação de habitação de interesse social[42] ou popular[43] para população de baixa renda.

[40] Considera-se "baixa renda", conforme Art. 132, IV, § 1º, do PDPFor, a população das famílias com renda média não superior a 3 (três) salários mínimos.

[41] "Ativa" porque exige não somente uma ação de nível de conformação documental em relação à situação jurídico-fundiária do indivíduo ou coletividade, mas é combinada com uma série de intervenções promovidas pelo Estado.

[42] Habitação de interesse social (HIS) não é definida no PDPFor/ 2009, embora se determine a criação a nível municipal de legislação específica de HIS e se aproxime bastante a relação entre o conceito de "baixa renda" e HIS para o PDPFor. É um termo que percorre historicamente programas nacionais relacionados à habitação. Conforme Porangaba (2020) o termo é pela primeira vez utilizado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Plano Nacional de Habitação e o Banco Nacional de Habitação bem como transformou o antigo Fundação Casa Popular em Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Essa lei também transformou o termo "habitação popular" em "habitação de interesse social" no intuito de atrair a adesão da classe média ao Programa de financiamento criado, tentando eliminar preconceitos em relação à produção para baixa renda. De modo geral, são incorporados outros critérios por diversos instrumentos legais e normativos, como faixas de renda e abrangência do termo em relação ao espaço construído. Atualmente, conforme o Programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/2021 e MP nº 996/2020, o termo é utilizado para intitular o Sistema Nacional de HIS e o Fundo Nacional de HIS, mas na definição de habitação não há essa designação de modo que "habitação" é "entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece".

[43] O termo "habitação popular" é referenciado no Plano Diretor apenas 06 vezes, no geral para designar o Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap) e uma vez no parágrafo único do Art. 138, objeto de alteração em 2010, referindo-se a habitação popular enquanto sinônimo de HIS. Conforme Conforme Porangaba (2020), o termo foi primeiramente utilizado em 1946 através do Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, pelo que se criava pela primeira vez a Política Nacional de Habitação e a Fundação da Casa Popular. Esse termo em 1964, com o advento da Lei nº 4.380, é substituído oficialmente por "habitação de interesse social", mas passa a ser utilizado pelas companhias estaduais ou municipais e habitação, voltando a ser utilizado a nível federal em 1973 quando é instituído o Plano Nacional de Habitação Popular. Depois, em 1990 com o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) durante o Governo Collor de Melo. Atualmente, é utilizado de modo distinto, ora como gênero ou sinônimo de HIS, ora para designar produtos distintos, como Bonduki (2017:22) que distingue habitação popular de habitação social, definindo o último como "habitação produzida e financiada por órgão estatal, destinada à população de baixa renda" embora também utiliza o termo de forma ampla incluindo a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, e o primeiro como habitação construída sem a participação dos órgãos estatais, como as construídas em regime de mutirão pela população sem recursos públicos.

## 3.5 A política em movimento

As ZEIS em Fortaleza se institucionalizaram em 2009, com a publicação do atual plano diretor, ou “Plano Diretor Participativo”, ou Lei Complementar municipal nº 062/2009. Entretanto, é possível perceber que institucionalizar-se não se trata de alinhar-se às políticas existentes, nem muito menos estar imune aos cenários políticos que atravessam as ações programas pelo Estado e executadas pelos governos e lideranças institucionais.

O objetivo deste capítulo é trazer de que forma o desenho original das ZEIS se perfez nos variados cenários institucionais por que passou, que ora o validaram, aproximando-se e conformando-se ao previsto nas estruturas e finalidades originais, e, em outros momentos, afastando-se, desviando-se dos limites previamente traçados.

Para isso, serão utilizadas informações primárias e secundárias disponíveis em variadas fontes institucionais, especialmente os registros públicos, que sustentam narrativas oficiais, tornando-se factível o acompanhamento da Política sobre ZEIS no tempo e espaço institucionais, ponderando-se visões institucionais diversas e os momentos em que a Política sobre ZEIS ganha foco, e, quando e de que modos, ela perde, e assim ressurgem novas pressões populares e institucionais em sua retomada.

### *3.5.1 Antecedentes*

Falar sobre antecedentes institucionais é remontar histórias ocorridas que tenham contato com a institucionalização das ZEIS em Fortaleza. Se o "PDPFor" é de 2009, imagina-se que o período imediatamente anterior a esse marco seja importante para entender o ponto de institucionalização das ZEIS numa lei, como a lei fundamental do planejamento urbanístico de uma cidade. Afinal, constar nesse plano, apesar de sua importância, não indica um início ou um término de ações em prol de demandas de planejamento, mas dele resulta a referência, que é base para a implementação da política.

As referidas zonas especiais (de interesse social) foram incorporadas ao escopo da lei do PDPFor(2009) com o intuito de atender às reivindicações relacionadas à luta pela moradia dos grupos sociais excluídos capitaneados pelo Fórum de Reforma Urbana e pelo Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), representado pelo Cearah Periferia, Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, Federação de Bairros e Favelas, que desde o final dos anos 1990 lutam pelo reconhecimento de suas particularidades no planejamento urbano de Fortaleza (MACHADO, 2011).

Também esse (o plano diretor) não é o único instrumento de planejamento a tratar sobre ZEIS, enquanto política pública, mas o seu instituidor. Assim como aduz o Estatuto da Cidade, outros planos aqui tratados, como o plano plurianual (PPA), entre outros, cumprem sua função de programar ações e assim operacionalizar a política em questão, que é eminentemente de foco territorial, mas que por essa razão mesma, necessita de outros ferramentais de planejamento, como o planejamento orçamentário e a própria discussão política sobre esses instrumentos de planejamento.

Uma comunidade em específico, a Comunidade do Lagamar, chegou a ter um "termo de referência" em 2001 para a elaboração de um planejamento territorial, uma espécie de mistura de demandas de um projeto com as formalidades a serem preenchidas pelo potencial executor, elaborado pela HABITAFOR, a secretaria à frente das políticas habitacionais, demonstrando a busca por apoio do Município para a melhoria do espaço habitado. Tal projeto não foi executado (FORTALEZA, 2015).

Em vista da transformação de seu espaço precário, uma articulação interna à comunidade buscou uma solução independente. A estratégia utilizada foi através de uma organização não-governamental (ONG), uma fundação, a Fundação Marcus de Bruin, e resultou num plano em 2006, o "Plano Estratégico do Lagamar" (FORTALEZA, 2015). Tal planejamento não contou com apoio do Poder Público, mas com atores sociais e comunitários "privilegiando a mobilização e a atuação dos atores sociais diretamente envolvidos pela problemática local" (FORTALEZA, 2015, p.42).

Em outra área da cidade, a comunidade do Pici, ou do Planalto do Pici (designação do bairro), também tentou buscar uma alternativa institucional vinculada ao planejamento e à regularização fundiária do seu território. Se por um lado, considera-se que ações de capacitação comunitária sobre ZEIS permitiram à exigência dessa identificação reconhecida legalmente em 2009 enquanto "ZEIS" pela comunidade, por outro o projeto em parceria com a SPU voltado à regularização fundiária do território entrou em descontinuidade, demonstrando que a visualização, o reconhecimento e efetiva ação do Estado se mostra assimétrica e desintegrada enquanto presença do Poder Público no espaço precário.

Apenas 05 (cinco) meses após a publicação da "Lei do Plano Diretor", foi feita uma comissão especial, a "Comissão de Acompanhamento das ZEIS", composta de 15(quinze) membros (dois coordenadores e treze assistentes técnicos) para "implantação e acompanhamento" das ZEIS, em outras palavras, para "planejar e executar medidas voltadas à sua implantação e acompanhamento" das ZEIS, vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLA), equivalente à SEPOG nos dias atuais.

A essa comissão foi atribuída gratificação por trabalho técnico relevante, conforme o Decreto 12.551, de 22 de julho de 2009, publicado em D.O.M. em 31 de julho do mesmo ano e republicado em 24 de setembro seguinte, com o mesmo conteúdo. No final de 2010, tendo terminado seu prazo de vigência, prorroga-se por 01(um) ano praticamente o prazo de funcionamento da Comissão de Implantação e Acompanhamento das ZEIS, através do Dec. 12747, de 28 dezembro de 2010.

No D.O.M., do dia 04 de maio de 2009, na Seção do Poder Legislativo, consta referências às ZEIS, consideradas uma conquista da cidade, fruto do processo de construção do plano diretor, considerado "participativo" e designado com esse qualificativo em seu nome, sempre se referindo a "futuras regulamentações em lei":

> O Sr. Acrísio Sena tece considerações sobre o lançamento do Plano Diretor, destacando o modelo de construção do documento, que teve a participação de diversos segmentos da sociedade, como Campo Popular e a representação Empresarial. O orador enaltece a postura da Exma. Sra. Prefeita Luizianne Lins, à frente das indagações proferidas por Representantes de vários Setores da Sociedade de Fortaleza, concernente às propostas contidas no citado Plano. Continuando, o orador apresenta destaque para a criação das Zonas Especiais (ZEIS) (...) A seguir, o Sr. Presidente esclarece que o ponto do Plano Diretor Participativo que diz respeito à Criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), próximas a estabelecimentos como Hotéis, serão regulamentadas em Lei específica" (...) "Em seguida, o orador enaltece **todo processo de discussão do Plano Diretor neste Poder, afirmando ter sido o mesmo, transparente e democrático**, justificando sua afirmativa. O orador esclarece ainda que **não há comprometimento nas ZEIS da Praia do Futuro nem rompimento de acordo**, reafirmando que pontos polêmicos deverão ser regulamentados em Leis específicas(...)

No PPA 2010-2013, Lei n.º 9.560, de 28/12/2009, as ZEIS foram identificadas como parte de dois "macroobjetivos" (de número 5 e 11, articulados dentro dos eixos de que faz parte e com os respetivos programas), falando-se em "concretização das ZEIS" como uma ação de política habitacional, como uma expressão do direito humano e ambiental à moradia e como "conseqüência direta das conquistas da política habitacional de interesse social", a ser objeto de investimentos estratégicos do Programa e Aceleração do Crescimento (PAC), nas áreas de Habitação e Saneamento. Além disso, denomina-se como uma intervenção estratégica na infraestrutura de Fortaleza um programa chamado "Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS", nome sem referência no PDPFor (FORTALEZA, 2009).

Apesar desses sentidos de importância, a Comissão de Implantação e Acompanhamento das ZEIS quase foi extinta pelo PLC 0002/11, que recebeu veto parcial e que justificava em sua mensagem:

> "A implementação de ZEIS significa reconhecer a diversidade das ocupações urbanas existentes, além da possibilidade de constituir uma legalidade que corresponda a esses assentamentos, conferindo, portanto, a extensão do direito de cidadania a seus moradores"
> " inevitável realçar a relevância técnica de manutenção da Comissão em pauta" de modo a desempenhar suas atribuições conjuntamente com as funções desenvolvidas pelo Instituto…

Com a Lei Complementar nº 106, de 18 de abril de 2012, que cria o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza (IPLANFOR), é declarada extinta a Comissão de Implantação e Acompanhamento das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS do Município de Fortaleza. Entretanto, no mês seguinte, há atos de prorrogação do seu funcionamento, através do Decreto nº 12.958, de 02 de maio seguinte, para até 31 de janeiro de 2013.

É importante destacar que, de 2010 a 2012, a HABITAFOR, secretaria que estava à frente da iniciativa em relação às ZEIS e em relação à Comissão de Implantação e Acompanhamento das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, elaborou um plano conhecido por Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), dentro do contexto de adequação à Política Nacional de Habitação e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005), que exigiam a elaboração de planos locais para acesso ao sistema e aos investimentos federais com o objetivo de atingir a melhoria da situação de moradia nos municípios (FORTALEZA, 2015).

A grande contribuição aqui considerada em relação a esse Plano foi a oportunização de conhecimento dos territórios em assentamentos precários de Fortaleza, alguns dos quais em ZEIS, conforme o Plano Diretor (FORTALEZA, 2009). Os dados eram primários, em sua maioria, a partir da visita direta aos locais dos assentamentos, que juntos reuniam um total de 843 assentamentos precários (FORTALEZA, 2015).

No Diário Oficial de 06 de janeiro de 2012[44], registra-se como um avanço importante do PDPFor de 2009 a criação das ZEIS. Em abril de 2012, cria-se o Iplanfor pela lei Complementar nº 106/2012, de 16 de abril de 2012.

Em agosto de 2012[45], a Vereadora Eliana Gomes recebe representantes de entidades do movimento pró-ZEIS. Nesse mesmo Diário, há registro de que o Vereador João Alfredo faz um resgate histórico sobre as principais discussões do Plano Diretor Participativo, dando destaque à regularização das ZEIS e lamentando que até aquele momento não haviam sido regulamentadas bem como seus conselhos gestores. Lamenta também que tenha sido rejeitada

[44] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 14.707, de 06 DE JANEIRO DE 2012
[45] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 14.864, 28 DE AGOSTO DE 2012

uma emenda supressiva feita por ele para evitar prejuízo às ZEIS, ao Projeto de Lei Complementar N° 0028/12 - Mensagem Prefeitoral N° 0024/12, ao que pede apoio aos demais vereadores.

De acordo com esse Diário, a Vereadora Eliana Gomes relembra o compromisso que a Câmara (Poder Legislativo) tem no reconhecimento das ZEIS em Fortaleza e todo o processo de elaboração do PDPFor, que considerou participativo. Há referência no D.O.M de que o Vereador Salmito Filho saúda a todos os movimentos populares e socialistas que fizeram parte das discussões para o Plano Diretor de 2009, afirma que:

> **a maior conquista do Plano Diretor**, previsto pelo Estatuto da Cidade **foi exatamente as Zonas Especiais de Interesses Sociais, inclusive destacado pela Exma. Sra. Prefeita Luizianne Lins ao Sancionar o Plano Diretor da Cidade**" (grifos meus)

E reforça que não é a primeira vez que se veicula uma mensagem prefeitoral da então Prefeita relacionada ao Projeto de Lei Complementar N° 0028/12 que, segundo ele, representa uma ameaça às ZEIS.

Outro Vereador, Dr. Ciro, justifica que essa ameaça visa "**atender os grandes investidores e construtoras de nossa Cidade, prejudicando o processo democrático conquistado através do Plano Diretor**" (grifos meus) e, no mesmo Diário, há registro de que a Vereadora Eliana abstem-se de votar (Projeto de Lei Complementar N°0028/12 — Mensagem Prefeitoral N° 0024/12) revelando que havia na Câmara um discurso contrário às ZEIS, do qual ela discordava, no sentido de que as ZEIS prejudicaria o projeto, "desejando ainda sucesso ao Projeto de Urbanização do Dendê".

As falas registradas oficialmente tratavam da consideração de invalidade e de ineficácia enquanto ZEIS das áreas, dentro dos limites de ZEIS 1 (ocupação espontânea), compostas de imóveis vazios, não utilizados pela população dos assentamentos irregulares, ou de imóveis ocupados por qualquer atividade, que não fossem utilizados pela população dos assentamentos, ambos assim considerados quando comprovada a regularidade das propriedades, que foi consolidado como lei através da promulgação da Lei Complementar nº 108/2012, que modificou o Plano Diretor de 2009 (ver Art. 126 PDPFor 2009).

A ideia por detrás era a de que o "público" atrapalharia o direito de propriedade dos particulares que assim quisessem dispor de seus imóveis considerados regulares. Através de consulta ao canal de informações da SEUMA, obtiveram-se 03 pareceres, dois pareceres normativos e um parecer técnico, com pouca relevância enquanto estatística para considerar o

uso do protocolo legal de solicitação de "parecer técnico"[46] sobre cada imóvel em ZEIS, previsto nos parágrafos do Art. 126.

Em 2012, em outro registro[47] fala-se desse sentimento de ameça à propriedade que se tem de forma mais evidente com as ZEIS mas que também é percebido com as ZEPHs. Levanta-se uma discussão ocorrida no COMPHIC sobre a regulamentação das ZEPHs, que assim como as ZEIS, representavam uma pendência de regulamentação do Plano Diretor e que somente através de um processo de conscientização social através dos movimentos é que isso seria possível, tornando-se uma preocupação válida a destruição dos imóveis históricos na ZEPH Jacarecanga até que fossem conciliados os interesses imobiliários envolvidos em razão da futura regulamentação das ZEPHs e de que essa discussão de zoneamentos (planejamento urbano) se restringe aos muros da academia.

Final de 2012 e início de 2013, um projeto que estava em pauta nas discussões[48] da Câmara era a construção do estaleiro no Bairro Serviluz. O Presidente da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará, ADECE, apresenta o Projeto salientando o contexto positivo relativo ao mercado mundial, ao mercado de trabalho da indústria naval e o cenário de investimentos no Nordeste, respondendo aos vereadores seus questionamentos e destacando os aspectos legal, objetivo, impacto ambiental e alternativas para construção da obra. Complementa lembrando que "**o Ceará encontra-se na mesa dos empreendedores**, ressaltando ser **o Titanzinho a alternativa que permite ao Ceará estar na disputa** (..)" (grifos meus). Em outro momento, destaca a vocação econômica da área e a visão de que a promoção do desenvolvimento local e social passa necessária e unicamente pelo "econômico".

No sentido de aprovar o discurso em prol do projeto, o presidente da sessão no momento reforça que "a área do **Titanzinho não se encontra no mapa das ZEIS do Plano Diretor** da

[46] Através de consulta ao site "Licenciamento Digital Fortaleza" e cadastro para acesso, consultou-se o termo "ZEIS", obtendo-se 03 documentos, dois pareceres normativos e um parecer técnico. O primeiro é o Parecer Normativo nº 34-CENOR, que define parâmetros de análise de adequabilidade locacional em relação à áreas de ZEIS 1, exigindo apenas a matrícula; e o segundo, o Parecer/Comunicado nº35-CENOR, trata de áreas de ZEIS 2 (conjuntos habitacionais), excepcionando quando na ausência de registro (matrícula) a apresentação de documentos como contrato de financiamento habitacional e cessão de posse para comprovação de regularidade, com base em Parecer da PGM (Processo 249227/2016 - 044/2016 SEUMA). O parecer técnico de uso e ocupação do solo (Parecer 157/2021) se refere a um caso específico relacionado a imóvel em ZEIS 3, declarando-se a aplicação de critérios como o índice de aproveitamento maior ou igual ao índice de aproveitamento mínimo da Macrozona Urbana, com a exceção de estar desocupado ou sem utilidade há mais de 01 ano. Acesso em 30 de março de 2022. Disponível em https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/arearestrita/parecerestecnicosbasis/dashboardParecerTecnicoBasis.jsf

[47] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 14.940, ANO LX, 19 DE DEZEMBRO DE 2012.
[48] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 14.902, ANO LX, 23 DE OUTUBRO DE 2012 e DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 14.985, ANO LX, 27 DE FEVEREIRO DE 2013

Cidade de Fortaleza" (grifos meus), o que não corresponde ao que se encontra definido desde 2009 na Lei do Plano Diretor, reforçando o sentido de que o instrumento é utilizado muitas vezes de modo distante da técnica, dos mapas da ZEIS, da lei, e de forma política, não técnica, muitas vezes no sentido de invalidá-lo mesmo que legalmente instituído.

### *3.5.2 As experiências iniciais: ZEIS Lagamar, ZEIS Cais do Porto e ZEIS Poço da Draga*

Após demarcadas as ZEIS em Fortaleza, um dos movimentos destaque que fizeram parte das discussões e pressões por esse instrumento, não estava presente dentre as Zonas "legalizadas". Levantou-se muita dúvida, estranhamento, pois como se poderia explicar a não-instituição de uma ZEIS como "a do Lagamar", por sua presença e participação nos momentos que antecederam à institucionalização?

Em 17.12.2009, conforme referências do Diário Oficial[49], há registros de que houve uma ocupação à frente do Paço Municipal formada por pessoas da comunidade do Lagamar. Na Câmara, nesse mesmo dia, foi lida uma carta, a "Carta Aberta" aos fortalezenses elaborada pela comunidade para se pressionar a Prefeita Luiziane Lins a delimitar ZEIS do Lagamar, bem como informada a proposta de uma lei elaborada pela gestão, mas que enfrentou resistência por parte da comunidade.

Em 03 de fevereiro de 2010[50], observa-se que o Vereador João Alfredo enaltece "a luta da comunidade do Lagamar em prol da criação das ZEIS do Lagamar", projeto encaminhado como "Projeto de Lei Complementar N° 0037/09" (Mensagem Prefeitoral N°0038/09). A institucionalização da ZEIS Lagamar ocorreu em 2010, um ano e um mês, aproximadamente, após o grande conjunto de ZEIS ter sido demarcado, através da Lei Complementar nº 076, de 18 de março de 2010.

Cerca de 09 (nove) meses depois, a ZEIS da Comunidade do Lagamar se institucionalizou, nesse caminho de após institucionalizar a área no Plano Diretor, institucionalizar o espaço de articulação comunitária de gestão do território. A comunidade "se articulou e organizou a eleição do seu Conselho Gestor, que foi instituído pelo Decreto Municipal nº 12.724, de 8 de dezembro de 2010, e seus conselheiros nomeados através da

[49] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO SUPLEMENTO AO Nº 14.988. ANO LX, 04 DE MARÇO DE 2013. REGISTRO DE ATA DE SESSÃO DO DIA 17 DE DEZEMBRO DE 2009.
[50] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO SUPLEMENTO AO DIÁRIO Nº 14.238, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2010.

Portaria n°046, de 19 de abril de 2011", ambos documentos regulamentadores da gestão territorial com o instrumento ZEIS.

Através desse Decreto, muitas definições não estabelecidas na Lei do Plano Diretor o foram, cabendo ao Conselho Gestor por exemplo "propor à Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR projetos relativos à habitação e regularização fundiária (...)", reforçando o papel de interlocução dessa Secretaria junto ao Conselho.

Outro ponto interessante foi uma definição sobre a composição do Conselho:

| **COMPOSIÇÃO DO CONSELHO GESTOR DA ZEIS LAGAMAR:**<br>**Total de 12 conselheiros** |
|---|
| **I - seis representantes do Poder Executivo Municipal:** |
| a) um representante da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR;<br>b) um representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA;<br>c) um representante da Secretaria Municipal de Meio-ambiente e Controle Urbano - SEMAM;<br>d) um representante da Secretaria Executiva Regional II - SER II;<br>e) um representante da Secretaria Executiva Regional VI - SER VI;<br>f) um representante da Secretaria de Infraestrutura do Município de Fortaleza – SEINF; |
| **II - seis representantes titulares da comunidade Lagamar,** Bairros S. João do Tauape/Alto da Balança |

Quadro 4 – Composição do Conselho Gestor da ZEIS Lagamar

A posse, tanto de titulares quanto de suplentes, Poder Público ou comunidade, era feita diante de uma estrutura do próprio Conselho Gestor, sua Secretaria Executiva, desempenhada por representante da Secretaria de Planejamento do Município - SEPLA. Não havia previsão de entidades apoiadoras na composição e a suplência dos moradores era estabelecida para cada morador titular. O mandato era de 02 (dois) anos e a presidência eleita também de 02 em 02 anos, alternada entre Poder Municipal e comunidade, sendo o primeiro mandato a cargo da HABITAFOR. Após a publicação do Decreto, o conselho deveria ser instalado no prazo de 90 (noventa) dias e aprovado o seu Regimento Interno no prazo de 30 (trinta) dias. Houve também um outro documento, responsável por homologar as definições de funcionamento do Conselho (Resolução Normativa nº 01, de 6 de julho de 2011) (FORTALEZA, 2015). Denominado também por "Comitê Gestor da ZEIS do Lagamar", ele esteve ativo formalmente por 02 (dois) anos, após o que se desativou.

Para a eleição dos representantes comunitários, foi elaborado um edital (Edital 01/2011-ZEIS 1 Lagamar, conforme consta no D.O.M de 03 de janeiro de 2011) que trouxe disposições relacionadas a como deveria ocorrer esse processo. Como destaques, pode-se relacionar que

havia a definição de uma semana para divulgação e mobilização comunitária, a candidatura por meio de chapas, o cadastramento prévio como morador ou a votação em separado para não-cadastrados, locais de votação itinerantes para ampliar o acesso do morador ao processo de escolha de sua chapa representante.

Em abril de 2011, é publicada a Portaria nº 46 - HABITAFOR, de 19 de abril de 2011 (Diário Oficial nº 14536, de 29 de abril de 2011), que nomeia os conselheiros, titulares e suplentes, integrantes do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar.

Em 2010, já eram vistas movimentações públicas e privadas em relação à preparação da cidade de Fortaleza para o grande evento da Copa do Mundo de 2014, aliás a própria Lei que institui a "ZEIS do Lagamar" apresentou particularidades não vistas no desenho geral presente no Plano Diretor (FORTALEZA, 2009). Destaca seu Art. 5º que o Prefeito pode por decreto:

> (...) **estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos** da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou **quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza**. § 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de **titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União** (Grifos meus).

ANEXO I
Conselheiros Integrantes do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS) do Lagamar:

| ÓRGÃO/ SEGMENTO | NOME | CONDIÇÃO |
|---|---|---|
| SEPLA | Claudio Alberto Barbosa Bezerra | Titular |
| | Hélio Alves Rodrigues | Suplente |
| SEINF | Agueda Maria Frota Ribeiro | Titular |
| | Carlos Augusto Lopes Freire | Suplente |
| SER VI | Edmilson Lucas Pereira | Titular |
| | Marcelo Peixoto de Campos | Suplente |
| SER II | Fernanda Maria Pinto Veras | Titular |
| | Francisco José Vasconcelos Parente | Suplente |
| HABITAFOR | Daniel Gonçalves Rodrigues | Titular |
| | Erialdo Maciel Silva | Suplente |
| SEMAM | Rafael Tomyama Toledo | Titular |
| | Adriana Maria Silva Wanderley | Suplente |
| SOCIEDADE CIVIL | Regina Jaqueline da Silva | Titular |
| | Jorge Pereira da Silva | Titular |
| | Raimundo Antonio Almeida de Carvalho | Titular |
| | Liduina Luzia do Nascimento Sousa | Titular |
| | Maria Rosário Nascimento dos Santos | Titular |
| | Francisca Alda da Silva Barbosa | Titular |
| | Emunuel Costa Marahão | Suplente |
| | Maria Rocilda Mesquita Gomes | Suplente |
| | Maria Liduina Brito dos Santos | Suplente |
| | Marcilene de Oliveira | Suplente |
| | Maria Luiza Barbosa de Azevedo | Suplente |
| | Raimundo Nonato Barros | Suplente |

*** *** ***

Figura 1 - Primeiros Conselheiros Integrantes do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar.

É evidente a preocupação[51] com infraestrutura, afinal, como receber um evento de porte mundial, sem oferecer possibilidades razoáveis para os padrões internacionais de locomoção, estadia e hospedagem, alimentação, segurança? A participação nos processos decisórios sobre o Evento, entretanto, ou mesmo a possibilidade ter o pensamento territorial sobre a cidade incluído nesses processos, embora fosse um dos fundamentos dispostos para áreas de ZEIS, pelo que os residentes deveriam ser pelo menos consultados, através de seu conselho gestor, sobre obras no território especialmente, não ocorreu, permitindo compreender um grave distanciamento da proposta do instrumento, descrito no Relatório das ZEIS, do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (FORTALEZA, 2015):

> "Algumas dessas obras [obras para a Copa do Mundo] foram **pensadas para privilegiar** o acesso ao Estádio do Castelão e ao Aeroporto Internacional

[51] Observava-se a escalada de um pensamento mais unívoco de "cidade", em vista de um período específico, de um futuro próximo, efervescido diante da realização de um evento na cidade, num claro sentimento de visita à "própria casa" de um anfitrião homogeneizado, observa-se uma conjunção de esforços pro atendimento às exigências externas, de consultores privados, turistas, entre outros, em vista dos benefícios que seriam "divididos" de modo difuso pra todos da cidade e refletidos na estrutura urbana em si, como se o nível de absorção desses benefícios fosse igual ou equitativo.

> Pinto Martins, por ocasião da realização da Copa do Mundo de 2014, como a duplicação e o viaduto na Avenida Raul Barbosa e a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Entretanto, para a elaboração e execução das referidas obras, a **população local não foi consultada, desconsiderando, os poderes públicos, a condição de ZEIS**. (Grifos meus)

No caso em foco, a população local teria sido desconsiderada, exatamente o oposto ao que se previa no conteúdo do instrumento ZEIS. Surge daí um conflito de interesses de naturezas várias, espacial-territorial, político-urbano, socioterritorial, comunitário, e também de legalidade, já que um decreto, em tese, não poderia regulamentar de forma diversa da lei a que se refere. Em outras palavras, a lei determinou a gestão territorial compartilhada em áreas de ZEIS, bem como a deliberação conjunta do conselho gestor (Poder Público e comunidade) sobre ações territoriais, em tese portanto sua regulamentação está limitada às definições ausentes que preencham potencialmente o sentido das disposições legais no mesmo sentido destas, ao mesmo tempo que inviabiliza caminhos diferentes do previsto pela lei. Vê-se uma inversão de comandos objetivamente analisados (entre o desenho legal e o decreto), que se associam aos diversos interesses urbanos existentes.

Em 2011, o Movimento dos Conselhos Populares junto a outras representações comunitárias, entre entidades e moradores, pressionaram para a efetivação das ZEIS e instalação de conselhos gestores (FORTALEZA, 2015, p.55). No caso da comunidade "Titanzinho, Serviluz, Bairro Cais do Porto", o Decreto nº 12.830/2011, de 14 de junho de 2011, institui seu conselho gestor de ZEIS 1. Em 09 de julho é eleita a comissão para apoio à eleição do Conselho que realiza reuniões em diversos pontos da ZEIS e mobiliza em torno de 500 pessoas da comunidade (FORTALEZA, 2015, p.55). A eleição foi marcada para 18 de setembro, mas não ocorreu.

> A referida Comissão alegava que as sucessivas reuniões realizadas na comunidade pela Prefeitura, a fim de apresentar e convencê-la a aceitar o Projeto Aldeia da Praia - já realizando a marcação das casas e cadastramento dos moradores - estava dificultando o processo eleitoral, confundindo a população e criando desconforto e repúdio em relação à proposta. A Comissão Eleitoral entende que essa forma de abordagem junto à comunidade é um atentado contra a ZEIS e inviabiliza o trabalho do Conselho Gestor. Portanto, decidiram dissolver a Comissão e apoiar a criação de um Conselho Popular eleito em Assembleia (FORTALEZA, 2015).

É interessante perceber que o Plano Diretor (FORTALEZA, 2009) definiu duas poligonais para o território dessa comunidade duas ZEIS diferentes[52]. Mais tarde, como fruto

[52] Tal fato pode vir a explicar mais tarde o porquê do sentimento de exclusão do "processo das ZEIS Prioritárias", ou de "golpe da Prefeitura" vivenciado pela comunidade do Titanzinho, cujo representante durante a "Comissão

do trabalho do "Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS" (FORTALEZA, 2015), essas duas áreas foram convencionadas com denominações específicas e diferentes, a ZEIS 1 "Serviluz" e a ZEIS 1 "Cais do Porto".

Considera-se que essa experiência de instituição de conselho, que seguiu inclusive o mesmo desenho inaugurado pelo Conselho Gestor da ZEIS Lagamar, na verdade pertence à ZEIS 1 Cais do Porto, e não à ZEIS 1 Serviluz, vez que o componente "Titanzinho" é mais específico que o Bairro Serviluz ou o Bairro Cais do Porto, localizando-se por isso na ZEIS 1 Cais do Porto.

Outra experiência em relação à instalação de conselhos gestores ocorreu na ZEIS Poço da Draga. "Em 2012, houve uma chamada pública dentro da comunidade e os moradores passaram por todo o trâmite de uma eleição" (FORTALEZA, 2015), tendo sido eleitos representantes comunitários do Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga, mas de fato não chegou a funcionar.

### *3.5.3 O "Comitê das ZEIS"*

As ZEIS estavam institucionalizadas em lei, mas não eram de responsabilidade definida a nenhuma Secretaria ou órgão da Administração Pública Municipal, direta ou indireta. A priori, como se trata da política habitacional de regularização fundiária, sua implementação se aproxima da Secretaria cujas competências se alinham às políticas habitacionais, a que gere a política habitacional como um todo na cidade, a HABITAFOR[53]. Por outro lado, há um conteúdo de ZEIS que diz respeito ao seu conteúdo enquanto instrumento urbanístico, ou seja, cujas medidas urbanísticas específicas relacionadas ao zoneamento especial, impactam em tese diretamente o licenciamento de projetos, o controle sobre o "poder construir", mudar a forma urbana, de competência da SEUMA.

Após uma manifestação de grande impacto pelos movimentos sociais em frente ao Paço Municipal em julho de 2013 para exercer pressão na gestão pública (FERNANDES e

de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza" representava a ZEIS Serviluz, território contíguo à ZEIS da qual fazia parte de fato.

[53] FORTALEZA. Site da Habitafor. De acordo com as informações disponíveis em seu sítio eletrônico, a HABITAFOR foi criada pela Lei nº 8810/2003, na gestão do ex-prefeito Juraci Magalhães, enquanto Fundação, entidade da administração indireta, vinculada à Seinf. Tem papel importante no planejamento, execução e coordenação de ações para a regularização fundiária, sendo um de seus 0 eixos de atuação. Desenvolve também a gestão de instrumentos de políticas ligadas ao desenvolvimento habitacional e urbano. Mudou de configuração com sua extinção enquanto Fundação, passando a ser Secretaria, órgão da Administração Direta, com a Lei Complementar nº 176/2014. Disponível em: https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/a-habitafor.html. Acesso em 30 de março de 2022.

FREITAS, 2020), constitui-se, em 21 de outubro de 2013, o "Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS", pelo Decreto Municipal nº 13.241, no D.O.M nº 15.146, de 23 de outubro do mesmo ano, coordenado por uma parceria entre Iplanfor e HABITAFOR. Sua finalidade foi "gerar um relatório, que deverá conter informações suficientes para subsidiar o prefeito na **tomada de decisão quanto às ações prioritárias**, no tocante à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município de Fortaleza" (FORTALEZA, 2015, p. 14) (grifos meus), e somente começou a funcionar em abril de 2014 (FERNANDES e FREITAS, 2020).

Conforme o respectivo Decreto, a pergunta a ser respondida era: quais as ações prioritárias no que diz respeito às ZEIS? Um grupo[54] formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil teve a função de elaborar um diagnóstico relacionado ao instrumento ZEIS a partir do conhecimento acumulado sobre os assentamentos precários e as áreas delimitadas como tal.

O conteúdo levantado pelo Comitê foi registrado no seu relatório-final, que abrangia diversos temas, como a delimitação das poligonais, quais seriam as projeções de modificação legal e de regulamentação a serem realizadas, entre outros. Esse relatório foi concluído em julho de 2015, o primeiro marco diagnóstico da situação desses territórios identificados como ZEIS, sob vários aspectos.

Segundo o "Relatório das ZEIS" (FORTALEZA, 2015: 14), foram convidados[55] a compor o Comitê nove representantes de comunidades inseridas em ZEIS (Lagamar, Pici, Poço da Draga, Moura Brasil, Bom Jardim, Pirambu, Serviluz, Praia do Futuro e Mucuripe) e duas entidades não-governamentais: a Federação de Bairros e Favelas e o CEARAH Periferia.

[54] Participaram desse grupo as seguintes representações, de acordo com o Decreto instituidor:

1. Um representante do Iplanfor (planejamento);
2. Um representante da Habitafor (habitação);
3. Um representante da SEUMA (urbanismo e meio ambiente);
4. Um representante da SEPOG (planejamento, orçamento e gestão);
5. Um representante da SDE (desenvolvimento econômico);
6. Um representante da Secretaria de Educação;
7. Um representante da SEINF (infraestrutura);
8. Um representante da SMS (saúde);
9. Um representante da Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho e Combate à Fome;
10. Dois representantes da Secretaria de Segurança Cidadã, sendo um da Defesa Civil;
11. Um representante da SEFIN (finanças);
12. Um representante da Secretaria de Direitos Humanos;
13. Um representante da Secretaria de Conservação e Serviços Públicos;
14. Um representante da Procuradoria Geral do Município;
15. Um representante da ETUFOR (Empresa de Transportes Urbanos);
16. Nove representantes de ZEIS, convidados pelo Prefeito;
17. Um representante da organização CEARAH Periferia;
18. Um representante da Federação das Entidades de Bairro e Favelas de Fortaleza.

[55] A escolha dessas 09 é motivo de polêmica até hoje, pois se cogita terem apenas sido escolhidas pela Gestão, e não de forma democrática.

Atribui-se essa escolha dos representantes comunitários à atuação em razão da causa das ZEIS bem como pela participação assídua nas discussões para o referido relatório.

As atividades realizadas nesse âmbito foram consideradas participativas (FORTALEZA, 2015. p.14), com a presença de "pessoas e instituições outras não previstas no decreto municipal que o instituiu" (FORTALEZA, 2015, p. 14), destacando-se grupos de extensão formados por estudantes e professores da UFC: o Laboratório de Estudos de Habitação (LEHAB), o Programa de Educação Tutorial (ArqPET), ambos ligados ao Curso de Arquitetura e Urbanismo; o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), vinculado ao Curso de Direito; e também o Laboratório de Estudos da Cidade (LEC), vinculado ao Curso de Ciências Sociais.

Também participou uma organização não governamental Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). Em relação às organizações sociais convidadas, que possuíam atuação territorial reconhecida nas periferias, destaca-se que:

> A primeira (Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza) não tem participado de forma assídua; e a segunda (o Centro de Estudo, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (Cearah Periferia), embora regularmente convidada, ainda não participou de nenhuma reunião. (FORTALEZA, 2015, p. 14).

Relata-se que as primeiras reuniões da equipe técnica partiram do último grande planejamento realizado sobre os assentamentos precários de Fortaleza, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e que os componentes do grupo técnico (bem como do grupo comunitário) não tinham tido contato com esse Plano, necessitando de um nivelamento que teria levado bastante tempo, em função da complexidade e amplidão das informações disponíveis. As discussões participativas somente iniciaram em 14 de abril de 2015, a partir de datas pré-definidas pela Prefeitura, mas flexibilizadas pelos representantes comunitários que declararam precisar de tempo para analisar e fazer proposições, e em 27 de julho o Relatório foi entregue.

O trabalho de elaboração do Relatório do Comitê perfez o tempo formal, institucional, dado por decreto (120 dias), prolongando-se até julho de 2015 (FORTALEZA, 2015, p.14). E mo início de 2015, houve uma redução drástica na equipe de técnicos, trabalhando apenas os membros da HABITAFOR, do IPLANFOR e da SEPOG, com apoio de duas estagiárias e uma arquiteta do IPLANFOR.

Com o reforço técnico, em março de 2015, a proposta preliminar do diagnóstico das ZEIS 1 foi concluída e, logo em seguida, iniciaram-se efetivamente os trabalhos do Comitê

composto pela equipe técnica remanescente e contando, também, com a participação comunitária.

Vale ressaltar que o Relatório do Comitê considerou que a técnica de planejamento denominada “zoneamento urbano” seria uma barreira, em razão da inefetividade apresentada em dar um tratamento urbanístico específico e prioritário a determinadas áreas que deveriam ter prioridade sobre outras:

> (...) pode ser um impeditivo para a implementação da política de regularização fundiária, motivo pelo qual a legislação municipal deve prever Zonas Especiais de Interesse Social em áreas da cidade que demandem um tratamento especial e prioritário. (FORTALEZA, 2015, p.14)

Destacando-se que até o então momento não havia sido regulamentado o instrumento ZEIS bem como a maior parte dos demais instrumentos urbanísticos do Plano Diretor, considerando que apenas outro instrumento estaria regulamentado à época, o instrumento “Transferência do Direito de Construir”, através da Lei Municipal nº 10.333/2015. No Relatório, inclusive, propõe-se a regulamentação de de outros instrumentos favoráveis às ZEIS, como pode ser visto no Campo “Viabilidade Financeira” no Quadro de Proposições do Relatório.

**QUADRO DE PROPOSIÇÕES**

| CAMPO | PROPOSIÇÃO |
|---|---|
| GOVERNANÇA | • Criação da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, de caráter temporário, vinculada ao gabinete do prefeito.<br>• Definição de instância de governo responsável pela coordenação definitiva da implementação das ZEIS. |
| AMBIÊNCIA LEGAL | • Enviar à Câmara Municipal um projeto de Lei Complementar para revogar o parágrafo4° do art. 125 e os parágrafos 1°, 2ª e 3° do art. 126 do Plano Diretor.<br>• Publicação de um Decreto Municipal que suspenda temporariamente o recurso da progressividade, enquanto se discute, no âmbito da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, o destino e a forma de intervenção nessas áreas. |
| VIABILIDADE FINANCEIRA | • Instituição de um fundo público para as ZEIS.<br>• Regulamentação dos instrumentos IPTU progressivo no tempo; Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Desapropriação com títulos da dívida pública; Consórcio Imobiliário.<br>• Inclusão de programas e ações destinados às ZEIS nos instrumentos de planejamento (LOA, LDO e PPA). |
| OUTRAS PROPOSIÇÕES | • Priorizar a implementação, em áreas de ZEIS, de empreendimentos do programa “Minha Casa Minha Vida”, atendendo aos critérios estabelecidos no Plano Integrado de Regularização Fundiária de cada ZEIS e no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2012), buscando reduzir a dispersão urbana.<br>• Formação de instância no âmbito da Prefeitura para o acompanhamento das obras e ações públicas no Serviluz, Lagamar, Poço da Draga, Bom Jardim, Parangaba, Mucuripe ou em ZEIS ameaçadas pela especulação imobiliária (caso ZEIS Dionísio Torres).<br>• Instituição dos conselhos gestores participativos das operações urbanas.<br>• Garantia de representação do colegiado de governança das ZEIS, quando da instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).<br>• Criação de novas ZEIS 1 e ZEIS 3, a partir dos dados do PLHIS/Relatório das ZEIS, atendendo aos critérios do Plano Diretor Participativo de Fortaleza-2009.<br>• Construção de um espaço comunitário para mediação de conflitos e acompanhamento social, em caso de intervenção nas ZEIS. |

Quadro 05 - Proposições do Relatório das ZEIS. Fonte: Fortaleza, 2015.

### *3.5.4 Outras ações na institucionalização das ZEIS (2014-2016)*

Em 2014, após iniciada a experiência do "Comitê das ZEIS", as ZEIS continuaram nas discussões da Câmara de Vereadores. Tal o caso da audiência pública sobre a ZEIS Pirambu[56] e das reclamações da comunidade em relação ao abandono da obra do Vila do Mar, e da audiência pública sobre a ZEIS Bom Jardim[57] e a comunidade Marrocos. As ZEIS estiveram presentes também em dois documentos, um de avaliação do planejamento orçamentário, o Relatório de Avaliação do PPA 2010-2014 - Ano 2013[58], relatando-se a criação do "Comitê das ZEIS", e outro LEI N.º 10.219[59], de 13 de junho de 2014, que, em seu Art. 2º, prevê como prioridades e metas da Administração Pública Municipal para 2015 a diretriz, no item "Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social", de provisão prioritária, de acesso à HIS e à regularização fundiária para as comunidades das ZEIS mais vulneráveis, não delimitando quais seriam essas comunidades.

No final de 2014, é feita uma grande reforma administrativa no Município, através da Lei Complementar 176, de 19 de dezembro de 2014. Por essa lei, o Iplanfor passou a ter como finalidade, conforme art. 52, "(...) realizar e difundir estudos e pesquisas sobre Fortaleza e Região Metropolitana, monitorar e avaliar políticas públicas, realizar a articulação do planejamento estratégico e participativo e fomentar iniciativas inovadoras(...)". Além disso, fixou-se como competência do Iplanfor o planejamento e a regulamentação das ZEIS, bem como fazer a integração de planos estratégicos, plano diretor, planos de governo e instrumentos de planejamento orçamentário (LOA, LDO e PPA).

A competência em relação às ZEIS foi reproduzida também na lei específica do Iplanfor, a Lei Complementar nº 184/ 2014. Tendo como principal instrumento, ou instrumento de partida, uma peça de planejamento, o Plano Integrado de Regularização Fundiária, as ZEIS foram reafirmadas como competência do Iplanfor, e mais especificamente foram incorporadas

[56] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.231 ANO LXI, 27 DE FEVEREIRO DE 2014.
[57] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.326 ANO LXI, 25 DE JULHO DE 2014.
[58] RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - PPA 2010 - 2014 - ANO DE EXERCÍCIO 2013 - SUPLEMENTO DO DOM 15.268, 30/04/2014
[59] SUPLEMENTO DO DOM AO N.º 15.306, 26/06/2014 - DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

enquanto atribuição da DIART, que já estava à frente da Coordenação do Comitê, através de uma regulamentação que só veio em maio de 2016, quando o Iplanfor passa a ter um regulamento específico, através do Decreto nº 13.809/2016.

Em dezembro de 2014, também há registro no DOM[60] de que houve orçamento para regularização fundiária a partir do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. A ZEIS indicada em orçamento foi a ZEIS Bom Jardim na Regional V que seria beneficiada com a regularização de 200 imóveis com o montante total de 100 mil reais.

Na Lei Orçamentária Anual n°10.435[61], aprovada em 28 de dezembro de 2015, é autorizado recurso orçamentário para a implantação de 04 conselhos gestores de ZEIS (246 mil reais) e para o desenvolvimento de planos integrados de regularização fundiária (254 mil reais), bem como autorização para regularização fundiária e melhorias habitacionais de 200 unidades habitacionais na ZEIS Bom Jardim, novamente (150 mil reais).

A contrapartida financeira para a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo passou a poder ser substituída[62] (Art. 7°, $1° da Lei 10.431[63] que altera dispositivos da Lei n° 335/2015) pela doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana, preferencialmente, nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que houvesse requerimento do beneficiário e aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

Também houve a inclusão das ZEIS enquanto eixo temático (Eixo IV - ZEIS, Regularização Fundiária e Vazios Urbanos) de discussão na II Conferência Municipal de Habitação, conforme Edital n° 01/2015, de convocação para credenciamento das instituições da sociedade civil e entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação e eleição do COMHAP, planejada para os dias 29 e 30 de janeiro de 2016.

Em fevereiro de 2016, é celebrado um Termo de Cooperação entre Iplanfor e Institutos de Arquitetos do Brasil - IAB[64], com a interveniência da Secretaria Regional III, para assistir

---

[60] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. SUPLEMENTO DO DOM AO N° 15.433, 29/12/2014 E SUPLEMENTO DO DOM AO N° 15.434, 30/12/2014. LEI N° 10.312, 29/12/2014 E PORTARIA Nº 057/2014, que divulga os quadros de detalhamento da despesa do Município de Fortaleza.

[61] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. SUPLEMENTO AO DOM N° 15.677, 29/12/2015 QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA.

[62] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.678. ANO LXI FORTALEZA, 30 DE DEZEMBRO DE 2015

[63] FORTALEZA. LEI Nº 10.431, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.335/2015, que dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/2009, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências.

[64] FORTALEZA. EXTRATO DO TERMO DE COOPERAÇÃO - PROCESSO Nº P909799/2015. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.720, ANO LXI, 03 DE MARÇO DE 2016

tecnicamente à ZEIS Pici, não envolvendo recursos orçamentários e com vigência inicial de 08 meses. É aditivado em julho de 2016, para ampliar a área de abrangência da assistência técnica para as áreas contíguas à ZEIS Pici, guardadas as características semelhantes de infraestrutura e precariedade habitacional, condicionando-se à impossibilidade de se realizar dentro da ZEIS.

Em junho de 2016, é aprovado um crédito suplementar[65] em favor de diversos órgãos, inclusive para o Iplanfor, para as rubricas "desenvolvimento dos planos integrados de regularização fundiária" (222 mil reais) e "implantação dos conselhos gestores das ZEIS" (199 mil reais). Em outubro do mesmo ano também[66], com valores mais modestos implantação dos conselhos (11 mil reais) e desenvolvimento dos PIRFs (42 mil reais).

Em novembro de 2016[67], o COMHAP constituiu a "Comissão Especial do COMHAP - situação da Vila Vicentina da Estância no Bairro Dionísio Torres" através da Resolução, nº 01/2016, composta por 05 membros do COMHAP, dentre os quais uma Universidade (UFC/Unifor) e o CDVHS, para acompanhar, analisar e a plenária se posicionar sobre o caso da Vila Vicentina, especialmente sobre o seu enquadramento como ZEIS.

### *3.5.5 A "Comissão das ZEIS"*

Em 2016, publicou-se o Decreto nº 13.827, de 14 de junho de 2016, como a execução de uma das proposições do "Comitê das ZEIS", através do que se inaugurou um novo grupo de trabalho colaborativo, a "Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza", conhecida também por "Comissão das ZEIS", cujo prazo de atividades era de 06 meses e seu foco, após o estudo-diagnóstico elaborado e sintetizado no "Relatório das ZEIS", foi a elaboração de regulamentações-base para a implementação das ZEIS criadas na Cidade.

Após esse período, não tendo concluído seus objetivos, teve sua vigência prorrogada por mais 06 meses, pelo Decreto n°13.954, de 12 de janeiro de 2017, com um período de alguns meses entre o fim da vigência do primeiro decreto até o início da vigência do decreto de prorrogação. A conclusão dos trabalhos dessa Comissão se deu em 23 de setembro de 2017.

As representações comunitárias que participaram dessa Comissão foram as que integraram o "Comitê", um grupo de nove: Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe,

[65] FORTALEZA. DECRETO Nº 13.825, DE 07 DE JUNHO DE 2016. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.789, ANO LXII, 15 DE JUNHO DE 2016.
[66] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.873. ANO LXII, 14 DE OUTUBRO DE 2016.
[67] FORTALEZA. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO Nº 15.907. ANO LXII, 06 DE DEZEMBRO DE 2016

Pici, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro e Serviluz. A ZEIS Dionísio Torres iniciou sua participação apenas no grupo dessa Comissão, quando da mobilização ocorrida em razão da ameaça de despejo e demolição no final de 2016[68].

Mesmo com o desenho básico no Plano Diretor e os estudos e proposições para a implementação das ZEIS, ainda era necessário regulamentar os conselhos gestores, que ocorreu a partir da minuta proposta por essa Comissão (2016-2017), um dos produtos elaborados conforme o quadro abaixo.

| **Produtos elaborados pela "Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social" (2016-2017)** | **Síntese do conteúdo** |
|---|---|
| Minuta de Decreto de regulamentação dos Conselhos Gestores das ZEIS 1 e 2 | Proposta de regulamentação dos conselhos gestores das tipologias de ZEIS 1 e 2 bem como do Fórum Permanente das ZEIS |
| Minuta de Termo de Referência dos PIRFs | Proposta de detalhamento para licitação e contratação da elaboração dos PIRFs das ZEIS |
| Minuta de lei de alteração do Plano Diretor e da LUOS 2017 | Proposta de alteração das principais leis que fundamentam a utilização do instrumento, especialmente quanto a consideração de invalidade de imóveis como ZEIS |
| Minuta de lei sobre HIS em ZEIS 3 | Proposta de lei com parâmetros específicos para HIS em ZEIS 3 |
| Minuta de Termo de Referência para Curso de Capacitação em ZEIS | Proposta de detalhamento para licitação e contratação de execução de curso de capacitação em ZEIS |
| Minuta de Lei sobre PEUC e IPTU progressivo | Proposta de lei sobre dois instrumentos de indução do espaço urbano |

Quadro 6 - Produtos da "Comissão das ZEIS" (2016-2017)

Ao total, das 137 ZEIS delimitadas no Plano Diretor de 2009, 10 (dez) tiveram avanços em seus processos de implementação, o que se preferiu chamar de "projeto-piloto", ou "ZEIS prioritárias", uma experimentação para todas as demais.

O Iplanfor desde criado desempenhou atividades na coordenação desse processo relacionado às ZEIS, tanto no "Comitê das ZEIS" quanto na última comissão, consolidando o caráter coordenativo e sua vinculação enquanto entidade do Poder Público a gerir e a secretariar

[68] Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/10/grupo-pede-tombamento-da-vila-vicentina-em-fortaleza.html> Acesso em 04.01.2021.

as instâncias de ZEIS na Prefeitura. Somente em 2018, através do Decreto 14.215/2018, que criou o "Fórum Permanente das ZEIS", que a autarquia ganhou a alcunha oficial de "Órgão Gestor das ZEIS" em Fortaleza.

O escopo do "Fórum Permamente das ZEIS" era a criação, regulamentação e o funcionamento desse espaço que tinha por finalidades a ampliação dos espaços de participação social e articulação voltada para o acompanhamento e a discussão da política habitacional voltada para os assentamentos precários e a reunião dos conselhos gestores das ZEIS instituídos.

Havia qualificação do Fórum como de caráter consultivo sobre a política habitacional. Apesar disso, apresentavam-se "objetivos", "atribuições", dentre as quais a elaboração do Regimento Interno e a deliberação sobre prioridades na aplicação dos recursos destinados às ZEIS. O documento trazia a composição geral desse espaço. Especialmente no que se refere às entidades da sociedade civil apoiadoras da regulamentação das ZEIS, havia 03 vagas para instituição de ensino superior, 03 vagas para movimentos populares e 01 para organização da sociedade civil, a serem preenchidas a partir de uma regulamentação por portaria (diretrizes de eleição e lacunas do decreto sobre o Fórum) e de assembleia específica para eleição.

Trouxe também a definição da duração do mandato dos membros do Fórum, que era de 02 anos. Além disso, era garantido o acesso aos representantes da Comissão de Acompanhamento e Consolidação da Regulamentação das ZEIS (2016-2017), enquanto não fossem instalados os conselhos das ZEIS que tiveram assento nessa Comissão, o que aconteceu em 2019, de forma que acabou se perdendo o sentido dessa disposição. Também foi garantida a reserva de recursos orçamentários pelo Iplanfor para o funcionamento do Fórum.

Em junho e julho de 2018 foram realizadas assembleias territoriais para escolha, mediante voto direto e aberto, de representantes das comunidades (moradores) e de organizações da sociedade civil atuantes nos territórios para composição das Comissões Eleitorais de cada ZEIS, assim como feita a indicação de representantes do Poder Público por meio das Secretarias municipais envolvidas.

Foram escolhidos três moradores e uma organização da sociedade civil para compor a Comissão que organizou a eleição em cada comunidade, conforme o Decreto 14.211/2018. Esse processo foi realizado entre os meses de julho e agosto de 2018 e resultou na formação de dez (10) Comissões Eleitorais (Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Poço da Draga, Pici, Pirambu, Serviluz, Praia do Futuro e Vila Vicentina).

Em seguida à definição dos representantes, tendo como principal missão a confecção dos editais dos processos eleitorais, foram realizadas reuniões com as comissões eleitorais, entre

os meses de julho e agosto, para elaboração de editais para cada uma das ZEIS em atendimento às especificidades de datas, horários e locais para a realização das eleições nestes territórios.

São elaborados os editais de eleição para representantes comunitários de cada conselho gestor de ZEIS, feitos a partir da mistura de uma base proposta por coletivos atuantes em ZEIS (como por exemplo, o Coletivo Carcará, que apresentou a proposta com as comissões eleitorais reunidas no prédio da Câmara de Dirigentes Lojistas em meados de 2018) com uma base elaborada pela equipe do Iplanfor a partir do Decreto 14.211/2018.

Em tais editais, mobilização, procedimentos, cronogramas, meios para candidatura, impedimentos e mapas, foram estabelecidos participativamente de modo que se tornou o primeiro texto e as primeiras imagens acessíveis fisicamente fixados em locais de candidatura dentro dos territórios de ZEIS.

Considerando tanto o período preparatório, como as assembleias territoriais, a formação das comissões eleitorais, discussão e elaboração de editais, e o período eleitoral em si (divulgação, registro de candidatos, campanha propriamente dita), foram produzidos materiais específicos, com *design* e textos elaborados e discutidos com os ex-representantes comunitários da Comissão, como panfletos e cartazes de divulgação, que foram distribuídos pela equipe e entregues aos comunitários para impulsionar a divulgação de todo o processo.

O processo de eleição dos seus representantes comunitários propriamente ocorreu entre 31 de agosto e 23 de setembro de 2018. As eleições ocorreram à noite em dias da semana ou durante o dia em finais de semana, priorizando e ampliando as condições da população de acesso ao voto, e em espaços e equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, centros comunitários, e associações civis dentro dos territórios, conforme diretrizes definidas participativamente com cada uma das comissões eleitorais.

No fim de outubro do mesmo ano, o curso de capacitação em ZEIS foi promovido em conjunto pelo Instituto e por convidados de instituições universitárias. No fim desse mês, em 31 de outubro de 2018, foi assinado o primeiro termo formal para elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária de 03 ZEIS: Mucuripe, Praia do Futuro e Serviluz, com a Fundação Edson Queiroz/ Unifor. Os demais instrumentos formais para a elaboração dos PIRFs, com respectivas datas de assinatura e os tempos formais iniciais de contratação, seguem no Quadro 07[69].

[69] A ZEIS Dionísio Torres teve seu PIRF, de responsabilidade do Iplanfor, iniciado antes da Pandemia de COVID-19, mas tendo em vista o resguardo aos riscos de contaminação com o trabalho de campo, considerando também a intensa participação de idosos, os trabalhos tiveram de ser suspensos temporariamente.

Em 13 de novembro, ocorreu a solenidade de posse, com a presença de representantes comunitários, moradores, representantes do Poder Público, o Prefeito, representante do Ministério Público Estadual, entre outros.

No período de 2019 a 2020, os marcos regulatórios criados em relação às ZEIS foram os regimentos internos dos conselhos gestores das 10 “ZEIS prioritárias”, pelo que se definiram os raios de distanciamento para a remoção caso necessária em relação ao local de origem anteriormente ocupada bem como regras relativas ao detalhamento das atribuições dos membros (cuja base se encontra no Dec.14.211/2018), a verificação de frequência, os casos de afastamento dos conselhos, a ordem dos trabalhos das reuniões e a coordenação dos conselhos através das figuras do presidente e do vice-presidente, ambas escolhidas para serem ocupadas por moradores das ZEIS ou representantes de organizações sociais atuantes no território.

As primeiras reuniões formais dos conselhos gestores das ZEIS ocorreram no início de 2019, a partir de janeiro, quando elaboraram seus regimentos internos e definiram seus presidentes e vice-presidentes. Tendo se iniciado o trabalho de elaboração dos PIRFs de três ZEIS pela Unifor, as atividades de confecção dos PIRFs das demais universidades se iniciaram informalmente sem um instrumento contratual formalizado, o que ocorreu apenas em meados do ano de 2019.

Representou uma situação desafiadora a dificuldade de se definir, diante da realidade autárquica e fundacional das entidades executoras envolvidas, um instrumento jurídico que visasse à elaboração dos planos e que fosse capaz de atender à diversidade de legislações dos entes municipais, estaduais e federais. Tal situação não foi bem-vista pelas comunidades e representantes comunitários, ampliando-se a desconfiança em relação à implementação das ZEIS.

Destaque-se que, em relação às ZEIS trabalhadas pela Equipe Unifor, houve também um desafio importante no que diz respeito ao alinhamento entre o PIRF e demais projetos da Prefeitura de Fortaleza: o caso do projeto “Aldeia da Praia”, coordenado pela Seinf e pela Habitafor, com incursões na ZEIS Serviluz, para o que foram realizadas reuniões entre os responsáveis tendo o Iplanfor como intermediador.

Enquanto isso, além da regulamentação e funcionamento interno desses Conselhos, pautaram-se nesses espaços as seguintes questões:

1. Apresentação de ações da Prefeitura de Fortaleza no âmbito do Programa "Mais Ação" na ZEIS Bom Jardim;
2. Apresentação do Plano Popular da ZEIS Bom Jardim;

3. Apresentação do Plano Fortaleza 2040 quanto a ações específicas para a ZEIS Bom Jardim;
4. Definição de critérios e diretrizes para seleção de mobilizadores sociais em todas as ZEIS;
5. Discussão sobre a área de instalação dos escritórios de campo;
6. Levantamento e discussão de demandas apresentadas pela ZEIS Pici ao Iplanfor, inclusive quanto à construção do Cuca Pici;
7. Dúvidas sobre a revisão e elaboração de novo plano diretor de Fortaleza;

No período de 2018 a 2020, foram elaborados os planos integrados de regularização fundiária (PIRFs), um outro instrumento, para além do instrumento ZEIS, que serve de base para as futuras intervenções e para o futuro controle do uso do solo e ocupação de cada ZEIS. Das 10 ZEIS prioritárias, a elaboração de seus PIRFs foi distribuída conforme o Quadro 12, que traz informações sobre os instrumentos formais de contratação e suas datas de início e períodos iniciais de execução.

| **ZEIS** | **Instituição executora dos Planos** | **Principal instrumento formal de contratação** | **Assinatura e previsão inicial de execução** |
|---|---|---|---|
| Mucuripe, Praia do Futuro e Serviluz | Fundação Edson Queiroz/ Unifor | Termo de Colaboração nº 01/2018 Valor Total do objeto R$ 345.000,00 (D.O.M. de 1º.11.2018) | 31/10/2018 Período inicial: 04 meses Prorrogado por mais 06 meses |
| Bom Jardim, Pici e Poço da Draga | Fundação CETREDE/ UFC | Contrato nº 025/2019 Valor Total do objeto: R$1.950.000,00 | 12/06/2019 Período inicial: 10 meses Prorrogado por mais 120 dias |
| Lagamar, Moura Brasil e Pirambu | FUNECE/ UECE | Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário nº 01/2019 CIDADES/FUNECE Valor Total do objeto: R$1.950.000,00 | 14/07/2019 Período inicial: 10 meses |

Quadro 7 - Contratação PIRFs das ZEIS. Elaboração própria a partir dos D.O.M.

Os PIRFs foram construídos coletivamente em contato com os representantes das comunidades nos respectivos conselhos gestores, mobilizadores sociais e moradores,

participantes das reuniões dos conselhos e interessados em acompanhar as atividades desenvolvidas nos escritórios de campo e nas oficinas ofertadas pelo planejamento de trabalho dos PIRFs. Também participaram representantes do Poder Público, conforme a composição descrita no Decreto 14.211/2018.

No decorrer dos trabalhos, as equipes se depararam com alguns desafios:

1. Dificuldade de levantamento de dados para o plano de regularização fundiária e relação dificultosa com os cartórios, que já possuíam outras demandas de projetos do Poder Público, o que demandou intervenção do Iplanfor para apresentação do instrumento ZEIS;
2. Embora com intencionalidades e respeito na interlocução, a realidade comunitária ainda se mostrou relativamente distanciada das realidades de vida, de formação e de trabalho entre os participantes das equipes dos PIRFs;
3. Discordâncias entre os representantes comunitários e a equipe acadêmica quanto a dados levantados, como ocorreu na ZEIS Poço da Draga;
4. Desconfiança e descrédito com ações da Prefeitura;
5. Dificuldade de melhor apresentação visual do que se propõe o instrumento ZEIS e consequentemente desconfiança da população moradora;

Após elaborados os PIRFs, estes foram aprovados formalmente pelo Decreto Municipal nº 14.878, de 16 dezembro de 2020, que estabelece sua validade, a responsabilidade do Iplanfor pela integridade da informação e pela divulgação de seu conteúdo. Esses planos foram instituídos coletivamente em relação a 09 (nove) das 10 ZEIS "prioritárias", definindo sua validade formal, a responsabilidade do Iplanfor pela integridade da informação dos planos elaborados e aprovados e pela divulgação e legitimação de seu conteúdo.

A elaboração dos PIRFs das "ZEIS prioritárias" marcou o planejamento territorial realizado com as comunidades em assentamentos precários e coincidiu com o fim da gestão do Prefeito Roberto Cláudio e com a transição para a nova gestão eleita, do Prefeito Sarto Nogueira.

Em relação às minutas de lei relacionadas à normatização especial de parcelamento com os parâmetros específicos, elas foram encaminhadas à Câmara Municipal para discussão e aprovação interna com tramitação inicial no Legislativo em 16 de dezembro de 2020.

Com a conclusão dos PIRFs de 09 "ZEIS prioritárias" (ainda ausente o projeto de lei referente à ZEIS Dionísio Torres), houve o encaminhamento das minutas projeto de lei sobre os parâmetros especiais de parcelamento, uso, ocupação e edificação do solo de cada ZEIS.

Através de consulta no endereço "https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/pesquisar-materia" do site do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Câmara de Vereadores de Fortaleza, verificaram-se os projetos de lei identificados no Quadro 08 - Projetos de Lei Complementar - Normatização Parâmetros Específicos:

| | ZEIS | PROJETO | DATA |
|---|---|---|---|
| 1 | **Bom Jardim** | PLC 37/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 2 | **Lagamar** | PLC 38/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 3 | **Praia do Futuro** | PLC 39/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 4 | **Mucuripe** | PLC 40/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 5 | **Serviluz** | PLC 41/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 6 | **Pici** | PLC 42/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 7 | **Pirambu** | PLC 43/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 8 | **Moura Brasil** | PLC 44/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020 |
| 9 | **Poço da Draga** | PLC 45/2020 - Projeto de Lei Complementar | **Apresentação**: 16 de dezembro de 2020. |
| 10 | **Dionísio Torres** | Não há Projeto de Lei criado até o momento (abril de 2022), embora aprovado o PIRF com proposta de normatização inclusa. | |

Quadro 8 - Projetos de Lei Complementar - Normatização Parâmetros Específicos

Em todos os 09 projetos de lei, sua tramitação inicial ocorreu em dezembro de 2020, período em que foi entregue ao Poder Legislativo, não tendo havido encaminhamento imediato, mantendo-se o *status* "aguardando-se a designação de relator" na Comissão Especial do Plano Diretor e Desenvolvimento Urbano (CEPDDU), que trata de matérias que alteram o Plano Diretor.

Alinhada politicamente à antecessora, a nova gestão municipal se iniciou com mudanças no secretariado e organização da estrutura municipal conforme o novo comando. O Iplanfor continuou sendo a entidade competente para a regulamentação e a implementação das ZEIS em Fortaleza, após a construção dos 09 (nove) PIRFs.

Em novembro de 2021, foram eleitos os membros representantes das entidades e organizações apoiadoras do movimento em prol das ZEIS no Fórum Permanente das ZEIS. As vagas diziam respeito a grupos de universidades, organizações da sociedade civil e movimentos populares, entidades e grupos sociais que historicamente apoiam e impulsionam o movimento, o que formalmente estava prescrito desde 2018 em atendimento aos decretos sobre o Fórum.

Ao final desse mês, tem-se a finalização e aprovação do PIRF da ZEIS Dionísio Torres, coelaborado pela equipe da DIART/Iplanfor em parceria com outros setores e secretarias, como a Habitafor, após 01 ano de finalizados os demais PIRFs das outras 09 "ZEIS prioritárias", cujos processos se iniciaram meses antes ainda em 2019.

No mês seguinte, ocorreu a abertura oficial do Fórum Permanente das ZEIS, com a presença de representantes das comunidades e das organizações bem como de representantes indicados pelo Poder Público. Em matéria institucional, destaca-se que "O Fórum representa uma luta histórica da população da cidade de Fortaleza, pelo reconhecimento e valorização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza"[70](PREFEITURA, 2021). Apesar da demora na instalação do Fórum, cerca de 04 anos após sua regulamentação (Dec. 14.215/2018), o texto reforça que as ZEIS são "lugares simbólicos de existência e resistência na valorização de sua cultura".

Considerando-se a elaboração do PIRF da ZEIS Dionísio Torres como marco para o objeto recortado por esta pesquisa, procura-se nessa seção apresentar como a política sobre ZEIS foi recebida no novo contexto institucional em relação à gestão Sarto (2021-2024).

Com o decorrer dos primeiros 100 dias de transição para a nova gestão em meio à pandemia de COVID-19, com restrições e medidas de isolamento social, os movimentos e entidades civis que atuam junto às 10 ZEIS prioritárias publicaram uma carta para a nova gestão em 29 de março de 2021, reivindicando medidas em favor da continuidade das ações em prol da implementação das ZEIS. Apesar dos 09 PIRFs instituídos, os conselhos gestores estavam com seu funcionamento prejudicado em razão do fim do mandato dos membros eleitos em 13 de novembro de 2020.

[70] PREFEITURA DE FORTALEZA. 2021. "Iplanfor realiza abertura do Fórum Permanente das ZEIS Fortaleza". Acessível em: https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/iplanfor-realiza-abertura-do-forum-permanente-das-zeis-fortaleza-nesta-sexta-feira-02-12 . Acesso em 03 de janeiro de 2022.

No início do ano de 2021, em matéria veiculada pelo Jornal O Povo, de título "Entidades pedem reunião com Sarto sobre demandas fundiárias de ZEIS"[71] (O POVO, 2021), destacam-se as pautas consideradas estruturais para as ZEIS em Fortaleza e a manutenção dos acordos políticos entre a gestão anterior e as comunidades em ZEIS, especialmente quanto à solução para a expiração do mandato dos conselheiros moradores, quanto à aprovação do Fórum como instância deliberativa, quanto à inclusão da ZEIS Cais do Porto como ZEIS Prioritária e quanto à garantia de orçamento pra novos PIRFs pras ZEIS em Fortaleza. Nela, Rogério Costa, um dos representantes comunitários em favor das ZEIS, expõe o interesse de construir um diálogo com a nova gestão, a necessidade de se saber qual seria a postura institucional da nova gestão e a forma de participação a ser adotada.

Dentre as reivindicações, a carta intitulada por "Carta das ZEIS ao Prefeito de Fortaleza" e direcionada ao Prefeito de Fortaleza, ao Iplanfor, à SEUMA e à Habitafor, requer o "cumprimento dos acordos" quanto a:

> 1. Inclusão no PLano Plurianual (PPA 2022-2025), na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO-2022) e na Lei Orçamentária Anual (LOA-2022) de dotação orçamentária/rubrica específica para a elaboração e implementação de Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), bem como execução das ações e dos projetos previstos nos PIRFs;
>
> 2. Atualização de valores e inclusão de dotação orçamentária/rubrica específica para a execução dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) aprovados pelas ZEIS prioritárias na Lei Orçamentária Anual (LOA), proposta para o ano de 2021;
>
> 3. A definição e publicização de equipe e estrutura institucional responsável por dar prosseguimento ao processo de regulamentação das ZEIS, tornando transparente para a sociedade civil os nomes e a qualificação do corpo técnico do Poder Público Municipal que ficará a cargo de garantir seu andamento, bem como os métodos e meios utilizados para tanto;
>
> 4. A modificação do Decreto nº 14.211/2018, com a garantia de um Fórum das ZEIS de caráter DELIBERATIVO, devendo este ser eleito ainda em 2021, de maneira a consolidar este instrumento em Fortaleza;
>
> 5. Recondução do mandato dos Conselhos Gestores das ZEIS, vencido no final do ano de 2020, por igual período, de modo a dar continuidade aos trabalhos e evitar o processo de eleição em período de pandemia;
>
> 6. Finalização do PIRF da ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina);
>
> 7. Encaminhamento do processo de Tombamento Definitivo da Vila Vicentina (ZEIS Dionísio Torres) apresentado à Secretaria de Cultura de Fortaleza - SECULTFOR em 2017. Processo de abertura P430950/201;

[71] O POVO, Mateus Brisa. 2021. Acessível em: https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/03/29/entidades-pedem-reuniao-com-sarto-sobre-demandas-fundiarias-de-zeis.html.

> 8. Encaminhamento dos PIRFs e seus produtos para devida aprovação no que corresponder ao legislativo;
>
> 9. A convocação da eleição do Conselho Gestor da ZEIS Cais do Porto, conforme compromisso assumido pela Prefeitura em audiência com o Ministério Público Estadual, e contratação de trabalho de elaboração do seu Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF);
>
> 10. A compatibilização de obras, projetos e programas que causem impacto direto ou indireto em ZEIS com os objetivos e diretrizes dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), devendo tais propostas serem dialogadas com os Conselhos Gestores e elaboradas em processo participativo.
>
> 11. Início de implementação dos produtos elaborados nos PIRFs aprovados, incluindo a elaboração/contratação de projetos executivos, implementação das ações e projetos previstos, com participação do Conselho Gestor de cada ZEIS e moradores.

Como não haviam sido feitas eleições para os conselhos em 2020 nem sido dada previsão para o primeiro semestre de 2021, o ponto relacionado ao mandato dos conselheiros se mostrou como uma prioridade. Se a Carta foi publicada ao final de março de 2021, praticamente dois meses após, houve a edição do decreto que prorrogou o mandato dos últimos conselheiros eleitos (2018-2020), o Decreto municipal n°15.028, de 04 de junho de 2021, que estendeu os mandatos até 31 de dezembro de 2021.

Dentre as ações coordenadas pelo Iplanfor e realizadas pela Prefeitura de Fortaleza, o trabalho se concentrou na articulação junto à nova administração e ao Poder Legislativo no sentido de apresentar os PIRFs para as equipes das secretarias e da Câmara, dirimindo dúvidas e explicando as bases e os detalhamentos dos planos elaborados em conjunto com as comunidades, Poder Público e universidades que participaram do processo.

Exatamente em razão de atribuições decisórias, havia dúvida e polêmica em relação aos grupos da sociedade civil acerca da duplicidade entre ser consultado e de fato deliberar. E, não sem razão, considerado o fato de que historicamente se tem a disputa por espaços institucionais para democratização da gestão de políticas urbanas.

Nova regulamentação ocorre somente em outubro de 2021. Outro decreto expedido, o Decreto municipal nº 15.145/2021, que hoje é o documento de referência mais atual do Fórum Permanente das ZEIS, que revogou algumas disposições do Decreto nº 14.215/2018 e inovou em outras disposições, especialmente a retirada da expressão “caráter consultivo”, que não atendia à condição de instância deliberativa, reivindicado em vários momentos desde a edição do primeiro decreto, e a alteração da composição do Fórum, para acrescentar algumas

secretarias[72] que não estavam formalmente vinculadas, porém que se mostraram fundamentais para a atuação em relação às ZEIS.

Em seguida, houve a publicação do Decreto nº 15.245/2021 que institucionalizou o PIRF da ZEIS Dionísio Torres, elaborado pela equipe técnica do Iplanfor (sem a formalização de parcerias com instituições de ensino superior) em colaboração com as representações comunitárias e institucionais do conselho gestor que o aprovou.

No interesse de perscrutar como a política se manteve em movimento nesse novo momento institucional, destacam-se ações contemporâneas que em seguida à elaboração do PIRF da ZEIS Dionísio Torres, puderam retratar a tendência de posicionamento da política na trajetória do início da nova gestão municipal.

Em matéria institucional "Ações de melhorias habitacionais priorizam áreas de Zonas Especiais de Interesse Social"[73], de novembro de 2021, são destacadas ações da Habitafor em ZEIS: Serviluz, Moura Brasil e Pirambu. Aborda-se o beneficiamento de 300 famílias com melhorias habitacionais, como "construção e/ou reparos de banheiros com a instalação de kits sanitários (chuveiro, lavatório e vaso), colocação de piso e revestimento cerâmico, além de promover o acesso à rede de saneamento básico, por meio da ligação intradomiciliar" (PREFEITURA, 2021).

Em entrevista intitulada "O planejamento popular e a construção de uma cidade melhor" (DIÁRIO, 2021), de 15 de novembro de 2021, com o Prof. Eduardo Machado, da Universidade Luso-Afro Brasileira (UNILAB), é apresentado, a partir de um arranjo legal e de papéis institucionais considerados em ativo funcionamento, um panorama de convicções envolvendo os papéis dos gestores públicos e dos acadêmicos para o enfrentamento de problemas concretos que afetam as realidades precárias da cidade. Ao mesmo tempo em que se acredita nos resultados das ações de planejamento urbano, estuda-se e conclui-se que não há efetividade sem participação social.

Além disso, as ZEIS são citadas nessa entrevista como experiência de planejamento valorizado pela gestão municipal a partir das demandas populares por planejamento urbano,

---

[72] São as seguintes, conforme Dec. 15.145/2021:

1. Secretaria Municipal das Finanças (Sefin);
2. Secretaria Municipal de Segurança;
3. Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (CEPPJ);
4. Secretaria Municipal de Gestão Regional (SEGER);
5. Coordenadoria Especial de Programas Integrados (Copifor);
6. Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (Cagece).

[73] PREFEITURA DE FORTALEZA. 2021. "Ações de melhorias habitacionais priorizam áreas de Zonas Especiais de Interesse Social". Disponível em: https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/iplanfor-realiza-abertura-do-forum-permanente-das-zeis-fortaleza-nesta-sexta-feira-02-12 . Acesso em 03 de janeiro de 2022.

contudo com demora e com muita mobilização popular, o que para o entrevistado faz parte de um novo cenário de articulação pública em que cresce e se qualifica o ativismo social, cada vez mais organizado, informado e criativo, apesar dos desafios de escuta da população de baixa renda, articulação institucional e qualificada para a resolução mais rápida e efetiva dos problemas dos territórios precários, integração territorial das políticas sociais e urbanas e sistematização e integração de dados e informações.

Uma discussão importante ocorre a respeito da revisão do plano diretor. Ele é de 2009 e há previsão desde 2019 para que seja revisado, considerado um dos temas polêmicos[74] a serem tratados no ano de 2022, com estimativa de três anos de atraso.

Em "Retorno das discussões para o Plano Diretor de Fortaleza deve ocorrer no segundo semestre[75] (DIÁRIO, 2021), Giovana Melo, titular da 9ª Promotoria de Justiça (Núcleo de Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação), lembra que, em 2019, o Executivo municipal pretendia realizar uma revisão do Plano Diretor "sem passar por uma participação social" e destaca que "é preciso fazer audiência no local da população (...) porque assim não esvazia".

Nesse mesmo texto, Valéria Pinheiro lamenta o cenário atual de pandemia em que "As pessoas estão preocupadas com questões mais vitais de sobrevivência: alimentação, conseguir trabalho, garantir estudo. As pessoas não estão com cabeça para parar agora e pensar no planejamento da cidade (...)" e acrescenta a preocupação de que "todos os lados sejam ouvidos" no debate.

Em matéria "Plano Diretor de Fortaleza amarga mais um ano de atraso com prejuízos para a Capital"[76] (DIÁRIO, 2022) destaca-se a suspensão do debate sobre a revisão do Plano Diretor de Fortaleza, objeto de pressão por várias entidades desde a metade de 2019, ainda na Gestão Roberto Cláudio, e afirma-se que "a demora para atualizar a legislação urbanística prejudica investimentos, inviabiliza melhorias urbanas e adia uma melhor estruturação organizacional da cidade", colocando o instrumento como orientador da política de desenvolvimento do município, como focalizador da atenção pública para áreas da cidade que

[74] DIÁRIO, 2022. De taxa do lixo à CPI: Câmara de Fortaleza e AL-CE terão temas polêmicos em 2022. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/de-taxa-do-lixo-a-cpi-camara-de-fortaleza-e-al-ce-terao-temas-polemicos-em-2022-1.3175938 . 02 de janeiro de 2022. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

[75] DIÁRIO, 2021. Retorno das discussões para o Plano Diretor de Fortaleza deve ocorrer no segundo semestre. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/retorno-das-discussoes-para-o-plano-diretor-de-fortaleza-deve-ocorrer-no-segundo-semestre-1.3081570. 06 de maio de 2021. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

[76] DIÁRIO, 2022. Plano Diretor amarga mais um ano de atraso com prejuízos para a Capital. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/plano-diretor-de-fortaleza-amarga-mais-um-ano-de-atraso-com-prejuizos-para-a-capital-1.3174752 . 03 de janeiro de 2022. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

apresentam problemas bem como se relaciona diretamente com os instrumentos de planejamento orçamentário, exemplificando com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao mesmo tempo citando as ZEIS como uma das diretrizes do Plano.

Rogério Costa, que, no âmbito da discussão do novo Plano Diretor, é representante do campo popular, destaca nessa matéria a importância de verdadeiramente haver participação popular bem como comunica a preocupação do grupo por 2022 ser um ano eleitoral, com disputas para as eleições estaduais e federais, com receio de que elas pudessem "contaminar o processo" e, assim, de que não se conseguisse "realizar um processo sem comprometer a participação popular, que quer pensar o futuro da cidade, a redução da desigualdade".

A discussão sobre a revisão do Plano foi suspensa em função do contexto da pandemia de COVID-19, após Recomendação do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) à Prefeitura de Fortaleza, tendo em vista a necessidade de participação popular e a dificuldade de debates presenciais que permitissem uma ampla discussão. Com o avanço da vacinação, o Prefeito José Sarto previu a retomada das discussões em fevereiro de 2022, mesmo que de modo informal, junto à Administração e à Câmara de Vereadores (DIÁRIO, 2022)[77].

Em março desse mesmo ano, é realizada a primeira reunião do Fórum Permanente das ZEIS, onde se discutiu e aprovou seu regimento interno. Nessa ocasião, com a presença do Vice-Prefeito e novo Superintendente do Iplanfor, Élcio Batista, foi comunicada a intenção de elaboração do PIRF da 11ª ZEIS "prioritária", a ZEIS Cais do Porto.

Nesse mesmo evento, circulou a notícia de que barracas à frente da Comunidade Poço da Draga, de pessoas da comunidade, inclusive, foram violentamente derrubadas, sem qualquer aviso prévio. Em "Prefeitura faz demolição de barracas de comerciantes informais do Poço da Draga" (G1, 2022)[78], barraqueiros relatam seus desafios nessa relação com a gestão municipal: "Não teve conversa, nem diálogo com as pessoas que tiram seu sustento dessas barracas" e que presentes estavam a fiscalização municipal e a força policial, e que ambos teriam ignorado os questionamentos feitos pelos comerciantes.

### *3.5.6 Alterações no desenho original da Política sobre ZEIS*

[77] DIÁRIO, 2022. De taxa do lixo à CPI: Câmara de Fortaleza e AL-CE terão temas polêmicos em 2022. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/de-taxa-do-lixo-a-cpi-camara-de-fortaleza-e-al-ce-terao-temas-polemicos-em-2022-1.3175938 . 02 de janeiro de 2022. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

[78] G1, 2022. Prefeitura faz demolição de barracas de comerciantes informais do Poço da Draga. Disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/03/04/prefeitura-faz-demolicao-de-barracas-de-comerciantes-informais-do-poco-da-draga.ghtml. 04 de março de 2022. Acesso em 12 de abril de 2022.

A primeira nova referência a "ZEIS" após o PDPFor de 2009 (LC 062/2009) foi a inclusão de poligonal nos bairros Lagamar e São João do Tauape como ZEIS, a ZEIS Lagamar, por meio da Lei Complementar nº 076/2010.

Uma grande mudança ocorreu com a publicação da Lei COmplementar nº 108/12, que modificou o desenho básico estabelecido para as ZEIS. Mais precisamente aprovada no art. 126 a modificação veio no sentido de excluir do Zoneamento Especial de ZEIS as áreas formais vazias, com base na comprovação do direito formal de propriedade, ou de ocupação por pessoas que não pertencessem a assentamentos irregulares, expressando exceções às áreas de ZEIS 1, o que causou intensas discussões sobre ameaças à efetividade do instrumento ZEIS, como apontou a Universidade Federal do Ceará, por seu Programa de Educação Tutorial (PET) do Curso de Arquitetura e Urbanismo, para a valorização do solo nesses "buracos" e para a impossibilidade de controle do uso do solo de interesse social pelo Poder Público nesses terrenos (ARQPET UFC, 2012)[79].

| **Instrumento de alteração** | **Onde mudou?** | **O que mudou?** |
|---|---|---|
| Lei Complementar n° 76, de 18 de março de 2010. | Acréscimo. | Instituiu a ZEIS Lagamar, que não havia sido instituída no texto original do Plano Diretor.<br><br>Diferentemente do que é previsto, cria uma nova nomenclatura para o coletivo de moradores e Poder Público que faz a gestão do território, denominando-o por "Comitê Gestor da ZEIS Lagamar", e não conselho gestor, como está desenhado originalmente.<br><br>Autoriza o chefe do Poder Executivo, seja do Município, do Estado ou da União, estes em relação a projetos de sua autoria, a estabelecer parâmetros urbanísticos específicos e excepcionais para a ZEIS Lagamar por meio de decreto, e não de lei como produto do Poder Legislativo. |
| 1. Lei Complementar nº 79, de 07 de maio de 2010. | Altera o inciso II do Art. 132 da Lei Complementar 062/2019, de 02 de fevereiro de 2009. | Foi resolvida uma atecnia para a contagem de tempo como critério para delimitação de novas ZEIS. Apenas uma nova ZEIS foi criada, a do Lagamar. |

[79] ARQPET/UFC. Projeto de Lei que ameaça a efetividade da ZEIS em Fortaleza. Acessível em: pet.arquitetura.ufc.br/2012/05/projeto-de-lei-que-ameaca-efetividade.html

| | | |
|---|---|---|
| | Altera o §2º do Art. 132 da Lei Complementar 062/2019, de 02 de fevereiro de 2009. | Anteriormente, era vedado o remembramento apenas para o uso residencial unifamiliar. Aos demais usos, não havia vedação. Essa alteração retirou a especificação do uso, ampliando a vedação de remembramento para qualquer imóvel de área resultante maior que 150 m2 em áreas de ZEIS 1 e ZEIS 2. |
| | Altera o Inciso II do art. 138 da Lei Complementar 062/2019, de 02 de fevereiro de 2009. | Cria exceção para tornar válido como ZEIS 3 o imóvel que, em área de ZEIS 3, mesmo possuindo indíce de aproveitamento maior ou igual ao da Zona em que for localizado, estiver desocupado e sem utilidade há mais de 1 (um) ano. Anteriormente, bastava possuir índice de aproveitamento igual ou maior que o da Zona para ser inválido como ZEIS 3. |
| | Altera o parágrafo único do art. 138 da Lei Complementar 062/2019, de 02 de fevereiro de 2009. | Retira textualmente a possibilidade de que uma regulamentação futura de ZEIS 3 submeta às novas regras especiais imóveis lindeiros, considerando-os assim parte da ZEIS 3. A alteração ressalta a análise das condições da área onde será implantada a ZEIS 3 para o momento de sua regulamentação, orientando para a priorização de áreas com maior segurança para a instalação de habitação popular. |
| 2. Lei Complementar 101, de 30 de novembro de 2011. | Altera vários artigos da Lei Complementar 062/2019, de 02 de fevereiro de 2009. | Trata-se de uma grande reforma no Plano-Diretor, alterando disposições sobre:<br>● vários trechos da Zona de Orla (ZO);<br>● sobre a localização e definição de limites para a Zona de Proteção Ambiental (ZPA - 1);<br>● valida a aplicação da Lei Municipal n. 7.814, de 30 de outubro de 1995, anterior ao PDPFor (2009), adequando usos, parâmetros e indicadores urbanos para parte da área da ZO - Trecho III do Plano Diretor que correspondia ao Trecho II - Poço da Draga - da Orla Marítima definido por aquela Lei. Há a ZEIS Poço da Draga.<br><br>No que diz respeito às ZEIS, em seu art. 2º, faz-se alteração no Art. 221 para substituir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) pelo Conselho da Cidade (Concidade).<br><br>Outra alteração foi realizada pelo art. 10, excluindo uma área de ZEIS 3 (Mapa 05 - ZEIS da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, excluindo-se da área de ZEIS 3 - Vazio a área compreendida entra a Avenida Dep. Paulino Rocha, Rua Cel. Zacarias J. de França, Rua João Xavier e BR 116) |
| 3. Lei | Acrescenta o § 4º ao | Em artigo que estabelece como criar novas ZEIS, |

| | | |
|---|---|---|
| Complementar nº 108, de 30 de maio de 2012 | art. 125 da Lei Complementar 062/2019, de 02 de fevereiro de 2009. | esse § 4º dispõe que os assentamentos espontâneos existentes e os reassentamentos populares em processo de implantação, que não são ZEIS e desde que integrantes de programa governamental, poderão reger-se pelo que dispõe o Título III, Capítulo V, da Instituição de Áreas para Aglomerados Populares, da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996 (Antiga LUOS, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação ainda vigente à época, à espera de uma nova LUOS, que somente foi publicada cerca de 05 anos após) |
| | Acrescenta os §§ 1º, com os incisos I e II, 2º e 3º ao art. 126 da Lei Complementar 062/2009. | Transcreve-se integralmente a alteração, observando-se que tornar inválidas áreas de dentro de ZEIS já foi um mecanismo excepcional utilizado em relação às ZEIS tipo 3, conforme art. 138:<br>"§ 1º São **inválidas e sem eficácia** como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, **embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1**, sejam constituídas de:<br>I – **imóveis vazios**, **não utilizados** pela população do assentamento irregular, desde que **comprovada a regularidade da propriedade**;<br>II – **imóveis ocupados** por qualquer atividade, que **não sejam utilizados** pela população do assentamento irregular, desde que **comprovada a regularidade da ocupação**.<br>§ 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o §1º o que **dispõe a legislação urbana para a zona** em que se situam os mesmos.<br>§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando **solicitado pelo interessado, através de parecer técnico"**. (Grifos nossos) |
| 4. Lei Complementar nº 229, de 22 de março de 2017 | Altera a redação do art. 309 da Lei Complementar nº 62/2009 | É incluída a palavra "preferencialmente" para que as áreas descritas no art. 309 (ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu) sejam objeto de Operação Urbana Consorciada, mantendo-se a não-aplicação dos parágrafos do art. 312 a essas áreas. |
| | Acrescenta o inciso III ao art. 138 da Lei Complementar nº 62/2009 | "Art. 138. São **inválidas e sem eficácia** como áreas de Zona Especial de Interesse Social 3 (**ZEIS 3**) as áreas que, embora situadas dentro dos limites de ZEIS 3, sejam áreas de:<br>III – empreendimentos e atividades de incentivo à pesquisa, inovação e tecnologia, localizados em terrenos na área do Parque Tecnológico e Criativo de Fortaleza, criado pelo Decreto nº 13.841, de 30 de junho de 2016". |

Quadro 09 - Alterações legais do desenho das ZEIS em Fortaleza. Elaboração própria.

Percebe-se que houve uma perda de área em terrenos delimitados como ZEIS 3, “ZEIS de Vazio”, seja porque alguns deles deixaram de ser ZEIS 3, seja porque porque se estabeleceu regra que retira validade e eficácia como ZEIS de terrenos que possuam regularidade formal, regra essa utilizada posteriormente para terrenos de ZEIS 1, “ZEIS de ocupação”, desde que comprovadas a regularidade da propriedade ou mesmo da ocupação, sem que ela esteja ocupada pela população do assentamento.

Sobre a “perda” de ZEIS, tratou-se de uma dúvida de como funcionaria a progressão sobre áreas de ZEIS 3, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA realizou consulta à Procuradoria Geral do Município - PGMFor para saber como se aplicaria o §3º do art. 312 do PDPFor em relação aos prazos dados propondo assim três hipóteses:

I - Permanecem em vigor a aplicação dos percentuais exigidos para liberação das construções; (continuidade da progressividade)

II - Prevalecem para a totalidade dos imóveis em ZEIS 3, os padrões da Zona em que estão inseridos, modificando o art. 138 do PDPFOR; (liberação total dos parâmetros de ZEIS 3 para os parâmetros das Zonas)

III - Propor um plano de intervenção para cada ZEIS 3, conforme estabelece o art. 133 do PDPFOR. Neste caso a exclusão dos terrenos e a liberação das áreas em ZEIS 3, aguardariam a elaboração de estudos específicos. (Congelamento da progressividade transcorrida condicionada a planos de intervenção)

O parecer da PGM, muito embora considerasse a opinião da Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PROURMA-PGMFor), que defendia a continuidade da progressividade anual até a revisão da Lei, defendeu a liberação total dos parâmetros específicos de ZEIS 3, ainda inexistentes, dando maior segurança jurídica ao desvinculamento de suas construções da natureza das áreas demarcadas.

Outra referência às ZEIS após o PDPFor de 2009 (LC 062/2009) ocorreu na Lei Complementar nº 184, de 19 de dezembro de 2014, que disciplinou a competência, estrutura e organização do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), recriado pela Lei Complementar n. 106, de 18 de abril de 2012, e redenominado pela Lei Complementar n. 137, de 08 de janeiro de 2013. Por essa lei, o Iplanfor passou a ser o responsável institucional por coordenar a elaboração de planos e regulamentação das ZEIS e articular a elaboração dos planos e regulamentação das demais Zonas Especiais.

O Decreto nº 14.211, de 21 de maio de 2018, regulamentou o funcionamento geral dos Conselhos Gestores das ZEIS 1 e 2, instâncias paritárias entre Poder Público e sociedade civil. Os aspectos tratados foram: composição, atribuições, procedimentos para formação da comissão eleitoral, eleições de representantes das comunidades, indicação de representantes do Poder Público, substituição, impedimentos, funcionamento básico.

Outro documento importante é o Decreto nº 14.215, de 22 de maio de 2018, que cria e regulamenta o Fórum Permanente das ZEIS, resultante do desmembramento da proposta inicial da Minuta de Decreto de regulamentação dos Conselhos Gestores das ZEIS 1 e 2. Publicado no Diário Oficial do Município em 24 de maio de 2018, foi a primeira utilização da denominação "Fórum Permanente das ZEIS", haja vista não estar prevista qualquer referência no Plano Diretor ou em qualquer outra lei específica.

Em dezembro de 2020, é publicado o Decreto nº 14.878/2020 que estabelece como válidos e institucionaliza os planejamentos territoriais de regularização fundiária de 09 (nove) das 10 ZEIS "prioritárias" elaborados em parceria com as universidades: UFC, UECE e Unifor, definindo o Iplanfor na Prefeitura como guardião das informações produzidas.

# 4 PLANEJAMENTO URBANO E ZEIS

Nesse Capítulo, pretende-se articular o instrumento ZEIS na cidade de Fortaleza com referências em planejamento urbano. Objetiva-se assim levantar os quais os antecedentes de planejamento urbano na cidade de Fortaleza, como a ZEIS sendo um zoneamento impacta a cidade, em que dimensões, e que tipo de planejamento urbano é as ZEIS e de que formas se integra ao planejamento da cidade.

O processo de urbanização brasileiro, historicamente atrelado ao fluxo de trabalhadores e pessoas sem capital do campo para as cidades, favoreceu a um crescimento populacional urbano sem precedentes nos últimos 60 (sessenta) anos. Nesse período, a população urbana total quintuplicou, enquanto a rural decaiu cerca de dez milhões de pessoas, conforme dados do IBGE (2010).

Tais fluxos e a crescente desigualdade entre as infraestruturas campesina e urbana, cuja concentração se intensificou nos núcleos urbanos formais a partir da segunda metade do século XX. As dinâmicas urbanas ultrapassam a ideia de modernidade nas cidades, impactando comunidades e vidas nas periferias urbanas, que ainda buscam pelos beneficiamentos urbanísticos por vezes concentrados em áreas nobres e a garantia de valores como dignidade e justiça social.

Considerando as peculiaridades regionais e históricas da ocupação do solo brasileiro, as diferenças entre os tipos de processo migratório ocorridos - inter-regional, interestadual e intraestadual, a crescente desigualdade entre as infraestruturas campesina e urbana, esteve cada vez mais concentrada nos núcleos urbanos formais a partir da segunda metade do século XX, intensificando ainda mais os fluxos resultantes do fenômeno da seca nos estados nordestinos, a exemplo do Ceará.

Fortaleza, capital do Estado, é cidade litorânea que associa seu crescimento urbano aos cenários nacional e internacional, marcada por características diversas expressas em seu tecido urbano. É um centro regional dinâmico, polarizando uma área que posteriormente deu origem à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973.

Atualmente, tal Região ficou caracterizada pela hegemonia de Fortaleza no processo social, econômico e político de consolidação de territórios urbanos, reforçando o desenvolvimento concentrado na Capital, município mais populoso e que apresenta também as maiores vulnerabilidades territoriais socioambientais.

De acordo com dados do Plano Fortaleza 2040, é uma cidade também extremamente desigual, econômica e socialmente, com a maior parte da população excluída dos benefícios urbanos. Com cerca de 42% de seus habitantes ocupando 12% de seu território, e com índices de desenvolvimento humano em contraste, bairros com valores diametralmente opostos, equivalentes a se ter características dos melhores e dos piores países do mundo no mesmo tecido urbano.

De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHISFor (2012), exigido para o município ter acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FMHIS e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, apenas 12% dos 843 assentamentos precários existentes em Fortaleza estão em ZEIS.

Por dados do Plano Fortaleza 2040, a concentração de doenças sobretudo decorrentes de falta de saneamento, de homicídios especialmente entre jovens e de jovens que nem estudam nem trabalham, são espacializáveis em áreas de ZEIS, demonstrando que as vulnerabilidades estão concentradas nesses territórios, de tal relevância que poderia basear estratégias de desenvolvimento de políticas públicas.

## 4.1 Planejamento urbano e a cidade de Fortaleza

É importante considerar o que é planejamento urbano, para além de ações eminentemente urbanísticas planejadas para a cidade, pois sua historicidade evidencia uma evolução de pensamento urbanístico que superou suas origens voltadas à estética urbana. Passar por elementos dessa evolução pode contribuir para a abertura de abrir janelas reflexivas em contato com a história da cidade de Fortaleza e alguns constructos denominados planos diretores, principais instrumentos de planejamento das cidades.

Para Mamede (2008, pág. 20), planejamento urbano se sintetiza como “um instrumento técnico, limitado, mas necessário e indispensável à gestão da cidade”, indicando sua importância para o ordenamento e as tomadas de decisão para as cidades. Rolnik (1994) destaca a valorização da inclusão formal das demandas populares na prática do planejamento urbano, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes, em consequente reforço à responsabilidade do Estado e da crença de que somente quando a produção da cidade for por ele controlada se cumprirá função social da propriedade urbana.

A existência do planejamento urbano, para além de fundamentada numa razão instrumental-formal ou mesmo institucional, também se constitui um contrato social com o fim primeiro de implementar mudanças nessa esfera (ROLNIK, 1990, *apud* MAMEDE, pág. 80).

Esse panorama de pensamentos sobre planejamento urbano pode ser sistematizado em vertentes filosófico-históricas a partir das quais se explicitam visões de cidade. São expressas no quadro seguinte características e críticas que se estabelecem sobre o pensamento urbanístico, apresentando a associação entre cidade, Estado, pensamento social e político dominante e técnicos participantes.

| Vertentes | Características | Críticas |
|---|---|---|
| **Funcionalista** | - visão com viés mecanicista, enfatizando a divisão do todo em partes;<br>- ação planejadora, baseada por uma lógica formalista e uma racionalidade abstrata, que buscavam legitimar-se pela ciência e pela técnica, sem captar a dinâmica dos processos sociais e dos agentes sociais da cidade real;<br>- a partir da Carta de Atenas, compreende a cidade a partir de funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular;<br>- Exemplo de cidade: Brasília;<br>- Urbanismo na condição de um instrumento capaz de organizar a sociedade;<br>- Estado considerado um agente neutro a serviço do bem comum, objetivando a implantação do estado de direito sem mudanças sociais; | - reducionismo da racionalidade técnica funcional, descuidando da complexidade das relações humanas e omitindo a dimensão do imaginário e do simbólico;<br>- enfoque mais estrutural de cidade, com a idéia de comunidade como "célula" básica, preterindo a dinâmica urbana, sua pluralidade e diversidade (MAMEDE 2008, pág. 54, *apud* SITTE 1992);<br>- caráter autoritário e tecnocrático das experiências representadas pela figura do arquiteto-herói, resultantes na prática em propostas espaciais fragmentadas, decorrentes da setorização da cidade e deterioração da trama urbana.<br>- Sem repercussão expressiva espacial em Fortaleza, mas mais especialmente na formação profissional de urbanistas; |
| **Organicista** | - visão de reordenação mais humana do território, filiada ao *comprehensive planning*, a partir da década de 1950;<br>- enfatiza a escala regional, com filiação ao planejamento regional anglo-saxônico e norte-americano;<br>- Influência de Geddes (1994): tese geral de "levantamento antes do planejamento", de aproximação entre cidade-ideal da cidade-real, e leis urbanas como meio de legitimação e justificação de intervenções (MAMEDE, 2008, pág. 56 e 57);<br>- Enfoque na criação dos institutos de estudos da | - visão de enfrentamento da sociedade industrial sem passar pela discussão da compatibilidade do sistema produtivo e da organização urbana; |

| | | |
|---|---|---|
| | cidade e na teoria do Town Planning, conforme o pensamento de Geddes (1994);<br>- em Fortaleza, representada pelo Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, de 1963; | |
| **Sistêmica** | - relação crítica com planos diretores idealistas ou intuitivos, baseados na organização física da cidade;<br>- novos elementos e contribuições multidisciplinares à compreensão da complexidade do fenômeno urbano e da estrutura urbana, que é compreendida como um sistema complexo de relações e abordagens que precisam ser organizadas e individualizadas para uma avaliação e planejamento motivados a partir das consequências das alternativas disponíveis;<br>- utilização de recursos tecnológicos e modelagem computacional e matemática na tentativa de recriar a realidade urbana em sistemas de informática e assim prever soluções para a problemática urbana;<br>- compatibilização com o desenvolvimento integrado de áreas urbanas sob muitos aspectos;<br>- de expressão no Brasil no fim da década de 1960 e início da de 70, com apropriação para os objetivos do Governo Militar; | - lógica formal, tecnológica e abstrata preferida em relação à compreensão histórica e social e visualização da cidade-real;<br>- redução da discussão sobre o sistema capitalista e os conflitos por ele sustentados, especialmente quanto à conformação das sociedades periféricas;<br>- Viés antidemocrático com preferência a modelos tecnológicos, dados quantitativos à análise qualitativa e à participação do cidadão. |

Quadro 10. Vertentes filosófico-históricas sobre Planejamento Urbano. Elaboração própria a partir de Mamede (2008).

Considerando ser o plano diretor instrumento básico do planejamento urbano, conectado às práticas e políticas urbanísticas das cidades, as práticas de planejamento urbano oficial podem nele ser materializadas, organizando o tempo histórico para demonstrar a relação entre plano e constituição/ pensamento sobre a cidade (MAMEDE, 2008, págs. 16 e 17).

De maneira sintética, no quadro abaixo procurou-se demonstrar o planejamento urbano em etapas no tempo histórico como processo macro a partir do qual se apresenta uma evolução da natureza e da visão dos planos diretores e, por assim dizer, do pensamento urbanístico brasileiro, tendo a principal característica da fase agregado-se à sua denominação.

| | **Fases de Planejamento Urbano** | **Períodos** | **Características Principais** |
|---|---|---|---|
| 1º | **Planos de melhoramento urbano** | entre 1895 e 1930 | Ênfase na técnica e na estética (aformoseamento urbano), em preocupação com a circulação, os serviços urbanos, a remodelação |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | dos espaços da elite (praças, jardins etc) e a expulsão das camadas populares das áreas frequentadas pela elite.<br><br>Profissionais de engenharia formados em escolas militares com viés de estruturação de áreas das cidades para o comércio e para o aformoseamento, sem compreender a cidade numa unidade urbanística (MAMEDE, pág. 68) |
| 2º | **Planos de remodelação urbana** | entre 1930 e 1950 | Visão setorial cede lugar à proposta a partir da compreensão da totalidade da cidade.<br><br>formulação das primeiras propostas de zoneamento, a organização dos órgãos de planejamento urbano, integrados à estrutura administrativa das prefeituras, e as legislações urbanísticas de controle e uso do solo. Visão de conjunto da cidade, pautados nas idéias base de zoneamento e circulação.<br><br>Iniciativas isoladas de governos locais representavam os interesses econômicos e políticos elitistas da época, sem se considerar para tanto existir uma política urbana nacional.<br><br>momento de consolidação do urbanismo enquanto prática profissional e área de conhecimento<br><br>Em Fortaleza, Nestor de Figueiredo elabora o anteprojeto do Plano de Remodelação da Cidade de Fortaleza e Sabóia Ribeiro, a Remodelação da Cidade de Fortaleza |
| 3º | **Planos diretores físico-territoriais** | entre 1950 e 1970 | Novo papel do Estado, puxado pelo Governo desenvolvimentista de Vargas (1930), em relação ao urbano: planejar o urbano para o desenvolvimento através da industrialização e para a modernização das cidades.<br><br>Caracterização de ações de planejamento enquanto política urbana a partir do momento em que a questão urbana passa a ser importante para a pauta do desenvolvimento urbano e do planejamento econômico, o que só acontece a partir de 1950.<br><br>Visão de planejamento urbano como processo, fundamental ao diagnóstico das cidades e à elaboração de soluções técnicas e administrativas;<br><br>Ideário derivado do *comprehensive planning*, valorização da aglomeração em comunidades, na unidade bairro, privilégio do transporte particular e, na forma urbana, de padrões radiais, disposições antigeométricas, bem como a preservação de irregularidades e características naturais das cidades; |
| 4º | **Planos diretores de desenvolvimento integrado** | entre 1970 e 1980 | Institucionalização de uma política urbana para o País através do sistema político centralizador dos governos militares.<br><br>Criação de condições de infraestrutura e de habitação com foco na reprodução das relações capitalistas e no controle social de caráter administrativo buscando anular politicamente o surgimento de movimentos sociais e urbanos.<br><br>Visão técnico-científica para garantir neutralidade legitimadora das ações dos governos federais militares, de modo a concentrar e controlar verticalmente os investimentos, reduzindo a autonomia |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | dos municípios, através de financiamento de planos integrados, que não teriam induzido ao desenvolvimento de programas federais nem ao melhoramento de práticas administrativas municipais e cujos técnicos apenas eram capacitados para processos internos.<br><br>Desalinhamento entre diretrizes e instrumentos propostos, indicações quanto à viabilização de ação executiva, com distanciamento entre os planos, as comunidades e as administrações locais, relação sustentada em discursos alinhados aos interesses das elites econômicas e políticas locais. |
| 5º | **Planos de diretores de desenvolvimento urbano participativo** | a partir de 1988 | Estruturados em duas vertentes de planejamento urbano: o planejamento politizado, de caráter redistributivista, e o planejamento estratégico de gestão empresarial, sob a idéia de um Estado gerencial, com base nos ditames dos países centrais.<br><br>Resultado de um processo longo, decorrente de reflexões acadêmico-intelectuais e processos políticos sociais, como os impulsionados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, e institucionais que ampliaram o debate sobre as políticas urbanas e culminaram na Constituição de 1988, elevando ao patamar constitucional o instrumento "plano diretor", e incluindo na política de desenvolvimento urbano nacional temas como função social da propriedade, justa distribuição dos bens e serviços, gestão democrática, desenvolvimento ambientalmente sustentável. |

Quadro 11. Fases de Planejamento Urbano. Elaborado a partir de Mamede (2008)

Ao longo do crescimento urbano de Fortaleza, houve a elaboração de vários planos diretores com o objetivo de orientar a politica urbana municipal. No caso de Fortaleza, Mamede (2008, pág. 17) divide o planejamento urbano em três períodos: o **primeiro**, entre 1824 e 1932, representado por plantas de expansão, códigos de posturas e intervenções setoriais; o **segundo**, por planejamento de remodelação urbana entre 1932 e 1963, expressos em planos de melhoramento e no primeiro código Urbano e, por fim, os planos diretores entre 63 e 2000. Esse último período pode ser dividido em três momentos, relacionando-se ao quadro de desigualdade urbana e acompanhando o desenvolvimento ampliado a nível de metrópole (MAMEDE, 2008, págs. 16 e 17):

> [...] os Planos Diretores Físico-Territorial e o Alvorecer da Metrópole Regional, os Planos de Desenvolvimento Integrado e a Metrópole Antecipada e os Planos de Desenvolvimento Urbano Participativo e a Metrópole de Duas Faces.

Fernandes e Freitas (2020) consideram que há uma herança histórica do modelo de planejamento modernista "baseado nas diretrizes do CIAM", o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1928, que trouxe a proposta estilística de que "uma boa arquitetura era simples, funcional e racional" (Holston, 1998), descontextualizado, em função de um planejar

supressor de *"costumes, historiografias e cultura de diferentes grupos sociais"* (Holston, 1998, pp. 39-42, *apud* FERNANDES e FREITAS, 2020). Coordenado a isso, transplantam-se projetos internacionais com contextos específicos e diferentes enquanto equações gerais solucionadoras de realidades distintas (ARANTES, 2006 *apud* FERNANDES e FREITAS, 2020).

Observa-se com relevância frente a outras dinâmicas o deslocamento de moradores de baixa renda das terras que ocupam para áreas periféricas da cidade ou para cidades metropolitanas e a substituição das áreas desocupadas por moradias ou negócios de alto padrão. Relatam-se por estudos já realizados e pelos moradores dessas terras e lideranças as incursões de empresas com certo poder econômico interessadas no baixo custo das terras.

Freitas (2019) reflete que gestões de esquerda trouxeram a institucionalização de planejamentos urbanos e a perspectiva democrática a fim de controlar o direito individual da propriedade urbana e assim privilegiar o interesse coletivo, enquanto utopia de Direito à Cidade baseada na obra de Henry Lefebvre, pensamento utópico comum nas metrópoles da América Latina. Assim, os cenários nacional e local se conectam também ao cenário das metrópoles latino-americanas através dos efeitos históricos da evolução do sistema capitalista de produção e do lugar dos Estados colonizados na reprodução violenta das desigualdades sociocapitalistas.

Historicamente, forças socioprogressistas buscam a transformação da sociedade através de instrumentos legais e do próprio Estado, que teriam a força necessária para operar as mudanças necessários no sentido de um maior equilíbrio socioespacial e de diminuição das desigualdades nesse âmbito. Brasil (2016) afirma que as comunidades sempre perdem na disputa de forças, tendo a intervenção estatal como fundamental para que se exerça um balanço de forças, embora as reformas agrária e urbana nunca tenham sido implementadas pelo Estado.

### 4.2 Instrumento Zoneamento

O zoneamento parte do problema de organizar racionalmente o uso do espaço onde se assentam as cidades, o que é entendido como um fator global de progresso. É uma divisão categorizada do espaço urbano observando os usos compatíveis e incompatíveis com cada área da cidade, definindo através de objetivos e parâmetros urbanísticos. Considerado "um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal, configurando um Plano Urbanístico Espacial" (SILVA, 2007, p. 270.), divide a cidade em "zonas de uso".

Juridicamente, o zoneamento e seu conteúdo se tornam parâmetros para condicionar o uso da propriedade privada, conforme padrões predefinidos, a liberar, restringir, compatibilizar

ou não, o imóvel à área urbanística predefinida e aos usos permitidos, estimulados, desestimulados, ou mesmo proibidos, para determinadas áreas e para outras não, trazendo em si uma mensagem de conteúdo urbanístico para a sociedade, ou melhor, para as pessoas que vivem em sociedade. Trata-se assim de uma interação mediada pela legalidade, assim como outros instrumentos, entre o público e o privado, a cidade e o bem imóvel, o direito social urbano e o direito de individual de propriedade.

Celso Antônio Bandeira de Melo (1982, p. 03) qualifica o zoneamento como um tema radicado "na intimidade do panorama amplo das limitações administrativas à esfera individual. Estas, no estado de direito, para serem legítimas, têm de assujeitar-se a coordenadas bastante precisas". Em outro momento, compreende o zoneamento como parte do "(...) conjunto de intervenções estatais, caracterizado pela imposição de deveres de abstenção, que delimita o exercício da liberdade e da propriedade a fim de condicioná-las ao bem-estar social".

Em outras palavras, é uma limitação do poder individual sobre o direito de propriedade, é um ‘não fazer’, uma configuração desse direito, quanto cria para o próprio Estado um ‘cumprir’ e um ‘fiscalizar’ de acordo com os limites legais, um dever, um ‘fazer’, em função do convívio urbano e do bem-estar social, idealização ampla, materializada no conteúdo do plano diretor e nas demais leis urbanísticas.

Assim, o zoneamento é intimamente ligado ao interesse público, ao Estado, e às noções de legalidade e de limitação dos usos e propósitos particulares, configurando-os, não os eliminando, em função do que, como afirma José Afonso da Silva, “(..) para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações.

Essa configuração pública urbanística é expressada através de padrões, de índices ou medidas ou parâmetros, urbanísticos (recuo de via; altura máxima, ou gabarito, das edificações; limite máximo de construção para o lote, ou coeficiente de aproveitamento; lote máximo, lote mínimo; largura de frente ou testada máxima e mínima etc) com propósitos relacionados aos usos permitidos, desejados, não-desejados, proibidos entre os comuns (residencial, comercial, misto, industrial etc), de modo a expressar a vontade pública a induzir ou estimular mais construções, ou menos, consideradas as condições dos sistemas de responsabilidade direta ou indireta do Poder Público (viário, de abastecimento, esgotamento, drenagem, distribuição de energia, equipamentos e serviços públicos, sistemas ambientais etc) que aos imóveis se conectam e que definem parcela significativa do espaço urbano.

A calibragem desses parâmetros se relaciona diretamente com as condições de habitabilidade no geral, especialmente com questões ecológicas (lote mínimo com medida elevada, ou recuo de medida elevada, por exemplo, que induz a uma redução do número de

construções de um espaço ou influencia em condições de conforto térmico e ventilação respectivamente), questões de adensamento populacional (taxas elevadas de ocupação permitem a verticalização e a maior utilização da infraestrutura pública já instalada), entre outras, para além de integrar-se em relações com os interesses do mercado de imóveis (mercado imobiliário).

A partir do estabelecido pelo Plano Diretor (2009), o Município, por meio do instrumento urbanístico denominado "zoneamento", dá-se um macro detalhamento espacial de como se deseja organizar os grandes espaços da cidade. Foi estabelecida, no caso de Fortaleza, uma escala decrescente de detalhamento que compreende as macrozonas, as zonas e as zonas especiais, conforme o Quadro 12.

Todas as zonas dispostas no Plano Diretor de Fortaleza (2009) tem suas poligonais definidas, bem como seus objetivos, parâmetros de controle urbano de uso e ocupação do solo e instrumentos preferenciais aplicáveis para a consecução dos seus fins, dando novas e diferentes formas à política urbana.

| **Ordenamento Territorial de Fortaleza por Zoneamento** | | |
|---|---|---|
| **Macrozoneamento** (1ª subdivisão de planejamento urbano do território do Município) | **Zoneamento** (2ª subdivisão de planejamento urbano do território do Município) | **Zoneamento Especial** (Subdivisões especiais que se sobrepõem e substituem o Zoneamento em áreas específicas) |
| Macrozona de Proteção Ambiental | 1. Zona de Preservação Ambiental (ZPA)<br>2. Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)<br>3. Zona de Interesse Ambiental (ZIA) | 1. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<br>2. Zonas Especiais Ambientais (ZEA)<br>3. Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO)<br>4. Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)<br>5. Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH)<br>6. Zonas Especiais Institucionais (ZEI) |
| Macrozona de Ocupação Urbana | 1. Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1)<br>2. Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2)<br>3. Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)<br>4. Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1)<br>5. Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2)<br>6. Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1)<br>7. Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2)<br>8. Zona de Ocupação Restrita (ZOR) | |

| | | |
|---|---|---|
| | 9. Zona da Orla (ZO) | |

Quadro 12. Ordenamento Territorial de Fortaleza por Zoneamento. Elaboração própria.

Portanto, ZEIS é um zoneamento específico de finalidade social, a saber a regularização fundiária para pessoas de baixa renda. Considerando a proposta de tratamento especial ao seu uso e ocupação, as ZEIS em regra possuem mais definições e em maior detalhamento, a exemplo de procedimentos gerais de implantação, tipos, diretrizes, mecanismos de integração entre os tipos de ZEIS, determinações de regulamentação normativa, entre outros.

As definições não estabelecidas pelo Plano Diretor, afora a regulamentação dos conselhos gestores, pelo Decreto 14.211/2018, parecem estar ligadas à própria interlocução territorial para a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) e de lei especial de parcelamento, uso e ocupação do solo, projetando-se para um momento futuro e no espaço dos Conselhos Gestores de cada ZEIS.

Enquanto não se tem regulamentação de medidas próprias e adequadas a cada território de Zonas Especiais, as medidas de referência utilizadas são as das zonas. No caso das ZEIS[80], as que já foram definidas nas respectivas zonas em que se encontram em regra dificultam ou inviabilizam a regularização de áreas precárias.

Os parâmetros mais específicos, em tese, permitirão um melhor alinhamento entre as intervenções urbanísticas necessárias, a serem promovidas pelo Poder Público, e a redução de dificuldades relacionadas ao acesso a serviços e equipamentos públicos, bem como a direitos básicos para cujo cumprimento os moradores de baixa renda necessitam da mão do Estado.

Não se trata de a legislação municipal não enxergar a diversidade de tipos de áreas urbanas, haja vista por exemplo a Lei de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo de 2017 trazer regras e medidas para todos os assentamentos precários. A questão é que, mesmo se flexibilizando as medidas gerais numa escala da cidade, visualizando-se tipos diversos de assentamentos, não se pode desconsiderar que cada território possui suas especificidades e que o processo de regularização fundiária se torna mais viável quando se compara padrões entre escalas mais próximas da realidade do imóvel que se almeja regularizar, como o território.

Assim, conforme prevê o planejamento urbano de escala territorial, para as ZEIS, o PIRF possui parte específica que trata da normatização especial de parcelamento, edificação,

[80] No caso das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (ZEPHs), onde o objetivo prioritário é a proteção dos bens patrimoniais, históricos, paisagísticos e culturais, os parâmetros das Zonas seriam permissivos à desproteção desses bens.

uso e ocupação do solo, sem conteúdo predefinido a fim de possibilitar que cada território, que pode ser dividido em partes menores, possa receber um tratamento específico.

### 4.3 Planejamento e ZEIS em Fortaleza

O desenho a partir do qual ocorreu a implementação das ZEIS em Fortaleza foi o estabelecido em 2009, com o Plano Diretor Participativo. Entretanto, antes disso, sua inclusão não foi fácil nem rápida, durou muitos anos e se evidencia através de várias tentativas de formalização, questionando-se de que forma o Estado-Município de fato se compromete com a agenda do movimento de Reforma Urbana no Brasil bem como as diretrizes e instrumentos dispostos na Política Constitucional de Desenvolvimento Urbano.

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), de 1992, aprovado na gestão do Prefeito Juracy Magalhães (PMDB), que denominava essas áreas como *áreas de assentamentos espontâneos*, conceituava-as e indicava a necessidade de previsão e desenvolvimento de ações geradoras de renda, para além do planejamento urbanístico, prevendo participação popular em todas as suas etapas,muito embora com críticas ao conteúdo superficial e impreciso (MATTOS, 2017, p. 64).

Políticas, planos, instrumentos, mecanismos, ações e projetos tendem a constar em formato de lei ou de normas como meio de validá-los. Dos planos diretores, apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU 1992) legislou sobre alguns aspectos relativos à ocupação de assentamentos precários, regulamentados por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS 1996).

Posteriormente, após 10 (dez) anos, em esteira de revisão do plano diretor, enquanto "Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)", denominação dada à época, planejamento realizado pela ASTEF/UFC sob a coordenação da SEINF, essas áreas ganharam um novo nome, *áreas de interesse social*, muito embora até esse momento sem previsão de sua espacialização (identificação das áreas nos mapas), com conteúdo reduzido ao conceito central dessas áreas, com pouco detalhamento ou não previsão de planos de outras temáticas para além da exigência de um plano urbanístico bem como com a possibilidade de alteração dos limites dessas áreas através de propostas de lei baseadas em pareceres técnicos emitidos pela SEINF e pela SEMAM (Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano), entre outros (MATOS, 2017).

O problema central desse projeto de plano diretor foi apontado como sendo a falta de participação popular assim como a desatualização dos dados que serviram de base para os

estudos diagnósticos, e problemas ligados à contratualização da ASTEF sem um processo licitatório propriamente, de modo que movimentos, associações da sociedade civil[81] e o Ministério Público Federal acionaram judicialmente os atores partícipes desse projeto a fim de que se reiniciasse o processo de revisão do Plano Diretor, com participação popular e transparência.

Toda essa espera e redução no detalhamento das zonas ou áreas de interesse social impactou sobremodo sua implementação, sendo influenciada por fatores externos ao Município e contemporâneos ao texto vigente do Plano Diretor (RUFINO, 2012, p.282):

> A demora na aprovação do Plano e a falta de ação da Prefeitura no sentido do desenvolvimento de regulamentações posteriores inviabilizaram a implementação deste instrumento até o momento. Complementarmente, o governo do estado, visando a implantação de diversas obras previstas para a Copa de 2014, vem atuando no sentido de fragilização do instrumento, propondo a remoção de famílias inseridas em ZEIS já delimitadas para áreas periféricas do município de Fortaleza. Por outro lado, os agentes do mercado imobiliário atuaram rapidamente no sentido de garantir a apropriação destes espaços para a produção imobiliária. Freitas e Pequeno (2011) verificaram a aceleração da aprovação de empreendimentos imobiliários em terrenos inseridos em ZEIS de vazio, protocolados logo após a divulgação do mapeamento anexado ao PDPFor em 2007.

Brasil (2016) chama atenção para a sociedade patrimonialista em que vivemos, demandando paradoxalmente vontade política para qualquer ação de Estado, o que teria abortado por exemplo o Conselho Gestor do Lagamar quando da transição de gestão (Luiziane Lins - Roberto Claudio). Freitas (2015) em relação à Fortaleza destaca o privilégio dos setores mais poderosos, o Estado industrial, as economias emergentes, como o turismo, e a concentração de investimentos em áreas nobres e o esquecimento das áreas periféricas da cidade, uma das mais desiguais do Brasil, adensada populacionalmente e especialmente em assentamentos precários (cerca de 35% das pessoas vivendo em ocupações informais), após estabilizada a migração campo-cidade e muito impactada pela especulação imobiliária, aspectos contextuais compartilhados com as metrópoles da América Latina.

Freitas (2015) destaca também eventos mais recentes que, conectando a cidade de Fortaleza ao Brasil e ao mundo, expuseram ainda mais a situação de desigualdade nas relações

[81] O destaque foi a atuação da Rede NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente), vinculada ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), composta por 12 organizações e movimentos sociais de Fortaleza: Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF); Movimento dos Conjuntos Habitacionais (MCH); Caritas Arquidiocesana de Fortaleza; Central dos Movimentos Populares (CMP); CEARAH Periferia; Centro Socorro Abreu; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica popular Frei Tito de Alencar; Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU-UFC); Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC-UFC); Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU-Unifor); Oficina do Futuro e Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS) (Brasil, 2016, p.159).

socioespaciais e no abismo “realidade-planejamento”. O evento internacional da Copa do Mundo de 2014 atraiu visibilidade internacional, tendo impactado desde 2005 o cenário macroeconômico e imobiliário, e, especialmente após o anúncio de investimentos públicos nas cidades anfitriãs em 2010, promoveu uma intensa valorização da terra e da propriedade privada urbanas, acentuando a desigualdade socioespacial histórica e tensionando ainda mais o cotidiano de vida dos mais pobres nas cidades.

Considera-se portanto que a gestão da cidade real transforma pouco as áreas precarizadas e muito áreas de demandas dos setores poderosos da cidade, de modo que toda essa situação de inércia da gestão pública em relação ao planejamento participativo, portanto, é permeada por interesses econômicos e políticos, o que prejudicaria diretamente os direitos de moradores de assentamentos precários.

Além de reconhecer a existência de várias “Fortalezas” (dividindo a cidade em programas temáticos, não como conteúdo crítico, mas abordagem expositiva) dentro da mesma cidade e de partir do pressuposto expresso de que não havia planejamento suficiente para a cidade de Fortaleza, o Plano de Governo 2013-2016 do Candidato a Prefeito Roberto Claúdio, da Coligação “Para Renovar Fortaleza” não abordou as ZEIS e a existência de um planejamento participativo. Fala-se de “planejamento compartilhado” e de um “observatório de planejamento”, um equipamento público onde serão guardados dados sobre a cidade e mesmo discutidas propostas pelos diversos segmentos sociais.

Destaca-se (COLIGAÇÃO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012, pág. 24) que “(...) o Planejamento deve, necessariamente, envolver intensamente a participação comunitária, tão comum hoje nas urbes de regiões desenvolvidas do Mundo”, a “falta ou carência de planejamento, planos e projetos” (p. 54), a necessidade de criação de fóruns para discussão de políticas públicas e planejamento participativo (p. 69, 121, ), inexistência de planejamento urbano atrelado a políticas públicas, como a cultural (p.91), à política ambiental (p. 106) etc.

Considera por fim, no capítulo denominado “Fortaleza Participativa, Transparente e Justa”, que “Fortaleza não dispõe de um projeto estratégico de Planejamento. As intervenções feitas pouco consideram em conta o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.527); O Plano Diretor ainda não se encontra em vigor; Não foram levados em consideração os Projetos construídos de forma Participativa para Fortaleza, nos últimos tempos, como o PLANEFOR[82], o PACTO POR FORTALEZA, e PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, entre outros”;

[82] PLANEFOR. Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (Planefor).

Considera-se que o planejamento urbano participativo é uma resultante de diversas forças sociais em sobreposição (FERNANDES E FREITAS, 2020) e que o PDPfor inaugurou a problemática dos assentamentos precários em evidência, dado o papel estruturante na reprodução de desigualdades sócio-espaciais, indicando se tratar de uma experiência participativa para a cidade e defendendo que a participação e a aceitação dos assentamentos precários no planejamento teria criado uma ruptura no antigo modelo de planejamento centralizado e tecnocrático que servia como dominação política (FREITAS, 2019).

Entretanto, apesar de se considerar um marco da participação social no planejamento urbano e no tratamento urbanístico e planejado a áreas precárias da cidade, questiona-se se de fato representa essa ruptura no modelo de planejamento, e não uma conformação configurada para o momento, para o instrumento-base e para a evolução da participação social na cidade, já que ainda é muito forte a centralização e a tecnocracia das regulamentações indicadas por ele, embora tenha se apresentado como instrumento participativo, a dominação política pode se dar antes, durante ou mesmo após os processos e produtos do planejamento urbano. A nível de interpretação, inclusive, ou de pouca atenção às recomendações de interesse legal e público ou em relação à pouca efetividade, o conteúdo do produto pode sofrer mutações expressas ou mesmo implícitas, considerando tratar-se de um sistema.

Aliás, ao serem encaminhados produtos participativos para discussão e aprovação da esfera legislativa, eminentemente envolvida em conflitos e disputa política, questiona-se, e até se comprova, a modificação de mecanismos urbanísticos ou sistêmicos e pequenas alterações no conteúdo original impactando o funcionamento de alas do plano diretor, ou mesmo interpretações a servirem de aplicação estranha à modelagem de planejamento inclusiva e participativa.

Apesar da receptividade da cidade de Fortaleza ao planejamento progressista, referindo-se ao Plano Diretor de 2009, Freitas (2015) revela que a motivação para isso ocorreu por conexão às ideologias partidárias de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, pois se se analisar a utilização de instrumentos urbanísticos do planejamento urbano em vigor, não foram implementados outros mecanismos de controle da propriedade urbana individual em prol do interesse coletivo, por nenhuma das gestões de esquerda, nem do PT nem do PDT.

Além disso, aponta-se para a ausência de autoplicabilidade dos instrumentos que necessitam de regulamentação pelo Poder Público, mas que aguardam esse processo *ad*

*eternum*, não havendo também qualquer previsão de sanções para a sua inexecução, a não ser em ações de improbidade administrativa.[83]

Assim, o planejamento urbano real contemporâneo em Fortaleza é considerado fruto de apelo político à reforma urbana, também demonstrado por expressões como "urbanização de assentamentos formais", "orçamento participativo" (FREITAS, 2019), geralmente ligadas à gestões alinhadas ideologicamente à esquerda, sem grandes impactos na mudança da concentração de recursos públicos para centralidades de elite.

Considera-se também que se trata de uma nova delimitação do território, afora as divisões político-administrativas, território municipal, região metropolitana, regionais, bairros, os diversos distritos temáticos de atuação das entidades estatais (saúde, esporte, registros imobiliários etc), ou mesmo os zoneamentos urbanísticos comuns, com suas delimitações e conteúdo urbanístico-programático, e que por isso a irrupção em relação às delimitações anteriores é considerada uma nova tensão na organização socioespacial (SMITH, 2000, *apud* FARIAS FILHO, 2012), muito embora continuem a nele circular, enquanto território capitalista, as exigências e extensões de poder e pressões dele decorrentes.

Freitas (2019) vai além para denunciar o abuso da linguagem da inclusão urbana em Fortaleza e que, ao mesmo tempo que não se pode afirmar que as diretrizes de planejamento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor não estão sendo implementadas, pois instrumentos urbanísticos, citando o caso da OUC Osório de Paiva, são utilizados economicamente com a aparência e o discurso de que há vantagens de desenvolvimento do espaço urbano sendo compartilhadas de forma descentralizada, mas na verdade concentradas em eixos centrais gerando valorização imobiliária de modo concentrado e segregador social, econômica e espacialmente do restante do tecido urbano às margens da Operação.

Destacam-se dois exemplos (FREITAS, 2019): o da reforma da Comunidade Marrocos, incluída no orçamento participativo municipal e sua utilização como estabilizador das relações de poder no território, com clara intenção clientelista e eleitoral, já que foi muito pouco executada, num contexto urbano assemelhado a diversas cidades da América Latina que viveram a instrumentalização da participação, referenciando Castells (2014); e o da urbanização das margens do Rio Maranguapinho pelo Projeto de Melhorias Urbana e Ambiental do Rio Maranguapinho (PROMURB), do Estado, que teria sido um investimento urbano em mobilidade e valorização imobiliária com grande número de remoções, não tendo sido feito um levantamento mais aprofundado do assentamento.

[83] inc. II, do art. 52 da Lei 10.257/2001

Em relação às ZEIS, Freitas (2015), Brasil (2016) e Freitas (2019) afirmam que o planejamento PDPFor 2009 contribuiu para reforçar o conceito de ZEIS como inclusão da informalidade urbana, informalidade que justifica histórica e formalmente a exclusão das camadas sociais dos espaços privilegiados de discussão, de planejamento, bem como em relação às intervenções para beneficiamento de seus espaços ocupados, em contraponto com o urbanismo voltado para "ambientes urbanos de qualidade", perspectiva de padrão elevado que comumente seria utilizada para justificar a remoção de ocupações de baixa renda como prática necessária.

Brasil (2016) enxerga a aprovação das ZEIS como reconhecimento do desequilíbrio urbano diante da realidade brasileira, vendo a implementação como grande desafio nas cidades brasileiras. Aponta Recife como experiência exitosa em ZEIS. BRASIL (2016) defende que as ZEIS são necessárias em função da história de produção do espaço urbano durante o século XX, que se deu de forma desigual.

Brasil (2016) defende que, em relação ao direito à cidade e à função social, aproxima a visão teórica de Lefebvre para dizer que as ZEIS são a garantia mais ampla do direito à cidade, porque daria aos residentes a possibilidade de influenciar e planejar o seu próprio espaço de modo democrático.

Freitas (2015), trazendo significados além-técnica, considera ZEIS como um símbolo da disputa política pela cidade, como processo que "tem poder para definir quais grupos sociais têm acesso à cidade", como uma bandeira política para a qual convergiram vários grupos progressistas, considerando seu principal potencial, ao mesmo tempo que impedimento para implementação, a constatação de que as ZEIS distribuiriam "energia aos atores".

É uma informação muito destacada e materializada, e validada, nos momento da eleição dos conselhos gestores, ou mesmo da mobilização das reuniões ampliadas nas comunidades ou quando se desenvolviam oficinas nos "escritórios comunitários", ou nas caminhadas de reconhecimento e entrevistas com os moradores, no âmbito do planejamento integrado de regularização fundiária(PIRF).

Para além dos significados simbólicos, a evolução da utilização das ZEIS em Fortaleza acontece no cenário do planejamento urbano local com suas interconexões. É portanto um passo importante a conquista de sua existência formal mas com a dificuldade de se implementar o instrumento em função das inúmeras relações dinâmicas que se preestabelecem, se modificam e se impõem como realidade e fator determinante, tal efeito se torna inócuo.

Freitas (2015) chama atenção para o modo como a gestão local se coloca diante dessa implementação enquanto processo e age também em relação às ZEIS de forma contraditória, dando os exemplos:

1. Em relação à Prefeitura:
   a. o planejamento sem participação social suficiente como proposta inicial do Município já trabalhada em 2004;
   b. Chama-se a atenção para que o principal conselho de controle social da cidade, que é Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), não foi instalado, substituído pela CPPD, que serviria apenas para aprovar as questões de interesse do Poder Público principalmente quando subvertem a legislação.
2. Em relação à Câmara de Vereadores:

a) o caso do Campo do América, uma ZEIS 1 de pequena área, ofertada inicialmente por R$ 6,2 milhões de reais à época e que depois sofreu um desconto de 70% por ser ZEIS para a compra do território pela Câmara de Vereadores, regulando-se o preço dessa terra e reforçando seu potencial de inclusão; ao mesmo tempo em que…

b) em relação à ZEIS Lagamar, que inicialmente não foi delimitada pelo Plano Diretor 2009, somente após a luta dos moradores pressionando o Estado, e sua relação socioespacial com o mega evento da Copa do Mundo de 2014, não foi discutida e regulada pelo conselho gestor da ZEIS Lagamar e que poderia ter gerado inúmeros e melhores benefícios, com investimentos e diminuição de remoções e deslocamentos, oportunidade em que ONGs, o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC e acadêmicos, também não contribuíram. Tal mega evento teria isolado ainda mais a comunidade do restante da cidade. Além disso, Brasil (2016) já observa que a função de presidente do Conselho Gestor, na experiência pretérita de funcionamento da ZEIS Lagamar, era do representante da Prefeitura, a quem cabia a última decisão, de modo que já questionava o discurso de paridade dentro dos conselhos;

c) ocorreu a edificação institucional em terreno vago de ZEIS 3 sem licença de construção;

d) em 2012 foi aprovada a alteração do PDPFor 2009 para proteger os pontos de regularidade dentro dos territórios informais, suprimindo “grande parte do potencial de inclusão do ZEIS” e deixando mais à mostra a desproteção das ocupações informais.

Em Freitas (2019), repensa-se a estratégia utilizada no novo sistema constitucional de 1988, que foi descentralizar o conteúdo da função social da propriedade para cada planejamento local e isso, apesar de na época da redemocratização se justificar a partir da negação do

autoritarismo do Poder do ente federal, fragilizou a luta social pela reforma em cada localidade, de modo a permitir o seu desvirtuamento.

Em sentido contrário, ações de fortalecimento dessa luta local pela reforma urbana foram registradas em “Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil” por Freitas (2015), que fala sobre a ocupação feita na frente do Paço Municipal em março de 2010 por protestantes que participaram do Plano Diretor Participativo 01 ano antes e que utilizaram o momento para chamar atenção de que, mesmo com o planejamento elaborado participativamente não houve qualquer mudança no cenário urbano, nem apresentada uma agenda executiva de implementação do Plano pelos líderes locais, chamando atenção para a necessidade de politização dos planejamentos urbanos.

Freitas (2015) afirma que tecnicamente a proposta de ZEIS é regular o urbanismo através de padrões máximos e padrões mínimos, com foco em evitar processos de gentrificação, mas são os aspectos políticos os mais importantes, considerando que o planejamento enquanto processo e sistemática de definição de regras de desenvolvimento urbano precisaria ser politizado. Freitas (2015) destaca como exemplos dessa politização a existência de “colonatos cujos líderes foram capacitados para influenciar o PDP” e a exigência política dos regulamentos de uso do solo pelos movimentos de habitação.

Freitas (2015) destaca também o evento em que um grupo de associações de moradores do Bom Jardim e do Jangurussu organizou um debate com a assinatura de um termo de compromisso com os prefeituráveis para instalação dos conselhos gestores das ZEIS e para investimentos voltados para a urbanização dos territórios e para a regularização fundiária, não tendo sido cumprido nenhum dos compromissos assinados. Ressaltou também as reuniões internas do campo popular para discutir o instrumento ZEIS.

Pensa-se que na história mais recente os movimentos sociais urbanos teriam se cooptado na dimensão política de gestão pública, através da institucionalização das pautas das lutas, adaptando-se essas pautas através de um planejamento inclusivo e de um desenvolvimento urbano mais palatáveis, aceitáveis e não-transformadoras.

Traz-se o contexto dos países periféricos, que estimula o olhar para fora do campo das políticas de planejamento urbano oficial, e o pressuposto de que só se mudam as relações de poder a partir do conhecimento sobre as práticas e estratégias dos grupos excluídos, práticas consideradas emancipatórias (FREITAS, 2015).

Tomando a insurgência enquanto tema inovador, abrem-se novos caminhos teóricos para explicar a relação entre Estado, comunidades e movimentos na contemporaneidade socioespacial. Interessante perceber a noção de participação que envolve partes em disputa: a

entidade que convida (grupo social dominante) e os convidados a participar (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 357 *apud* FERNANDES e FREITAS, 2020), restringindo a autonomia do planejamento e determinando o espaço de diálogo "um invited space of citizenship" (espaço convidado de cidadania) (MIRAFTAB, 2004), apenas para legitimação da participação e da cidadania, criando-se um controle popular ilusório (ABERS, 2003) e colocando-se em risco a cidadania e os direitos, em contraposição com "invented spaces of citizenship" (espaços inventados de cidadania), "*onde os grupos sociais de base podem articular uma ação coletiva, confrontando diretamente autoridades e o status quo*" (*apud* FERNANDES e FREITAS, 2020), com a finalidade de criar um "agir apesar do Estado" (SOUZA, 2006 *apud* FERNANDES e FREITAS, 2020).

Fernandes e Freitas (2020) advogam que a experiência do Mucuripe na elaboração de seu PIRF expôs a diferença entre tempos e prazos formais curtos e o tempo propositivo e de observação do planejamento com a comunidade e os seus ritmos; a insuficiência de mobilização, tendo em vista o tamanho e a diversidade do território; o interesse político de um vereador dentro do conselho; a dificuldade de tradução das informações técnicas e a falta de metodologias, tempo, escritório de campo e mobilizadores comunitários que facilitassem a simplificação e o acesso dos dados e informações à população de baixa renda; o acesso a dados oficiais de órgãos da Prefeitura, para uma melhor "leitura comunitária do território" e ampliação da crença no trabalho de planejamento.

O conselho gestor da ZEIS Mucuripe foi considerado como "espaço convidado", um planejamento participativo estruturado por uma metodologia estatal tecnicista e com um projeto político hegemônico, teria servido mesmo assim para deixar os moradores em alerta para monitorar as ações do Poder Público e empoderá-los a agir contra o Estado através de brechas institucionais: as eleições para conselheiros moradores, a presença da entidade técnica nas reuniões de conselho, as reuniões internas do campo popular do conselho, as reuniões estratégicas da Frente de Luta por Moradia (FLMD) com os campos populares das demais ZEIS (FERNANDES e FREITAS, 2020), promovendo uma "*postura de denúncia, articulação extra e de estratégia, criando momentos inventados para uma ação direta"*, a exemplo de protocolos formais de informações sobre projetos, da exigência de reuniões com as secretarias e de denúncia de irregularidades em projetos ao Ministério Público do Estado:

> Se há no processo **um momento que foi efetivamente mobilizador foi o momento das eleições para os conselheiros,** onde as comunidades tinham que se articular, espalhar panfletos explicando o que deveria acontecer, montar comissões eleitorais e trabalhar para que os moradores mais articulados pudessem ser os mais votados. Tal momento, de ter que chamar as pessoas para a votação, tendo de explicar a importância daquele voto, **trouxe para a**

> **comunidade um clima democrático. O votar nos moradores se mostrou um exercício direto de cidadania próxima à realidade local**, **pois o voto ali interferiria diretamente no território em uma escala micro**. (Grifos meus)

Freitas (2019) coloca que "*a verdadeira insurgência dos movimentos urbanos brasileiros: [é] a atitude de não desistir do confronto político quando necessário*", chamando a atenção para que devem monitorar as ações o Poder Público para o desenvolvimento urbano. Considera planejamento a capacidade de intervir no processo de produção do espaço urbano com base em demandas coletivas e "insurgência", pela forma, aparato extra-estatal, e pelo conteúdo, compreendendo as novas formas de dominação urbana.

Nesse sentido, há estratégias das práticas de planejamento e gestão territoriais insurgentes (FREITAS, 2019): reuniões periódicas, organização e discussão de pautas territorialmente relevantes para formação jurídica e política com base na percepção de que desenvolvendo a consciência social voltada para direitos, e não para favores, em outras palavras, a cidadania, podem comparar a realidade percebida com os objetivos das políticas e se prevenir de cooptações.

Ressalta-se o ato de precisarem da lei e do Estado apenas para proteção e de agirem de acordo com a "cooperação seletiva com o Estado", justamente porque sabem da utilização desses espaços de participação para práticas excludentes e, por isso, avaliam caso a caso. São independentes e utilizam dados produzidos pelos moradores, articulando-se para o conflito, que é considerado inerente ao planejamento contra-hegemônico ou insurgente.

FREITAS(2019) conclui que a luta ajuda os moradores a compreenderem a contradição entre planejar olhando para o futuro, em paradoxo com os desafios do agora, e que entidades sociais como a Rede DLIS manifestam um potencial transformador do Direito à Cidade frente aos discursos públicos sobre esse direito e sobre a inclusão social diante de resultados excludentes. E que foi importante para o funcionamento do Conselho Gestor da ZEIS Mucuripe a articulação com demais entidades territoriais, como ocorreu em relação a uma visita ao Acervo Mucuripe para resgatar a história de resistência dos moradores (FERNANDES e FREITAS, 2020).

Do ponto de vista da gestão pública, Brasil (2016) aponta a falta de capacitação do quadro técnico que pertencia às gestões na condição de comissionados e a necessidade de uma nova capacitação e uma nova sensibilização sempre que há transição de gestão. Também ressalta a diferença entre tempo de gestão e tempo de implementação dos instrumentos urbanísticos, que são operados, ou sofridos, por perspectivas diferentes.

Brasil (2016) aponta a ZEIS como instrumento para longo prazo, assim atravessando várias gestões do mesmo estado patrimonialista e clientelista, ocupado por muitos representantes das vontades das classes dominantes, o que condiciona os conselhos de participação popular a não servirem como instrumentos de construção coletiva, mas como ferramentas ideológicas para cumprimento de obrigações administrativas, legais e sistêmicas.

# 5. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM DISPUTA NA CIDADE

Nesse Capítulo, intenciona-se refletir sobre de que forma Estado e 'mercado' se relacionam com a "Política sobre ZEIS", em que pontos tocam, como se fundamenta a política através do, ou a partir do, Estado e em que momentos tangencia os limites mercadológicos urbanos. De que Estado está se falando quando se fala em "Política sobre ZEIS"? Para quem ela é importante, e para quem ela é um obstáculo?

Inicialmente, em continuidade ao ordenamento inaugurado em 1988, com a "Constituição Cidadã", alcunha dada por Ulisses Guimarães, fala-se de um Estado Democrático de Direitos (e obrigações), mas na prática o modelo se dissolve nas práticas e privilégios socioinstitucionais que transfiguram o Estado aos interesses das classes e grupos sociopolítico dominantes. Questões como qual a visão de Estado cristalizada legalmente no Plano Diretor de Fortaleza se colocam em sobrelevo, já que se trata de importante marco legal para a "Política sobre ZEIS".

O Estado acaba por adquirir conteúdos, significados e funções, correlacionáveis a essas visões institucionais prevalecentes em decorrência de lutas pretéritas, rearranjos políticos institucionais solidificados nos textos legais. Assim foi com o arcabouço teórico e institucional que adveio dos movimentos que impulsionaram a constitucionalização e a regulamentação de uma política de desenvolvimento urbano nacional.

De forma particular, Fortaleza, é situada próxima geograficamente aos principais mercados externos estrangeiros, é uma das cidades mais estratégicas para o comércio internacional. De outro modo, porém, a Capital apresenta características internas que recuperam uma grave desigualdade social, traduzida pelo olhar para a cidade e pela forma como é ocupada, em contrastes: no mesmo espaço, o descontínuo entre pobreza e riqueza; diante de uma nova pluralidade de centros, o descontínuo entre regiões periféricas sem infraestrutura e serviços e regiões de elevado padrão de infraestrutura e urbanização.

Nesse contexto, a cidade expressa em cenários segregados que denotam o abismo de desigualdade, utilizando o termo "Metrópole de Duas Faces": duas cidades, a cidade competitiva, moderna, com os condomínios fechados, hotéis de luxo, shopping centers, e a cidade informal, ligada à economia local de sobrevivência, precarizada, comum nas periferias urbanas. Assim, a partir da relação entre representação/ pensamento e realidade socioterritorial, a representação do espaço é uma forma de espacialização das relações sociais como também de controle e domínio social, revelando relações de interesse ou de conflito (MAMEDE, 2008, pág. 16).

Tal política nacional, que remonta à década de 1960, atravessou o transcurso das gestões de Estado em suas mais diversas esferas, institucionalizada antes no papel que na prática, tendo sido fundamental sua institucionalização para a implementação da "Política sobre ZEIS" em Fortaleza, um instrumento sobretudo político que pode se articular à sistemática da política de regularização fundiária nacional, sem perder sua essência enquanto instrumento político e jurídico da política de desenvolvimento nacional urbano.

## 5.1 Breves Antecedentes: o Estado como ferramenta associada ao privado no Brasil

O Brasil é um país continental, com inúmeras realidades que se definem muito pela ocupação histórica e pelas relações que se estabeleceram ao longo do tempo entre colonizadores e colonizados, com inúmeras matrizes culturais, construídas no contexto imperialista de dominância mercantil.

São justamente as construções e configurações desse poderio, como se estabeleceram para sua formação e se desenvolveram com o tempo, com o encontro dos portugueses e índios, a tentativa de subjugá-los, o pesado jugo dos primeiros sobre os negros, as relações que se estabeleceram para que à época a expressão mercantil e metalista de capitalismo fomentasse as expedições portuguesa pelo mar à procura das "Índias Ocidentais" e de novas rotas comerciais alternativas ao quadro internacional de então.

Óbvio que não se trataram de relações horizontais, coordenadas, em que se evidenciasse o equilíbrio entre os agentes, como preconizavam os primeiros liberais do Séc. XVIII, que tentaram resistir aos autoritarismos monárquicos e desenvolver teorias de livre concorrência por mercados. Historicamente, as relações direcionadas pelo capitalismo se definiram pela subordinação, aliás tanto em nível local quanto internacional, entre povos e intra povos, na medida de uma corrida imperialista por terras e mão-de-obra escrava.

A primeira e relevante expressão econômica em solo colonial brasileiro ocorreu com a produção e exportação de cana-de-açúcar para abastecer a indústria do açúcar, produto de elevado valor nos mercados europeus, que rendia altos lucros aos detentores de sua forma manufaturada e indiretamente aos latifundiários monocultores dentro do território colonial.

Afora isso, pequenos pólos comerciais (voltados para atender necessidades de subsistência alimentar[84]) e administrativos, com pequena diversificação produtiva no entorno

[84] Aqui não se restringe aos gêneros alimentícios propriamente (leite, feijão, farinha etc), mas abrange os itens básicos do cotidiano, produtos primários, materiais de construção (em armazéns, armarinhos etc), e em atividades econômicas secundárias (de pouca expressão mercantil e pouco beneficiadas), voltadas para atender unicamente às necessidades primárias, além de serviços autônomos básicos (costureiras etc).

de grandes canaviais, formaram os primeiros sítios urbanos e com estes constituíram uma pré-estrutura social baseada no poder político das oligarquias agrárias, com relações quase feudais de suserania e vassalagem e estabelecimento das primeiras periferias coloniais, com retraído desenvolvimento econômico e social local.

A marca da economia voltada à exportação do agronegócio (ou do extrativismo mineral), por outro lado com pesadas importações de produtos manufaturados, esteve presente (e ainda está!) em vários momentos da história do Brasil, em outros ciclos econômicos, como foram o da mineração, o do café e o da borracha, evidente a permanente relação centro e colônia (periferia), de tal modo que o mar foi fator decisivo para o surgimento litorâneo de grande número de cidades brasileiras em função do escoamento de produção.

Durante muitos séculos, em meio a interesses voltados para estes mercados, antigas metrópoles, considerou-se que o Brasil não teve uma identidade puramente nacional[85], busca que se tornou mais intensa tão somente há um século atrás, quando intelectuais, filhos das oligarquias agrárias, voltaram de seus estudos na Europa (a referência de valores capitalista da época) com um novo horizonte de desenvolvimento político e social, a base para uma elite brasileira mais moderna, de base industrial.

O que é mais interessante na recente história social e econômica brasileira é que essa busca pelo "ser brasileiro", insuflada por ideias relacionadas ao liberalismo econômico e político europeu, e por ideais de república, democracia e direitos individuais, enfrentou a defesa de valores e raízes, mesmo científicos, eminentemente europeias, o que aparentemente representava uma contradição.

Vejam-se obras de cientistas sociais, como "Raízes do Brasil", de Sérgio Buarque de Holanda, que reforçam essa perspectiva ao destacar a procura dialética por um traço essencialmente brasileiro: o "homem cordial[86]", que não distingue fronteiras entre o público e o privado, estabelecendo afetividades em prol de favorecimentos pessoais ou familiares.

Essa defesa de privilégios tradicionais e de estruturas sociais muito ligadas ao latifúndio agrícola, representadas por poderosas oligarquias agrárias cujo domínio político se deu de forma mais direta durante a Primeira República (1889-1930), causou turbulências ao

---

[85] Esse movimento ocorreu em meio às turbulências da República Velha (1889-1930) e foi acompanhado pela efervescência cultural de movimentos como a Semana de Arte Moderna, de 1922, apoiados por artistas como Oswald de Andrade, Mário de Andrade, Heitor Villa-Lobos, entre outros, e por ideias modernistas.

[86] Aquele que envolve a todos, inclusive diante de cargos e institucionalidades públicas, numa aproximação afetuosa, ou familiar, imprópria buscando tirar vantagem, ou desvirtuar para favorecimento alheio, em função do seu capital social e sua capacidade comunicativa.

movimento de modernização capitalista e decerto que permanece até os dias atuais[87], mesmo com o surgimento de novos modelos de sociedade, como a industrial, essencialmente urbana, com foco no desenvolvimento interno em prol da substituição de importações, o que fez parte de projetos e programas de governo nacionais de inúmeros gestores durante o Séc. XX.

Aliada à necessidade de desenvolver a indústria internamente, em prol de uma nova elite urbana brasileira, foi determinante para a constituição de mão-de-obra industrial, o que gerou intensos processos de migração do campo para as cidades, densificando os grandes centros e consequentemente aumentando a necessidade de ordenar esse espaço.

Foi preciso primeiramente calçar a nova ordem social brasileira através de ideias justificadoras[88] como a "modernização", o "progresso" e o "desenvolvimentismo". Afinal sempre presente a utilização de estratégias para a legitimação do poderio das camadas mais ricas e para a consolidação de valores que conservavam seus privilégios e interesses, diminuindo assim o risco de ascensão social (estranhamente o oposto dos princípios liberais clássicos que caracterizaram historicamente a burguesia no início de sua dominação).

Esse processo de reorganização social brasileira, e também espacial (do campo para as cidades), aconteceu pouco mais de cem anos após sua insurgência na França do Séc. XVIII, e também relacionado aos avanços da indústria nos séculos XVI e XVII na Inglaterra, não é exclusivo da dimensão interna de uma sociedade nacional, ou local, específicas, mas se estabelece mesmo entre os países ou nações, num arranjo geopolítico de funções, mercados[89], bens e serviços, resultante de relações de poder econômico, dominação e subjugação.

## 5.2 A luta por um Estado urbano

[87] "Agro é tech, agro é pop, agro é tudo". *Slogan* de propaganda comum veiculada em TV, especialmente em horário nobre.

[88] Força e religião durante muito tempo foram utilizados (e ainda hoje o são) para estabelecer as primeiras relações de dominação social e econômica, como foi o caso da chegada dos portugueses e espanhóis em território latino-americano. Outras chaves de dominação foram: "civilização", a superioridade racial e as ideologias. As ideologias servem ora de fantasmas, ora como mitos a serem perseguidos. Na época da Guerra Fria, por exemplo, o socialismo era difundido como potente ameaça aos direitos individuais e de propriedade, à felicidade humana; ao passo que o *american way of life* definia um comportamento em que a felicidade, a liberdade, e a vida eram vistos como direitos inalienáveis dos americanos, conforme a Declaração de Independência Americana. Tais direitos eram definidores de um estilo de vida a ser incentivado em oposição ao socialismo. Atualmente, no Brasil, observa-se a presença do discurso "anticorrupção" para justificar ações governamentais ou jurisdicionais, como é o caso do ativismo judicial, bem como ações da sociedade civil, em prol de valores por vezes não praticados ou não levados a rigor por quem empunha politicamente essas bandeiras.

[89] Um exemplo de mercado que se estabeleceu com base na dominação internacional foi o comércio dos negros africanos para serem utilizados como mão-de-obra escrava nos territórios colonizados pulverizados pelo mundo. Outro exemplo, mais atual, é a pouco dispendiosa força de trabalho chinesa, que tem atraído para o seu território inúmeras organizações empresariais.

A política pública ganha ênfase no espaço urbano na medida em que o Estado se implica, a partir de suas funções, nos desafios enfrentados pelos cidadãos e pela sub-urbanidade, na promoção da cidadania e da inclusão social destes a partir de políticas públicas. Por outro lado, é no âmbito da sociedade civil e de suas discussões que surgem as pautas da disputa pelo espaço urbano e da busca pelo direito à cidade, entendido por Lefebvre como "direito à vida urbana, transformada e renovada" (LEFEBVRE, 2011, p.118).

A concentração da população sobre determinado espaço urbano obedeceu à lógica da desigualdade e da segregação espacial, típicas de sociedades capitalistas geopoliticamente periféricas. Tal realidade condenou a parcela pobre da população a ocupar espaços precários dentro das cidades, onde as políticas públicas de habitação, saneamento, coleta de lixo, transporte e saúde são ausentes ou deficientes. Embora a moradia represente um aspecto central nas disputas político-sociais relativas à questão urbana, essa possui um alcance mais amplo.

Mamede (2008, pág. 15) reflete sobre o papel da ação oficial planejada no desenvolvimento socioespacial das metrópoles brasileiras, destacando que o urbano continua sendo comandado pelo Estado, embora com forte peso das migrações rurais e outros fenômenos sociais comuns nas metrópoles urbanas.

Bonduki (2017) conta que as primeiras intervenções do Poder Público nas cidades aconteceram muito antes da institucionalização de uma política urbana constitucional, o que ocorrera somente com a Constituição Federal de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", surgida de uma parcela da sociedade civil que discutia à época a legitimação de direitos e políticas públicas capazes de transformar a realidade social.

Ocorrendo na virada do Século XX em São Paulo em concomitância com a degradação das condições habitacionais e sanitárias, a partir do espelhamento do que ocorrera na Europa, após a consolidação das cidades industriais no Século XIX, as primeiras intervenções públicas no Brasil possuíram caráter higienista, associando as habitações degradadas como os principais focos de doenças e justificando com isso uma atuação violenta. Tal conduta necessitava de uma proteção legal para validar-se:

> Nos últimos quinze anos do Século XIX, higienistas, médicos e engenheiros já começaram a clamar pela criação de leis e serviços sanitários similares aos existentes na Europa. E, tendo o apoio da opinião pública, conseguiram fazer com que o Estado desse prioridade à questão (BONDUKI, 2017)

Além dessas intervenções, as ações do Estado à época se concentraram em obras de saneamento e ampliação da rede de água e esgoto, o que é considerado positivo em razão de certa transformação física e territorial, porém as ações também se deram no controle do uso do solo, favorecendo a prevalência de uma ordem sanitarista autoritária em que o Estado reduziu

a questão social-habitacional ao controle do espaço precário a partir do licenciamento e da fiscalização de condutas urbanas padronizadas.

O aprofundamento da pauta urbana se iniciou por volta da década de 60, associado ao contexto do desenvolvimentismo iniciado por Getúlio Vargas (1930-1945), às fortes migrações campo-cidade e às propostas de reformas de base, ou estruturais, anunciadas pelo presidente João Goulart (1961-1964) e interrompidas pelo Golpe Militar de 1964.

A mobilização social em torno da reforma urbana começou a se articular novamente com a reabertura política e ganhou força no Brasil na década de 80, no período sociopolítico da Redemocratização. Nesse contexto, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana em 1985, que reunia organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos na luta contra a segregação espacial que caracteriza o território urbano brasileiro.

Nesse sentido, os movimentos sociais que pressionavam o Estado por avanços na reforma urbana, pautaram-se no direito à cidade e no princípio da função social da propriedade privada, portanto na competência do Estado de intervir na propriedade numa perspectiva de promover justiça social. Segundo Saule Júnior e Uzzo (2009):

> A principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social.

Essa mobilização representou sobretudo uma grave "denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal"(SAULE JUNIOR e UZZO, 2009).

Freitas (2019) também recorre à história das lutas pela reforma urbana para ressaltar que foi a dimensão de luta e de cobrança dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 que orientou a agenda da reforma urbana nacional no passado, que teria resultado em grandes mudanças legislativas como a promulgação da Constituição de 1988 e regulamentação da política urbana constitucional pelo Estatuto da Cidade (2001) para dar visibilidade aos problemas da informalidade fundiária sistematicamente desconsiderada e induzidos pela exclusão urbana, reconhecer mais direitos aos moradores de baixa renda através de regulamentações inclusivas, instituir mecanismos de maior participação popular no

planejamento urbano, cenário nacional teria influenciado inúmeras políticas locais de desenvolvimento urbano (FREITAS, 2015).

Um capítulo dedicado à política urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183) teve o sentido de uma importante conquista, mais que isso, inédita. Esse ineditismo, entretanto, não veio desacompanhado de contrastes. Dentro do próprio Título "Ordem Econômica e Financeira", já se delimitam pontos de contato e, assim, de conflito: entre política urbana e ordem econômica, entre o público e o privado, o Estado interventor e o Estado neoliberalizante, entre as políticas sociais e as políticas econômicas, entre direitos e mercadorias.

A política de desenvolvimento urbano caberia ser regulada pela União, Estados e Municípios, destinada a este a missão principal de executar as ações planejadas para as cidades através de instrumento básico de planejamento, o plano diretor. Neste, a função social da cidade é definida para se alcançar o bem-estar da população, num claro sinal de presença do modelo de "Estado de Bem-Estar social".

Se na estrutura normativa brasileira o município ganha destaque e autonomia no desenho de um Estado Democrático de Direitos, mediador das relações sociais locais e planejador da cidade, na prática o planejamento e a gestão municipal trazem em si o contexto, a carga e o desafio da disputa por interesses e direitos.

Dessa forma, a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001[90], mais conhecida por Estatuto da Cidade, regulamentando os Artigos 182 e 183 da Política Urbana da Constituição Federal, permitiu a incorporação de diversos instrumentos de acesso à terra e de indução de desenvolvimento urbano através da opção realizada por planos diretores ou leis específicas, visando atender ao ideário de direitos, desenvolvimento e sustentabilidade, com um olhar mais inclusivo às populações à margem dentro das cidades.

O Estatuto da Cidade trouxe uma série de instrumentos: de planejamento, urbanísticos, jurídicos, políticos, tributários ou financeiros, que poderiam favorecer a criação de um espaço urbano mais democrático e consequentemente fazer cumprir as diretrizes e efetivar os direitos postos na "Constituição Cidadã".

No Estatuto, é prevista a possibilidade de se instituir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)[3] em áreas precárias da cidade, do ponto de vista urbanístico, econômico, social, ambiental e habitacional, entre outros aspectos. O reconhecimento dessa precariedade por parte do Estado concretizada nos assentamentos urbanos, após décadas de "esquecimento" e negação,

---

[90] Lei nº 10.257/2001: Art. 4º - *Dos Instrumentos de Política Urbana*: Inciso V - *Institutos Jurídicos e Políticos*: Alínea "f" - *instituição de zonas especiais de interesse social*.

é resultado de pressões e reivindicações da sociedade civil, mas especialmente é um produto da luta dos moradores dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária (CYMBALISTA E SANTORO, 2001, pág. 146).

Pode-se dizer que afora avanços em aspectos legal-normativos, a disputa pela cidade ocorre também nesse plano (normativo), mas não principalmente nele, sendo uma disputa sobretudo social, e que o Estado não tem cumprido a contento o papel de executar o interesse público conforme a lei lhe exige, lei que existe e é positivada, mas insuficientemente efetiva, conforme considera Brasil (2016), dadas as circunstâncias em que se expressa o Estado brasileiro.

Ocorre que Estado e sociedade civil expressam uma relação pouco clara, na medida em que a sociedade civil não é homogênea e pode ser dividida em classes conforme interesses socioeconômicos precípuos, de modo a estabelecer relações de dominação entre suas camadas e entre Estado e a própria sociedade civil, como um todo.

Mas ela não é um todo homogêneo, mas uma composição, de diversos grupos socioeconômicos que compõem a sociedade, marcadas e posicionadas conforme sua capacidade econômica: capitalistas abastados, detentores de capital acumulado, sejam ligados a atividades empresariais, industriais, agropecuárias, financeiras, profissionais liberais, micro e pequenos empresários, ligados ao comércio ou a serviços, assalariados, trabalhadores individuais, trabalhadores informais, desempregados, entre outros.

Para compreender de que forma o Estado brasileiro contemporâneo se implica nas políticas públicas atuais, especialmente as de caráter social, em relação conjunta com a sociedade civil, tornando-se presente no cotidiano dessas ações e representando um organismo forte, porém autoritário, nos diversos contextos, inclusive no urbano, é importante refletir as marcas históricas de sua formação e das transformações por que passou de modo a sempre garantir a hegemonia das classes dominantes através do poder político oligárquico, sem rupturas no modo da gestão da coisa pública, em função do privado e de oligarquias (COUTINHO, 2006).

Assim foi a Independência do Brasil, que não foi realizada em função de movimentos sociais ou republicanos que possuíam valores e interesses comuns, um projeto de sociedade brasileira, mas implantada pela elite portuguesa, junto com sua burocracia, ao território e ao povo brasileiros, apesar das insurgências, representadas em alguns movimentos sociais significativos, que não se incorporaram ao Estado.

Outro exemplo, a “Revolução de 1930”, que serviu exclusivamente para consolidar o capitalismo em sua modalidade industrial numa tradução de modernidade conservadora pela qual o Estado desempenhou, de acordo com uma política econômica desenvolvimentista, o papel de empreendedor nacional em setores estratégicos e na formação de consenso a partir de concessões (direitos sociais) e da absorção pelo Estado de parcelas dos movimentos sindicais, causando sua desmobilização, bem como das representações patronais, atrasadas a formular uma consciência ética e um projeto de desenvolvimento nacional (COUTINHO, 2006, pág. 182).

Assim, a legitimidade do Estado se consolidou de modo a definir as agendas desenvolvimentistas e as principais políticas públicas de Estado, relacionando-se diretamente com a coalização de classes que o sustenta. Pode-se dividir essa relação em três momentos e cinco pactos desde 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.3), conforme o quadro a seguir, destacando o desenvolvimento enquanto um projeto comum ou processo de revolução nacional, fundamentado no nacionalismo enquanto sentimento de solidariedade a unir a sociedade civil e no aparato estatal enquanto seu instrumental.

| MOMENTOS | CARACTERÍSTICAS | PACTOS |
|---|---|---|
| **CICLO ESTADO E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL** (Durante o Brasil Império) | Processo de modernização através da cultura e exportação de café e do emprego de mão-de-obra assalariada<br><br>Estado imperial patrimonialista, herdado de Portugal<br><br>Elite formada por uma burocracia patrimonialista, senhores de terra e comerciantes de escravos.<br><br>Dependente da Europa, não promoveu a ideia de uma revolução nacional e industrial.<br><br>Foi responsável pela construção do Estado brasileiro, enquanto território unificado, anteriormente à ideia de nação.<br><br>Esforço de extensão da lei do estado a toda a população do país. | Não havia um pacto social a unir o povo em torno da ideia de um Estado brasileiro independente. |
| **CICLO NAÇÃO E** | Luta pela democracia e pela | 1º pacto político voltado para o desenvolvimento: |

| | | |
|---|---|---|
| **DESENVOLVIMENTO**<br>(da revolução de 1930 a meados da década de 1970) | diminuição da desigualdade<br><br>Surgimento do nacionalismo brasileiro, movimento tenentista<br><br>Industrialização incipiente comandada pelo Estado<br><br>Forte influência de eventos externos, 2ª Guerra Mundial, Guerra Fria, Revolução Cubana de 1959 e radicalização política na América Latina.<br><br>Empresários industriais e militares se associam a interesses estrangeiros (americanos), com a mesma estratégia nacional-desenvolvimentista. | o Pacto Nacional-Popular de 1930 (1930-59) – um pacto autoritário e industrializante, nacional e popular , informal, reunindo diversas classes e setores sociais: a burguesia industrial nascente, a burocracia pública moderna, a classe trabalhadora urbana, intelectuais nacionalistas e de esquerda, setores da velha oligarquia: os setores "substituidores de importações" (que não produziam para a exportação)<br><br>2º pacto: Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 - aliança com interesses estrangeiros no início, com a mesma composição social, exceto trabalhadores e intelectuais de esquerda. Comandado pela tecnoburocracia pública (militares) e organizado entre indústrias de capital (empresários) e indústrias de base e infraestrutura (Estado).<br><br>Oposição da burguesia agroexportadora e da burguesia rentista (capital financeiro), ambas associadas aos interesses estrangeiros.<br><br>Aceitação técnica e intelectual do endividamento externo. |
| **CICLO DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL**<br>(de meados da década de 1970 até meados dos anos 2000) | Luta pela reforma agrária e por outras "reformas de base", acreditando-se na garantia do "milagre econômico" (1968-73).<br><br>Trabalhadores rurais, intelectuais de esquerda, católicos e marxistas, professores da Universidade de São Paulo<br><br>Crítica do regime autoritário e do modelo de desenvolvimento concentrador de renda das classes média e alta<br><br>Instalação de um Estado do bem-estar social constitucional em meio ao neoliberalismo global associado a empresas multinacionais<br><br>Elites contraditórias ou ambíguas, em parte dependentes dos países ricos e crentes em suas recomendações, em parte nacionais, bem como alienadas cultural e politicamente. | **Pacto Democrático Popular de 1977**, surgido das medidas autoritárias do "Pacote de Abril" de 1977, pelo Presidente Geisel, e impulsionado pela crise econômica que começa em 1980 (crise da dívida externa e da alta inflação inercial)<br><br>Ampla mobilização popular, campanha das Diretas-Já, e promulgação da Constituição de 1988, considerada utópica e inviável pelas elites.<br><br>Fim do Estado-Nação, pela globalização neoliberalizante.<br><br>Colapso do Plano Cruzado (1986) em meio ao quadro de irresponsabilidade fiscal e cambial e fracasso do governo democrático de 1985 em estabilizar a crise desmoralizaram as ideias nacionalistas e desenvolvimentistas que passam a ser confundidas com o populismo.<br><br>**Pacto Liberal-Dependente de 1991** - reunia quase toda a burguesia, e era dominado pelos interesses dos financistas e dos exportadores de commodities, excluídos os trabalhadores e, pela primeira vez desde 1930, os empresários industriais.<br><br>Reformas econômicas e as políticas macroeconômicas previstas pelo Consenso de Washington, com abandono da "revolução nacional capitalista" e a hegemonia ideológica neoliberal |

| | | |
|---|---|---|
| | | Perda da ideia de nação ou pela aceitação de dependência associada resultaram numa identidade política nacional fraca que abre o País ao novo imperialismo neoliberal (condicionamento econômico-liberal externo sem contrapartida nos mercados estrangeiros) e à submissão estatal às "estratégias de desenvolvimento" e políticas estrangeiros (ajuste fiscal e reformas institucionais).<br><br>Busca por crédito e "credibilidade" externos, na esteira dos interesses dos países ricos. Não houve desenvolvimento econômico nesse período, houve paralisia por falta de projeto nacional.<br><br>**Novo pacto desenvolvimentista (de 2005)** |

Quadro 13. Ciclos de Estado e Desenvolvimento no Brasil. Elaboração própria a partir de Bresser Pereira (2012).

Bresser Pereira (2012, p. 22) reforça a relação entre Estado e mercado ao refletir sobre a participação do Estado no desenvolvimento econômico do País e na associação entre poder político e poder econômico, indicando a importância dos centros de decisão para o desenvolvimento:

> Nos anos 1950 e 1960, Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Ignácio Rangel explicaram o desenvolvimento como um processo de revolução nacional que se expressava na **transferência dos centros de decisão para dentro do país**. E principalmente Hélio Jaguaribe mostrava que essa revolução implicava em um **grande acordo de classes envolvendo os empresários ou a burguesia nacional, os trabalhadores, e os técnicos do governo**. O nacionalismo não tinha qualquer caráter étnico, nem religioso; **era apenas econômico, e motivo de orgulho para seus adeptos**, porque estavam todos envolvidos na formulação de um grande projeto comum de desenvolvimento.

Nesse sentido, uma política pública expressamente voltada para o desenvolvimento das cidades teria se institucionalizado no "Ciclo Democracia e Justiça Social" (BRESSER-PEREIRA, 2012), através da inauguração de um novo modelo de Estado, um Estado Democrático de Direito.

### 5.3 Política de Regularização fundiária: entre direitos e mercadorias

O Estado brasileiro contemporâneo cada vez mais desenvolve ações e enfoque em "regularização fundiária" para as cidades. A regularização fundiária se destaca como diretriz ao ordenamento da cidade e ao pleno desenvolvimento urbano e da propriedade privada, conforme o Estatuto da Cidade, Art. 2º, XIV, de forma a considerar as ocupações irregulares, porém consolidadas, os assentamentos informais e as condições de proteção ambiental, de modo

a convergir-se em condição jurídica regular que oportuniza a plena fruição da cidade. Portanto, ações nesse sentido são legais e constitucionais do ponto de vista do cumprimento das funções sociais definidas em planejamento urbanístico, integrando o que constitucionalmente se denominou política nacional de desenvolvimento urbano.

Considerando que há um sistema normativo de Estado que envolve a base constitucional, diretrizes e instrumentos em leis federais e o detalhamento de ações e de alinhamentos a nível local, o preenchimento deste conceito bem como sua evolução no tempo são interpretados conforme o ordenamento jurídico vigente, especialmente a partir de leis federais que definiram modelos de regularização fundiária, como é o caso da Lei Federal nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida) e da Lei Federal nº13.465/2017 ("Lei da REURB" ou "nova de Lei de Regularização Fundiária").

Recentemente foi expedida uma lei federal (Lei 13.465/2017) que trata de regularização fundiária urbana e rural, de interesse particular ou especial, REURB-E) e de interesse social (REURB-S) a partir da delimitação pontual, e não legal, de áreas conhecidas por "núcleos urbanos informais" e da utilização de instrumentos e procedimentais que desburocratizam e aceleram o sequenciamento de fases e condições cartoriais para se formalizar o básico: o bem, os limites dele e o seu dono.

Antes mesmo já se falava de regularização fundiária, na Lei do "Programa Minha Casa, Minha Vida" (Lei 11.977/2009), com definições próximas, muito embora menos sistematizadas e tendentes à desburocratização, como por exemplo disponibilizar instrumentos e dar mais garantias à posse imobiliária e outras formas de domínio sobre o bem imóvel a fim de que se possa diminuir a informalidade e aumentar as margens de negociação das pessoas em busca de sua moradia, ou melhor, do direito à moradia.

E não se trata de mera formalização ou tipo de adequação ou retificação fundiária realizada junto aos registros cartoriais de bens imóveis, mas de processamento de medidas de regularização fundiária denominada "plena", que justamente se dá para além da "parcial", da proposição e do processamento de ações eminentemente jurídicas, reconhecidamente importantes para a regularização das relações entre os ocupantes e os bens que ocupam, muito embora limitadas à dimensão jurídica, ao imóvel habitado e ao direito ser dono de um bem ou de exercer domínio sobre ele.

A regularização fundiária exclusivamente jurídica, processada a nível de utilização de instrumento(s) e procedimentos exclusivamente jurídicos, demonstra-se insuficiente para abranger a diversidade de formas de domínio sobre o bem, muito concentradas na ideia de

propriedade, e restritas a uma visão mais documental, incapaz de albergar outras formas de domínio, portanto restrita, limitada e pouco acessível, não impactando outros aspectos de vida (econômico, ambiental, territorial, cultural etc) especialmente de moradores de baixa renda.

Ressalta-se que regularização fundiária deixa de ser meramente a titulação da posse da terra pelos seus ocupantes para, de forma plena e mais abrangente, significar o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este o conceito que os municípios devem concretizar já do advento da Lei Federal nº 11.977/2009 (art.46).

| (REVOGADA) **Lei Federal nº 11977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida)**. | (VIGENTE) **Lei Federal nº13.465/2017 (Nova Lei da REURB)**. |
|---|---|
| Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. | Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** destinadas à **incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes**. |

Quadro 14 - Comparação entre a Lei Federal nº 11977/2009 e a Lei nº 13465/2017

Em análise sintética, comparando-se as normativas entre si, pode-se perceber que, mesmo se mantendo a diversidade de temática quanto às medidas ou aspectos para a regularização fundiária, tem-se em relação à norma vigente uma aparente perda de conteúdo normativo, ligadas diretamente à definição legal, quanto a referências axiológicas e garantias ou finalidades como o direito à moradia, a plenitude do desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como uma facilitação da demarcação de áreas a sofrerem processos de regularização fundiária, desvinculadas de conteúdo social e político, concentrando em aspectos de informalidade jurídica (“núcleos urbanos informais”).

A opção conceitual adotada pelo PDPFor 2009 (lei local e mais específica), esta foi mais abrangente tanto em relação à lei do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (2009), quanto em relação à nova “Lei da REURB (2017)”, aliás em aspectos não abordados nestas, como o territorial, cultural e econômico, bem como no modo de execução da regularização fundiária,

que reconhece a posse como instrumental ao desenvolvimento humano e ao resgate de cidadania, destacando seu caráter finalitário, que é o direito à moradia conforme se pode verificar:

> Art. 252 - A regularização fundiária é compreendida como processo de **intervenção pública**, sob os **aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e socioambiental**, com o objetivo de legalizar as ocupações de **áreas urbanas constituídas em desconformidade com a lei,** implicando a **segurança jurídica da posse** da população ocupante, melhorias no ambiente urbano do assentamento, **promoção do desenvolvimento humano e resgate da cidadania**. (Grifos meus)

Historicamente, tem-se intervenções ligadas à regularização fundiária em áreas precarizadas são utilizadas para execução de interesses mercadológicos em terras e imóveis com potencial para serem (re)valorizados como produtos, mercadorias, vulnerabilizando a permanência dos moradores em seus territórios de vida. Num processo progressivo, promove-se a valorização de parcela desses imóveis impulsionando a valorização indireta dos imóveis circunvizinhos e ampliando a dificuldade de acesso à terra para moradores de baixa renda que, em avançado grau, demonstra um quadro de inacessibilidade e dificuldade de permanência territorial, processo também conhecido como gentrificação[91]**.**

Apesar do conceito ampliado de regularização fundiária (que traduz não ser exclusivamente jurídica), verifica-se também, conforme art. 18, §2º da "Lei da REURB (2017)", o afrouxamento da associação entre "regularização fundiária" e a utilização do instrumento ZEIS. Tal perda crescente de vínculo com o instrumento ZEIS, potencializa sua desnecessidade, sua prescindibilidade enquanto instrumento legal.

Compreende-se a dispensa ou desnecessidade das ZEIS para a regularização fundiária de assentamentos informais como um estímulo à regularização fundiária distanciada de planejamento ou desassociada de outros instrumentos de interesse social, com dimensão marcadamente política e social, portanto menos aprofundada, não-integral, não-sistêmica, pouco participativa e inclusiva, flexibilizando a demarcação legal de territórios ("núcleos urbanos" delimitados em projetos em vez de zoneamentos), reduzindo-se seu conteúdo legal, jurídico e político e assumindo aspectos de técnica e neutralidade.

De forma geral, o que se propõe através da ZEIS é uma visão de regularização fundiária capaz de abranger formas de domínio ou posse da terra mais próximas da realidade precária,

---

[91] O termo gentrificação é a versão aportuguesada de *gentrification* (de *gentry*, "pequena nobreza"), conceito criado pela socióloga britânica Ruth Glass (1912-1990) em *London: Aspects of Change* (1964) para designar o fenômeno de elevação do preço do solo de zonas antigas ou populares relacionados a novos usos e ocupações que promove a saída dos antigos moradores por não conseguirem acompanhar a elevação do custo de vida.

consideradas as circunstâncias sociais e humanitárias de vida, os arredores urbanísticos que integram o imóvel habitado, intervenções urbanísticas para além desse bem, e principalmente a dimensão política de gestão territorial e participação democrática trazida pelo instrumento, que abrange a experiência e a capacidade do morador para decidir sobre seu território, considerada a precariedade de direitos, serviços, infraestrutura e equipamentos, e por assim dizer uma plenitude quanto à dimensão jurídica e de dignidade urbana.

Brasil (2016) também afirma que a regularização fundiária através das ZEIS oferece direitos, serviços e infraestruturas mínimos e também conferir dignidade à população excluída. As ZEIS assim são consideradas instrumento-meio de natureza jurídica, um meio para se inserir ao mercado formal, pois garantiriam o cumprimento da função social da cidade, dando acesso à terra de preço acessível, não disponível pelo mercado formal. Desse modo, são um instrumento de transformação, mas compreende que essa condição deveria ser temporária, não se perpetuando para não se constituir num novo estigma social.

Freitas (2015) conclui que as ZEIS são um mecanismo da política fundiária de inclusão, tornando-se antítese do status-quo de regulamentação. Acredita-se, entretanto, que o instrumento ZEIS por si não seria capaz das transformações a que se destina, pois hão haveria experiências de sucesso em relação ao cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 2016), mas o oposto: há experiências de privilégio da classe dominante e da propriedade da terra enquanto mercadoria.

Questiona-se portanto o fato de que uma reincorporação de núcleos urbanos informais mais flexível do ponto de vista legal se não será também mais célere, útil e funcional aos mecanismos econômicos imobiliários, para quem "imóvel regularizado" significa bem menos que valor de uso, mas essencialmente valor de troca (LEFEVBRE, 2001), uma busca por novas terras de baixo valor para o mercado.

Se é o Plano Diretor o instrumento básico e fundamental para o pleno desenvolvimento das cidades, a nova Lei de Regularização Fundiária de 2017, a pretexto de acelerar resultados e desburocratizar processos, permitindo a delimitação dos núcleos urbanos informais ou mesmo a aprovação da REURB por "ações de Estado", materializáveis nas ações e competências municipais, passa a largo da necessidade de delimitações territoriais legais e mais democraticamente vinculadas ao ordenamento jurídico urbano federal por parte dos Municípios ao desenvolver ações de regularização fundiária, como destacam Santin e Comiran (2018, p. 1612):

> (...) a aprovação municipal da Reurb, conforme artigo 12, "compreende à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à

> aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado", podendo ser também realizada pelos Estados, acaso o Município não o tenha. **Não há necessidade de edição de lei específica, nem de previsão no Plano Diretor (ver artigo 28 § único), o que por certo vai de encontro aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais**, em especial o artigo 182 e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade.

Outrossim, não se deixa claro que diminuir a informalidade como um fim não é necessariamente benéfico às pessoas de baixa renda, já que a informalidade muitas vezes não é opção, mas sim única opção, verdadeira zona de sobrevivência quando se trata de pessoas de baixa renda que não tem recursos materiais nem para mesmo ter posse, para as quais a precariedade atinge a vida e os direitos como um todo, e não somente o "morar regular".

Ou mesmo que a questão "regularização fundiária de interesse social" é uma parcela do universo de ações voltadas à habitação e à moradia digna, que precisaria, para além mesmo de medidas urbanísticas, ambientais e econômicas, estar em associação com outras diversas temáticas de ações, como saneamento básico, educação, saúde, enfim infraestrutura e equipamentos e programas vinculados às políticas públicas sociais, para, à medida em que, se regularizassem as ocupações informais estas não se transferissem a outros espaços precários em troca da venda dos bens regularizados, vez que já o fazem no mercado informal em vista dos complexos quadros de precariedade e da existência em nível de sobrevivência.

Afinal, do ponto de vista das opções político-institucionais de Estado, deseja-se mais promover garantias à pessoa de baixa renda para que possa ter acesso à dignidade de vida, ao habitar, o que vai para além da importante condição de acesso, financeira e jurídica, mas a também fundamental dignidade de permanecer habitando, ou garantias de que ela possa tão somente se reinserir no sistema de mercado de terras e bens imóveis?

O que se está de fato querendo garantir ao se distanciar o conceito de regularização fundiária de valores ligados à cidadania? O direito à moradia, em plenitude no tempo e no espaço, responsabilidade do Estado, ou o direito de acesso à sistemática mercadológica imobiliária, que impõe a condição econômica, o ter, como condição de estar na cidade e dela usufruir? Cada vez mais o espaço na cidade encontra-se dividido, sistematizado e colocado à venda em prateleiras dos mercados imobiliários e o Estado é utilizado para ampliar não só o acesso à moradia para pessoas de baixa renda, mas também ampliar, a partir da regularização fundiária, a inserção de bens no mercado formal de imóveis.

Na prática, evidencia-se, diante de ações cada vez mais técnicas e desintegradas, entre si e mesmo dos contextos sociais e políticos, o paradoxo que o sistema de regularização

fundiária atual promove: fundamental regularizar imóveis para integrar à cidade núcleos urbanos para segregar ainda mais a cidade, vez que um imóvel regularizado, ou regularizável, passa a ter valor de troca e está pronto para ser absorvido pelo mercado imobiliário, no seu tempo, quando oportuno, de acordo com as condições valorizadas do ponto de vista econômico e concentrado no poder econômico ou político de poucos.

# 6 INTERFACES PARA UMA AVALIAÇÃO DA "POLÍTICA SOBRE ZEIS"

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o processo de implementação das ZEIS, o que foi chamado de "Política sobre ZEIS" em Fortaleza a partir das experiências de componentes da gestão pública, dos atores institucionais atuantes nessa implementação.

Considera-se "implementação" o período em que a ZEIS tiveram seus conselhos gestores constituídos, dando inicio à sua implementação, que prossegue com a elaboração dos PIRFs, sua fase intermediária, até a instituição dos mesmos e a elaboração e instituição do último PIRF, da ZEIS Dionísio Torres (o que ocorreu após os demais, em 2021).

Secchi (2011, p.84) argumenta que "a influência da burocracia acontece em todas as fases do *ciclo de política pública"*, citando a formação da agenda, onde ocorre a captação dos problemas públicos e definindo-o melhor; a formulação de alternativas solucionadoras; e a fase de implementação, quando o burocrata lê o texto da política e o aplica conforme seus próprios parâmetros e valores, de modo a interpretá-lo politicamente.

Dentre as tipologias de burocratas classificadas de acordo com os tipos de interesse que expressam (DOWNS, 1967, *apud* SECCHI, 1984, p. 84), existem os conservadores (burocratas acomodados), os alpinistas (burocratas focados em suas carreiras, pragmáticos), os devotos (fiéis a linhas de militância política), os defensores (fièis a organizações dentro do setor público), os homens de estado (fiéis à sociedade e ao interesse coletivo), os burocratas de nível de rua, ou de linha de frente (LIPSKY, 1980, *apud* SECCHI, 1984, p.85)(que tem contato com o público e possuem alto grau de discricionariedade na decisão), categoria especial para a "Política sobre ZEIS".

Trabalha-se com o fato de que a plenitude de implementação, que se daria com as normas especiais urbanísticas legalizadas e com mais ZEIS instituídas, não impede o que se indica por "implementação das ZEIS em Fortaleza", já que a instituição dos planejamentos e o seu processo de planejamento participado, dentro do campo temático do planejamento urbano os planejamentos (PIRFs), é o essencial para a avaliação que se pretende produzir, focada nas experiências do processo .

Pretende-se uma avaliação pelos atores institucionais que fizeram parte da implementação da "Política sobre ZEIS", fizeram parte do campo interno onde ocorre a atuação estatal. São os atores do Poder Público que participaram operacionalmente ou exerceram gestão sobre o processo, que trabalharam de forma mais imediata na política ou mesmo que atuaram diretamente na condução do processo do lado de fora da gestão municipal, mas ao nível das decisões de gestão tomadas.

Tal processo de pesquisa é complexo e evidencia a existência de um fenômeno inédito relacionado à gestão pública e à política pública urbana que conduz toda essa avaliação, que é o fenômeno do planejamento urbano dos territórios precários em ZEIS baseado nas premissas do planejamento integrado e  da regularização fundiária plena, ampla e também integrada entre variadas políticas no espaço urbano.

Assim, participaram dessa pesquisa atores do Poder Público na última parte do processo, de 2017 a 2021. Recupera-se a pergunta central dessa pesquisa: como os agentes do Poder Público atuantes na gestão pública, participantes do processo de implementação das ZEIS, compreendem o fenômeno de planejamento territorial e da regularização fundiária plena em Fortaleza através da "Política sobre ZEIS"?

Em razão disso, analisando-se os sujeitos participantes, considera-se "Poder Público": o "lugar de Estado", e de poder formal legítimo, de onde partem os deveres institucionais mais amplos, das normas (criação, ação, julgamento e fiscalização), inscritas nas diversas cartas jurídicas bem como na história e evolução do Estado e que influenciam com poderes institucionais através de mecanismos de toda sorte as decisões em relação às políticas públicas; e o "lugar de gestão", o lugar da tomada de decisão propriamente, da micropolítica formal e informal, dos interesses pessoais e dos institucionais filtrados pelas perspectivas pessoais, de valores e de vida, o lugar das disputas de poder, dos conflitos, dos acordos.

Outro ponto importante sobre essa classificação é que ela enfoca a atuação das identidades em seus papéis formais, seus papéis de Estado, apenas em relação ao vínculo formal Poder Público, tendo em vista a complexidade da pesquisa e seu nível de mestrado. No caso das entrevistas feitas com a 'academia', selecionou-se apenas o critério de existência formal enquanto "Poder Público" associada à gestão pública acadêmica.

Dessa forma, entende-se sobre os sujeitos as seguintes categorias de atuação na gestão pública municipal da política sobre ZEIS:

1. **Gestão superior da política**: a tomada das principais decisões, a inserção da política no cotidiano do campo administrativo, as ações a nível estratégico, com atuação em regra em ambiência política e burocrática, em contato com os principais tomadores de decisão do Município e da política urbana, bem como com políticos e a sociedade em geral. Ocupa cargo político comissionado;
2. **Gestão imediata da política**: a tomada de decisões táticas e operacionais; as ações em nível tático e operacional, mais concentradas no tático, a relação com os funcionários atuantes (técnicos e administrativos restritos) na política, com os demais setores-fim e setores-meio da estrutura de Estado de onde a política

sobre ZEIS parte. Atua em ambiência burocrática e ao nível de rua. Ocupa cargo comissionado;

3. **Técnicos da política na gestão**: atuam na gestão imediata da política atendendo tecnicamente às demandas que se apresentam no decorrer da política sobre ZEIS. Nesse caso especialmente, os técnicos atuam no campo, nos conselhos gestores das ZEIS e nos processos a eles ligados, portanto a se falar de burocratas técnicos e de nível de rua. São inclusive representantes institucionais da estrutura de Estado da qual fazem parte. Possuem formação técnico-acadêmica (a nível de mestrado ou doutorado). Ocupam cargos públicos efetivos;
4. **Comissionados da gestão municipal atuantes na política sobre ZEIS**: atuam na política enquanto representantes de outras secretarias, assessores ou coordenadores de suas secretarias, próximos à gestão do Município (prefeito) ou da gestão municipal de segundo escalão (secretários de Estado), seja em níveis estratégicos ou táticos, representando as secretarias municipais, em ambiência burocrática e em nível de rua. Possuem perfil político, enquanto cargos comissionados, mas também funções técnicas, com atuação em função de sua formação técnico-acadêmica (a nível de mestrado). Ocupam cargos comissionados;
5. **Profissionais de Estado em políticas transversais**: é uma atuação colateral à gestão municipal da política sobre ZEIS. Participaram das decisões dessa política por atuação em funções de Estado que a implicaram de forma relevante em uma ou mais de suas fases, mas também atuam em diversas outras políticas específicas por desempenharem formalmente políticas transversais, como funções essenciais à Justiça, a defesa de direitos humanos das minorias e a política educacional de nível superior. Possuem formação técnico-acadêmica (a nível de mestrado ou doutorado). Destaca-se aqui especialmente a função de gestão dos PIRFs de 09 (nove) das ZEIS "prioritárias", cuja elaboração ficou a cargo da instituição "universidade". Ocupam cargos ou empregos públicos efetivos.

Desse modo, podem ser apresentadas as caracterizações e classificações pertinentes aos entrevistados, através de itens como a quantidade de participantes, seus perfis institucionais, a que instituições e elementos institucionais pertencem os participantes da pesquisa.

| Classificação da representação institucional formal do campo para dimensionamento da pesquisa | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Ente estatal** | **Poder de Estado** | **Instituição de atuação e representação** | **Perfis Institucionais** | **Quantidade** |
| Município | Executivo, Adm. Púb. Indireta | Iplanfor | Gestão da política/ Nível estratégico e político/ Ambiência política escritorial | 01 |
| Município | Executivo, Adm. Púb. Indireta | Iplanfor | Gestão imediata da política/ Nível tático (predominante) e operacional/ Ambiência escritorial e a nível de rua (predominante) | 02 |
| Município | Executivo, Adm. Púb. Indireta | Iplanfor | Técnicos da política na gestão/ Nível tático e operacional (predominante)/ Ambiência escritorial e a nível de rua | 02 |
| Município | Executivo, Adm. Púb. Direta | SEUMA | Comissionado da gestão municipal atuantes na política sobre ZEIS / Atuação em nível tático (predominante) e operacional/ Ambiência escritorial (predominante) e a nível de rua | 01 |
| Município | Executivo, Adm. Púb. Direta | Habitafor | Comissionado da gestão municipal atuantes na política sobre ZEIS / Atuação em nível tático (predominante) e operacional/ Ambiência escritorial (predominante) e a nível de rua | 01 |
| Município | Executivo, Adm. Púb. Direta | Gabinete do Prefeito | Comissionado da gestão municipal atuantes na política sobre ZEIS / Atuação em nível estratégico (predominante) e tático / Ambiência escritorial | 01 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | (predominante) e a nível de rua | |
| Estado | Legislativo | Assembleia Legislativa | Profissional de Estado em políticas transversais (Promotor de Direitos Humanos e Assessor Jurídico Popular)/ Atuação em nível estratégico (predominante), tático e operacional/ Ambiência escritorial (relevante) e a nível de rua (predominante) | 01 |
| Estado | Função Essencial à Justiça | Ministério Público do Estado do Ceará | Profissional de Estado em políticas transversais (Função Essencial à Justiça - Promotor de Justiça)/ Atuação em nível estratégico (predominante) e tático/ Ambiência escritorial (predominante) e a nível de rua | 01 |
| União | Executivo, Adm. Púb. Indireta | Universidade | Profissional de Estado em políticas transversais (gestor universitário de PIRFs) / Atuação em nível estratégico (predominante) e tático/ Ambiência acadêmica (predominante) e a nível de rua | 01 |

Quadro 15 - Classificação da representação institucional formal do campo para dimensionamento da pesquisa

Outro quadro-síntese relevante é o seguinte, em que se deseja apresentar a designação a ser utilizada por entrevistado, informações relevantes para o todo da pesquisa, em que ZEIS atuam, seu perfil de representação e o vínculo institucional que fundamenta sua atuação territorial nas ZEIS. Tais dados são relevantes para dimensionar os sentidos que virão por resultados a partir das categorias de busca propostas para esta avaliação.

Para chegar a essa síntese, o pesquisador utilizou os dados das entrevistas, as informações acompanhadas pela experiência resultante do acompanhamento da temática enquanto servidor municipal que se encontra imerso no campo relativo ao objetivo da pesquisa.

| **Caracterização dos sujeitos participantes da pesquisa conforme atuação e vínculo** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **ENTREVISTA REALIZADA EM:** | **DESIGNAÇÃO DO PARTICIPANTE PARA A PESQUISA** | **ATUAÇÃO TERRITORIAL (ZEIS)** | **PERFIL DE ATUAÇÃO** (como se porta em relação aos demais atores atuantes na política) | **VÍNCULO INSTITUCIONAL** (natureza do vínculo formal com o Poder Público) (Geral/Espécie) |
| 06.01.2021 | **Entrevistado 01** | Em todas as ZEIS. | Representação político-institucional | Político-administrativo/ comissionado |
| 16.04.2021 | **Entrevistado 02** | Em todas as ZEIS, e enquanto conselheiro gestor das ZEIS SERVILUZ, BOM JARDIM, PICI, PRAIA DO FUTURO e LAGAMAR. | Representação técnico-institucional | Administrativo/ estatutário |
| 21.04.2021 | **Entrevistado 03** | Em todas as ZEIS, e mais especialmente nas ZEIS SERVILUZ, BOM JARDIM, PICI, PRAIA DO FUTURO e LAGAMAR. | Representação técnico-institucional | Administrativo/ estatutário |
| 22.04.2021 | **Entrevistado 04** | Em todas as ZEIS. | Representação jurídico-institucional | Administrativo/ estatutário |
| 26.04.2021 | **Entrevistado 05** | Em todas as ZEIS, e mais especialmente nas ZEIS BOM JARDIM, PIRAMBU, MUCURIPE e SERVILUZ. | Representação político-institucional | Político/ comissionado |
| 06.05.2021 | **Entrevistado 06** | ZEIS POÇO DA DRAGA, BOM JARDIM e PICI. | Representação acadêmico-institucional | Administrativo/ estatutário |
| 21.05.2021 | **Entrevistado 07** | ZEIS SERVILUZ e ZEIS DIONÍSIO | Representação político-institucional | Político/ comissionado |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | TORRES | | |
| 25.05.2021 | **Entrevistado 08** | ZEIS BOM JARDIM e PICI | Representação político-institucional | Político/ comissionado |
| 09.06.2021 | **Entrevistado 09** | ZEIS DIONÍSIO TORRES | Representação jurídico-institucional | Administrativo/ selecionado |
| 28.06.2021 | **Entrevistado 10** | Em todas as ZEIS, mais especialmente na ZEIS PIRAMBU. | Representação político-institucional | Político/ comissionado |
| 21.07.2021 | **Entrevistado 11** | Em todas as ZEIS. | Representação político-institucional | Político/ comissionado |

Quadro 16 - Caracterização dos sujeitos participantes da pesquisa conforme atuação e vínculo

Destaque-se que todos os entrevistados possuem formação educacional superior, no mínimo em nível de especialização, com mestrado em curso, e no máximo em nível de doutoramento concluído. Logo, existem as designações formais de representação institucional, bem como as vinculações identitárias dos entrevistados, que se tornaram expostas pelos resultados das entrevistas e também através do conhecimento experiencial acumulado, não definem necessariamente nem comportam julgamentos pessoais sobre valores, interesses, racionalidades e identificações, em alinhamento ou em oposição ao pesquisador ou qualquer leitor, indicando apenas critérios complementares que podem ampliar a compreensão da atuação dos mesmos nesse campo administrativo e na gestão pública.

Enquanto **Gestão superior da política**, responsável pela tomada das principais decisões, sua inserção no campo é relevante para a Política pois ele se coloca e é identificado por uma série de atores da gestão e fora dela como o responsável por inaugurar a política na gestão municipal, embora ela já tivesse sido institucionalizada anos antes, em 2009.

Na condição de **Gestão imediata da política**, foram entrevistadas duas pessoas. A primeira delas se insere no campo administrativo da Política sobre ZEIS de forma muito alinhada com a gestão superior, articulando taticamente as decisões estratégicas, com destaque para a estruturação do setor DIART enquanto diretoria do Iplanfor a executar as ações previstas para essa política pública. Entrou em contato com os representantes comunitários, sociais e acadêmicos a partir da mobilização social de meados de 2013 e do estudo realizado pelo "Comitê das ZEIS", que concluiu seu relatório em 2015, tendo participado também da elaboração do Plano Fortaleza 2040 em 2015-2016.

Em contato com esse gestor, muitas informações oficiais e posturas críticas emergiram, destacando-se os mecanismos de articulação do mercado imobiliário e das comunidades, que

embora mais fracas conseguem atenção do Poder Público através de manifestações e ocupações próximas aos prédios estatais.

O segundo gestor apresenta sua entrada no campo em outra fase de implementação das ZEIS em Fortaleza, quando, após a elaboração das proposições-produto pela "Comissão das ZEIS" (2016-2017), torna-se pauta a institucionalização da regulamentação produzida, tanto em relação aos conselhos gestores quanto em relação aos PIRFs, através de uma minuta de Termo de Referência da Comissão. Acompanha a volta da gestão da Política aos territórios, após anos de trabalho em ambiência escritorial, mesmo que com a presença dos representantes comunitários, e uma série de formalizações da política bem como uma tentativa de boicote do apoio popular pós- Decreto 14.211/2018, vez que teriam sido reconfigurados pela Prefeitura pontos de decisão consensuados com os movimentos, como:

- Em relação à composição dos conselhos, saída da universidade, entrada da Câmara de Vereadores, mudança nos quantitativos de participantes em busca da paridade estabelecida pelo PDPFor e não da equidade pautada na minuta do decreto de regulamentação dos conselhos;
- Em relação à execução dos PIRFs, que deveriam, conforme as proposições da Comissão das ZEIS (2016-2017), ser feita por empresas após processo de licitação, mas que se reconfigurou para as universidades;
- Em relação ao Fórum Permanente das ZEIS, que passou a ter um corpo normativo próprio (Decreto 14.215/2018), pois que nas proposições compartilhadas deveria fazer parte do decreto dos conselhos (Decreto 14.211/2018), sem referência expressa ao seu caráter decisório sobre a política, restando apenas, embora com algumas atribuições de decisão, enquanto fórum "consultivo".

Coordenou mais diretamente a equipe da DIART nesse processo, com a presença dos recém-chegados analistas de planejamento e gestão, técnicos concursados, para atuar na Política sobre ZEIS.

Em relação aos **Técnicos da política na gestão**, atuaram a partir do fim do funcionamento da "Comissão das ZEIS" (2016-2017) no acompanhamento das entregas finais e na elaboração do relatório final dessa comissão. De forma geral, haviam ouvido falar dessa política em sua formação universitária, mas tiveram contato com ela pela primeira vez nessas circunstâncias, ao mesmo tempo em que se apropriavam do principal planejamento da autarquia municipal, o Plano estratégico Fortaleza 2040. O primeiro dos entrevistados já havia trabalhado em órgãos públicos municipais enquanto servidor também e destaca a experiência de entrar nos

territórios como marcante para uma mudança de compreensão da Política. Já o segundo possui uma trajetória contínua de formação no ambiente acadêmico nos primeiros anos de contato com a Política sobre ZEIS, através da qual inaugurou sua carreira pública.

Em relação aos **Comissionados da gestão municipal atuantes na política sobre ZEIS,** foram entrevistados 03 pessoas. A primeira atuou nas políticas habitacionais, inclusive de regularização fundiária, e passou a ter contato com as ZEIS a partir de sua chegada em Fortaleza na condição de representante institucional nos conselhos gestores das ZEIS. A segunda pessoa também desenvolveu a função de representante institucional, mas a partir de outra macropolítica, a de urbanismo e meio ambiente, representando a SEUMA. A última representou o gabinete do Prefeito em articulação com várias políticas, inclusive a Política sobre ZEIS. Todos ocupam cargos comissionados em representação institucional diante da Política sobre ZEIS, embora a primeira ocupasse a função de assessoria em sua secretaria; a segunda, a função de controle urbano na cidade; e a última pessoa desempenhasse de forma mais densa uma função político-institucional, enquanto mais próxima à autoridade municipal.

A função dos **Profissionais de Estado em políticas transversais** é considerada relevante para a gestão da Política sobre ZEIS, pois se considera sua atuação de Estado próxima e colateral à gestão municipal da política sobre ZEIS, estabelecendo conformações, limites e observações relevantes, e especialmente participando diretamente no processo de implementação das "ZEIS prioritárias" na qualidade de elaborador do planejamento territorial. Assim, três participantes foram entrevistados, todos ocupam cargos ou empregos públicos efetivos.

O primeiro possui função fundamental ao funcionamento do Estado, na promoção de justiça, inclusive atuando em órgão temático voltado para conflitos fundiários e defesa da habitação. Seu contato com as ZEIS foi em razão da procura dos movimentos comunitários e do interesse institucional em apoiar a inclusão de mais uma ZEIS no grupo prioritário.

O segundo profissional de estado trabalhou na gestão pública do planejamento para as ZEIS, especialmente na coordenação da elaboração de 03 PIRFs. Seu contato com a Política sobre ZEIS anterior à experiência de gestão dos PIRFs, foi através de apresentações do Plano Fortaleza 2040. O terceiro profissional de estado entrevistado desempenhou função na defesa dos interesses comunitários e direitos humanos através do Poder Legislativo Estadual e é inserido no campo das ZEIS a partir de sua formação universitária extensionista.

## 7. EXPERIÊNCIAS DOS ATORES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA SOBRE ZEIS

Nesse capítulo, serão trabalhadas as experiências dos atores institucionais na Política sobre ZEIS. Com aporte teórico na noção de trajetória pessoal (BOURDIEU, 1996, p.81), Gussi e Breyner (2016, p.95) apoiam-se na não-linearidade dos processos sucessivos e na sua interação com demais agentes sociais para estruturar a avaliação de políticas públicas também em relatos experienciais que sejam capazes de constituir a compreensão do contexto social e cultural dos atores a quem as políticas públicas se destinam.

A proposta dessa pesquisa, no entanto, focada na atuação do nível de gestão pública, estende essa constituição avaliativa do contexto aos atores institucionais que participaram da gestão e operacionalização da política e que também interagiram com os seus destinatários, a partir dos seus relatos pessoais e da dimensão empírica de atuação da gestão pública, de onde emergem sentidos novos em interfaces cada vez mais gerenciais e produtivistas, como o é o cenário de apropriação desejada, ou busca incessante, dos parâmetros da gestão privada pelo Poder Público.

Nesse sentido, foi escolhida uma experiência de cada categoria já formulada anteriormente, a partir da compreensão de gestão ampliada, para ser apresentada. Vale ressaltar a complexidade presente também no momento de implementação dessa política, vez que se trata de um processo atravessado por filtros diversos que reinterpretam a política, como destaca Mynaio (2005, p.45):

> É preciso ressaltar também que toda proposta de intervenção tem seus limites: o da recusa clara, o da resistência camuflada ou o da re-interpretação. Para sua efetividade, os programas e projetos devem pressupor estratégias de ação que incluam o "modo de ser" cotidiano da instituição, dos seus agentes sociais, de suas potencialidades e vontade de mudança e de seus mecanismos mais comuns e sutis de conservadorismo (...) Todas as propostas passam, no mínimo, por três filtros: quem as concebe e redige; **quem as veicula e implementa**; e quem as acolhe. **Cada um desses filtros formados por atores sociais promove uma re-interpretação, a seu modo e de acordo com seus interesses**, do que foi concebido no momento inicial. (Grifos meus)

### 7.1 A experiência de João e as ZEIS "Sementeiras"

Em sua entrevista, João, com fala firme e segura, fala de sua residência, parecendo estar tranquilo e estimulado para falar da "Política sobre ZEIS". Ao ser perguntado sobre uma

apresentação inicial, João recuperou sua trajetória de trabalho na vida pública, enquanto administrador e também enquanto ocupante de cargos políticos, como o de deputado estadual.

### *7.1.1 A bagagem de experiências de João*

João fala de suas experiências anteriores em órgãos estatais vinculados à reforma agrária (INCRA), de obras contra a seca (DNOCS) e de estudos e pesquisas para o desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP). Reconhece iniciativas, ao ser perguntado sobre a implementação da Política, enquanto projetos anteriores, antes mesmo da formulação da Política, destacando que o processo de "implementação" das ZEIS em Fortaleza vem de muito tempo antes de sua gestão, de quando ainda era deputado estadual, muito antes dos Governos Juraci Magalhães do Partido da República - PR (Atual PL - Partido Liberal)(1990-1993 e 1997-2005) e Luiziane Lins do Partido dos Trabalhadores - PT (2005-2008/ 2009-2012).

Introduzindo, de sua lembrança, sobre a trajetória histórica do que seriam os pressupostos das ZEIS, recorda-se de um primeiro estudo na área do que é hoje a ZEIS do Lagamar, um estudo considerado interessante que teria dimensionado um projeto, o "Canal do Lagamar", há mais de 20 ou 25 anos. Segundo ele, esse estudo também foi elaborado pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, a mesma universidade que elaborou o planejamento PIRF recentemente.

### *7.1.2 As "Política sobre ZEIS" na política institucional ou partidária*

João revela a primeira vez que levou a proposta de ZEIS ao Prefeito Roberto Cláudio - PDT (2013-2016/ 2017-2020), que falou sobre serem áreas de assentamentos precários na cidade, apresentou como era antiga essa demanda e perguntou se ele, o prefeito, gostaria que o Instituto de Planejamento (Iplanfor), recentemente recriado em 2012 (no fim do Governo Luiziane Lins - PT) atuasse nela, já que as ZEIS faziam parte importante do contexto urbano de Fortaleza e que precisava de um tratamento especial.

Sem precisar a data específica dessa conversa, João lembra que movimentos comunitários da sociedade civil acamparam na frente do Paço Municipal em meados de 2013 questionando a gestão municipal sobre a evolução da execução do planejamento previsto no Plano Diretor de Fortaleza. Em seguida, a mobilização teve seus frutos, constitui-se em 21 de outubro de 2013 o "Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS", pelo Decreto Municipal nº 13.241/2013.

A proposta desse decreto era realizar um estudo aprofundado sobre as ZEIS em Fortaleza para conhecimento aprofundado e posterior tomada de decisão, expandindo o tempo

para a implementação de maneira a primeiro desenvolver um estudo geral sobre o assunto da Política.

Conta João que, apesar do contato com o Prefeito ter sido bem sucedido, foi aguardada uma vinculação oficial para se iniciar um contato mais institucional, o momento da reforma administrativa municipal e da reestruturação também do Iplanfor para tão somente após 01 ano se iniciar um contato com os movimentos comunitários da sociedade civil, pois que ainda não se tinha qualquer vinculação oficial do Iplanfor a essa política, sendo o Comitê o ponto institucional de aproximação.

Esse início das ZEIS no Iplanfor foi articulado estrategicamente, na fala de João, com o principal produto de planejamento do Instituto, o Plano Fortaleza 2040, colocando-se que urbanisticamente não seria possível pensar áreas ricas desintegradas de áreas pobres, era preciso pensar no contexto todo da cidade, especialmente compreendendo-o como extremamente desigual, sendo o norte principiológico do Fortaleza 2040 a redução desse cenário de desigualdade: "*então esse é o eixo fundamental, é o centro, o cerne do projeto"*.

João explica que, na sua visão de planejamento, era preciso trabalhar a periferia e sua integração à cidade e a reestruturação desse tecido urbano esquecido, o que revela ter conhecido mais a fundo através da pesquisa do Fortaleza 2040, que:

> (...) a maior parte das doenças como dengue, sífilis, tuberculose, e outras mais, elas estavam localizadas em 12% do território de Fortaleza, fundamentalmente 82% dessas doenças estavam nessas áreas periféricas de Fortaleza e onde se encontram as ZEIS e onde vivem mais de 1 milhão de pessoas.

Admitindo expressamente a visão de que o ser político, o ser social e o ser cidadão são dimensões-irmãs, João compreende que, a despeito de uma visão tecnicista e neutra de Administração Pública, muito praticada e incorporada aos discursos públicos, a gestão pública, independentemente de bandeiras político-partidárias e de instância de competência institucional, precisa entrar no processo de diminuição da desigualdade e reconstrução profunda das relações socioeconômicas no espaço, mesmo reconhecendo que o mais volumoso projeto de sua gestão, o Fortaleza 2040, possui a limitação do tempo:

> (...) qualquer Governo tem que entrar nesse processo, e assim a gente vai, espera, reconstruindo em sentido mais profundo essa **visão de vida em vizinhança**, de transformação dessas áreas degradadas para que daqui a 50 anos, 40 anos, 10 governos municipais, a gente possa ter uma cidade… é mais do que em 2040, se imaginarmos, porque hoje **eu vejo que 2040 está muito perto para que a gente possa fazer essa profunda transformação**. (...) quem sabe entram outros governos federais **que se aliam a esse processo**, parlamentares federais conseguem emendas, e a gente possa fazer essa transformação tão urgente **para diminuir a desigualdade na nossa cidade**. (Grifos meus)

Pensa que o papel da gestão nos territórios seja o de acolher a comunidade: "*acolher a população do território e gerir o território de forma participativa*" e considera a gestão territorial compartilhada por "gestão feita pelo Governo e pela sociedade civil". Compreende que as ZEIS fazem parte do novo sistema de governança territorial do Fortaleza 2040 e pensa o tamanho do território como um fator para uma boa gestão compartilhada, quanto menor o território mais acompanhamento e articulações se podem promover para uma boa gestão compartilhada. Compreende participação social na gestão territorial compartilhada da seguinte forma:

> (...) no sentido de que tudo que é feito no território passa pelo crivo [social], (...) é participar do processo de elaboração das mudanças que se dão, notadamente, na área urbanística no contexto daquele território. (...) Então, tudo isso leva para o crescimento social, econômico da população sobre o seu território, da **visão do conhecimento melhor do seu território e da possibilidade que eles têm de fazer o território crescer**… (grifos meus)

Um bom gestor, segundo ele, precisaria estar atento aos territórios da cidade, precisaria primeiro geri-los pra se tornar um grande líder da cidade, reconhecendo gestão e beneficiamento político como articulados. *"É só mesmo o gestor burro [que] não experimenta isso…(...) ele se tornará um grande lider da cidade, porque o lider é aquele que é capaz de ouvir o liderado, de participar, dizer o que está fazendo, pedir informação, pedir conselho".*

Fala de integração entre projetos que não estão previstos nos PIRFs mas que devem vir a ser executados nas ZEIS a partir da comunidades e dos conselhos gestores, e *"não porque um vereador pediu, pediu, foi aprovado, vai ser feito,* ***tudo bem****… **Mas vamos discutir com a comunidade para que ela possa dizer**…",* na perspectiva de que vereadores também saibam compartilhar poder e decisão com os territórios que lhe elegem.

### *7.1.3 Porque as universidades?*

Recorda o gestor que em relação às proposições participativas para o planejamento das ZEIS já numa outra fase (2016-2018), a da "Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza", o novo relatório, dessa vez propositivo, elaborado com a participação dos representantes das ZEIS, de instituições, de universidades, de outras organizações, inclusive do Ministério Público, concluiu-se pelo planejamento (PIRFs) realizado através de empresas a serem licitadas. *"Mas como eu já conhecia a experiência de licitar por exemplo mesmo no modelo antigo, a regularização fundiária por exemplo como a do Pirambu, feita de cima pra baixo sem a participação, eu optei por convidar as universidades (...)".*

João diz não se arrepende da decisão de ter incluído as universidades como elaboradoras dos PIRFs:

> Só a preparação, só os projetos, que pagamos às universidades foi barato, **porque não foi empresarial, senão tinha sido 5 vezes ou 6 vezes mais caro**.

Ele complementa que se lembra de que algumas universidades como a UECE e a UFC que já vinham trabalhando com organizações dessas áreas e ficaria portanto bem mais fácil, destacando o desinteresse lucrativo das entidades universitárias e o maior potencial de elaboração em formato participativo.

Revelou que das 04 organizações universitárias contatadas, 03 concordaram imediatamente (UFC, UECE e UNIFOR), ressaltando que o Instituto Federal de Educação Tecnológica não teria aderido de pronto ao projeto, pelas condições que foram apresentadas, especialmente em função de que se articularia seu trabalho junto à ZEIS Dionísio Torres, e que a distribuição das 09 ZEIS restantes foi discutida com a gestão das universidades em função de áreas onde as universidades já tinham um certo trabalho desenvolvido. *"Por exemplo, a UFC já tinha um trabalho na área do Pici etc; a UECE já teve trabalhos no Lagamar; a Unifor já tinha um trabalho na área da praia, no Serviluz e tal".* Defendeu também que a avaliação (o diagnóstico) e o planejamento feitos pela universidade, *"que é o local importante do conhecimento, da pesquisa, da ciência, da tecnologia e tal",* são mais profundos, mais ricos.

Especificamente sobre o processo de elaboração dos PIRFs João avalia que, apesar de ter sido feito pela instituição 'universidade', foram processos diferentes, com resultados diferentes: *"Uns com um pouco de dificuldade, não foi tão bom. Outros melhor e outros até surpreendentes",* e que foi finalizado dentro da pandemia, no fim de uma gestão, com eleições municipais, destacando o desafio e a capacidade do serviço público, ou de interesse público, se adaptar a realidades difíceis.

Apesar do trabalho conjunto com a 'universidade', João ainda considera-a distante do contexto social urbano, por produzir conhecimentos ainda muito concentrados na teoria, na pesquisa pura, que considera importante também, mas, para o contexto em que se vive, ainda com muito a amadurecer institucionalmente.

> (...) a gente tem, em vários momentos avaliado que a universidade durante muito tempo ela tratou temas muito teóricos, coisas que não eram do dia a dia da população. (...) **Não podemos continuar, pelo menos a grande maioria pesquisando coisas que não tenham grande interesse.** Eu não quero tirar o valor da pesquisa pura. (...) Pra mim esse que é o papel da universidade, **a universidade tem que trabalhar essa pesquisa em função da necessidade da população**. (...) **a universidade, de certa forma, demorou muito**… (grifos meus).

João se ressente da 'universidade': ela precisaria se envolver mais com a gestão pública:

> (...) acho que **a universidade cada vez mais tem que se envolver nas gestões**, tanto municipais, como estaduais ou federais. Então, acho que essa é uma experiência muito rica e acho que ela não vai se acabar. **Vai cada vez mais se integrar nisso e buscar soluções. (...)** Como eu acabei de dizer de uma pesquisa que foi feita durante esse processo para essa área onde se encontra essa ZEIS. (Grifos meus)

De outro modo, e imediatamente, João argumenta que não acredita que a universidade não possa se articular e produzir também pesquisas para os setores ricos da sociedade, *"Evidentemente, ela pode trabalhar também com pesquisa de empresários, interesse pago pelo empresário, até para ajudar as universidades",* considerando Fortaleza uma cidade rica e criativa e destacando uma outra expressão estratégica para a transformação da visão de cidade, a 'indústria criativa', "*que busca alternativas dentro do potencial do próprio território. E nós somos bastantes férteis nisso"*.

### *7.1.4 Regularização fundiária: do passado rural ao presente no urbano*

Em relação à concepção de regularização fundiária fundamental para o instrumento ZEIS, João faz um paralelo com sua história enquanto político e gestor de secretaria no Governo Cid Gomes quando já teria compreendido a importância da regularização fundiária de modo geral para as pessoas mais pobres e de como poderia influenciar politicamente isso na gestão pública.

Cita a realidade rural como paralelo para a importância da regularização fundiária:

> Olha, (...) **eu tive uma experiência no passado na área rural**, primeiro né? **Da importância da regularização de uma terra**, um minifúndio no interior, **quando a pessoa precisava por uma questão de segurança até familiar de ter o documento**. Depois pela necessidade de o proprietário de qualquer documento f**azer um financiamento**. Isso foi feito no tempo que eu fui secretário, isso eu influenciei depois no Governo do Cid e se desenvolveu profundamente agora no Governo do Camilo.

Destaca um engajamento com essa perspectiva de valorização da regularização fundiária, que *"essa emoção, esse sentimento, de necessidade, de compromisso"* acompanhou a sua vida parlamentar e se estendeu por sua percepção e reconhecimento do contexto urbano à defesa da transformação das áreas degradadas de Fortaleza, *"isso é uma chaga dentro da cidade"*, o que ocorreu em paralelo ao movimento que aflorou por pequenas experiências como a do Lagamar de 20 anos atrás e também em Pernambuco e na Bahia. "*Então, foi dentro de ter acompanhado todo esse processo que quando eu cheguei no Iplanfor, eu tinha esse compromisso, como tentei influenciar em outros governos atrás"*.

### *7.1.5 ZEIS como projeto pessoal de vida*

João ressalta de modo mais particular que o processo das ZEIS pra si faz parte de seu projeto de vida: "*(...) está dentro do **projeto de vida da gente**, por isso nós puxamos num primeiro momento (...)"* (Grifos meus), destacando como as ZEIS entraram no Iplanfor e porque elas tiveram, através do Iplanfor, sua coordenação dentro da Prefeitura e também sua implementação em 10 localidades diferentes legal e urbanisticamente definidas.

Revela que, mesmo depois de ter saído do Iplanfor com o fim da Gestão do Roberto Claudio e assim ter se afastado formalmente da política municipal sobre ZEIS, ainda continua tentando influenciar e contribuir para esse processo através de relações de política e de proximidade com o Governo do Estado, com implicação pessoal e política sua para que seja possível continuar:

> Eu estou ainda de longe acompanhando e ajudando, porque esse **processo ele só aconteceu porque o Governo do Estado, pela minha influência a ele, financiou**, porque isso foi um financiamento, uma coparticipação entre a Prefeitura e o Estado porque não é uma coisa barata.

Apesar de toda a influenciação política que promove para que o processo de implementação das ZEIS acontecesse até após sua saída, João acredita que o processo e os planos, elaborados a partir das comunidades e decididos com a aprovação do conselho gestor, foi construído para que se torne irreversível e expõe sua preocupação de que ocorram - *"(...) falar em obras porque é mais compreensível"* - , obras urbanísticas no território das ZEIS para que *"**possa servir de exemplo,** (...) possa ser **uma espécie de semente, que vai ser plantada e vai ser validada pela comunidade**"* (grifos meus) e assim se concretize aos olhos de toda a sociedade.

João, falando com esperança no olhar, acredita que o processo das ZEIS será irreversível mesmo, porque crê na conscientização da população para uma atuação integrada institucionalmente, não somente às pessoas que moram nas ZEIS, mas às universidades e às populações de outras instituições, numa influenciação política maior, de natureza sociocultural:

> Eu sou crente de que esse processo será irreversível por causa disso, por causa da consciência tanto da população (...), vai receber, vai participar diretamente do processo, são os habitantes das ZEIS, mas de outras populações, da universidade, de outras instituições que também estão participando e que acreditam nesse processo de diminuição da desigualdade em Fortaleza, no Ceará, no Brasil e no mundo, (...)

João compara o processo das ZEIS com uma experiência semelhante que ocorrera em em Portugal, 2 ou 3 anos antes, ressaltando a participação e a transformação das cidades a partir da dimensão política e humana de seus atores com discussões abertas em espaços públicos:

> (...) recentemente há 2 - 3 anos atrás, um país como **Portugal fez uma transformação importante em áreas urbanas**, onde discutiram projetos com a população, **colocadas as propostas no meio da praça pra serem**

> **discutidas, com televisão montada no meio da praça pras pessoas se pronunciarem.** Eu acho que esse projeto de desenvolvimento urbano, de transformação das cidades, principalmente **as grandes cidades, para que elas estejam mais humanas**, para que elas estejam mais, eu diria assim, melhor de se morar, para que elas deem possibilidade retorno a vida em vizinhança, que é um eixo fundamental (...) de todos os projetos de transformação com visão de futuro que se realizam hoje no mundo, né? Então, **acho que a realização desses projetos pilotos eles vão proporcionar que a própria comunidade, as organizações que participaram desse processo, as próprias universidades elas possam garantir, pela pressão política, pela influência, que outras gestões que venham pra frente elas possam continuar**. (Grifos meus)

### *7.1.6 É preciso politizar o serviço público*

João reflete sobre o lugar 'serviço público' no processo das ZEIS e como um todo, compreendendo como descontextualizado socioeconômica e espacialmente, fragmentado entre responsabilidades setorizadas e burocráticas, fortalecendo a visão concretista, estética e político-partidária do trabalho público, muito atrelada às obras, declarando mesmo assim que só o caráter político-decisório da comunidade, reforçado com a política sobre ZEIS, seria capaz de promover uma transformação da cidade. E que foi sobre garantir a valorização disso dentro da gestão pública, como ela é, que utilizou sua posição política e sua atuação no Iplanfor:

> E para garantir, porque eu conheço muito bem o serviço público, e sei que as pessoas não estão muito antenadas nessa coisa da miséria, quer dizer… cada secretaria tem as suas responsabilidades, o governo em si, **qualquer um, não há exceção, é muito obreiro, porque a obra é o que aparece…** E embora esse processo tenha obras, ele vai aparecer, mas, **na verdade, é uma coisa muito mais de decisão da comunidade,** não é uma coisa de cima pra baixo, isso não é muito da Administração Pública, em todas as áreas. **Então, esse é um processo novo de planejamento participativo que o Brasil e o Ceará ainda não tem, aliás poucas partes do mundo tem essa experiência.** Então, tudo isso era novo, então eu disse: '**uma hora eu vou ter que arrastar isso pra cá!** [Fortaleza/Iplanfor]**'**. Então, eu falei com o Prefeito Roberto Cláudio na época e ele concordou.

Por outro lado, João reconhece a limitação de sua atuação. Acrescenta a importância e a necessidade de profissionais comprometidos com o processo de transformação da cidade e de diminuição da desigualdade: *"Do contrário, a cidade vai continuar enriquecendo, bonita por um lado e horrorosa por outro"*, para equilibrar as forças da cidade de dentro da gestão pública.

João nesse momento retoma suas experiências públicas em relação à regularização fundiária no interior e expõe uma visão de esperança frente aos desafios urbanos percebidos, desejando viver para ver o que chama de "essa coisa mais viva" na cidade:

> Eu olho assim um pouco pra trás e vejo o quanto foi importante a regularização fundiária de milhares de propriedades no interior, o quanto é importante esse processo dos PIRFs aqui em Fortaleza e isso me anima pra ter uma esperança (...) mesmo já no 'fim da picada' [referindo-se ao contexto urbano desigual], ainda espero viver para ver essa coisa mais viva no Brasil de uma maneira geral e, evidentemente, no Ceará". (...) Então, **esse processo das ZEIS está dentro dessa visão da construção de um mundo menos desigual.** (Grifos meus)

Ele defende que as ZEIS sejam "sementes", um meio para um processo maior de conscientização crítica da cidade: "*Ó, Haroldo, é o que eu disse: isso é uma* ***semente****. Acho que* ***há uma consciência crítica hoje, especialmente nessas ZEIS que foram trabalhadas e que isso tem que continuar****"* (grifos meus).

No decorrer da entrevista, João reflete bastante sobre a ocorrência da pandemia e seus efeitos. Defende que ela deveria ser estudada a partir do olhar contextualizado da desigualdade socioeconômica e espacial e avaliada profundamente no caso de Fortaleza, uma avaliação social e econômica, construir um 'documento sério' (com proposições de ações também atuando a partir de uma visão contextualizada de cidade) e ser entregue ao Prefeito:

> (...) mostrada agora de forma muito, eu diria assim, transparente, né? As vísceras dessa desigualdade foram mostradas agora na pandemia. Eu, embora muito não acredite, sou daqueles que acreditam que o mundo vai ser diferente depois dessa pandemia. Eu tenho acompanhado, tenho lido, tenho visto vários, inclusive empresários do mundo, **gente rica, tudo preocupado…**(inaudível) **na verdade, precisa ser menos desigual.** (...) Você olha **agora, durante a pandemia**, 80 e tantos por cento das pessoas que morreram, morreram em Fortaleza [referindo-se à concentração das mortes em Fortaleza] e **90 e tantos por cento dos que morreram morreram na periferia.** (...) eu já tenho contato com alguém que esse processo precisa ser feito para o Estado todo, mas é evidente o centro da desigualdade… porque você sabe que existe desigualdade no interior, mas, no interior, é mais fácil… **o homem no campo tem mais possibilidade, por mais pobre que ele seja, ele não é miserável, ele não está numa situação de, às vezes, só comer uma vez no dia. De depender de uma esmola, quando não tem emprego, principalmente nesse momento que estamos vivendo**. (Grifos meus)

Por fim, João admite que o resultado desse trabalho não é seu, "*isso foi tudo feito em equipe, pessoas importantes que participaram, todas tiveram a sua participação importante*" e que o processo de implementação das ZEIS em Fortaleza, ao ponto que chegou, ficará pra história e impactará outras pessoas:

> (...) isso fica pra história como um trabalho importante que vai, cada vez mais, comprometer outras pessoas nesse processo. E isso é um trabalho histórico em construção, é o novo paradigma, são visões completamente diferentes. **Isso é transformação**. (Grifos meus)

## 7.2 A experiência de Ludmila: para (muito) além dos saberes oficiais

A experiência de Ludmila na Política sobre ZEIS se inicia em 2017, após o funcionamento da "Comissão das ZEIS" (2016-2017). Ludmila se apresenta calma, mas receosa, um pouco preocupada com o tempo, talvez pelo dia a dia atribulado, pelo encaixe de tempo disponível em meio a muitas demandas do cotidiano.

Considera que seu início foi quando percebeu a consolidação técnica do que já havia sido produzido e do percurso que aqueles atores haviam trilhado e protagonizado até aquele momento, informando da sua surpresa em conhecer o volume e o aprofundamento dos estudos sobre o instrumento ZEIS.

Ludmila traz destaque às formas de participação e o distanciamento entre os cotidianos e papéis institucionais da gestão pública, seja em relação ao Poder Municipal, seja em relação às universidades, e o foco maior da Política sobre ZEIS, as comunidades. Mas não estaciona na crítica, destaca os avanços e aprendizados do processo de implementação da Política.

### *7.2.1 As brumas institucionais e a(s) forma(s) de participação*

Ludmila diz ter se dado conta, após alguns meses de contato com a Política, de que o "processo das ZEIS" era muito além do que estava escrito e do que se tornava evidente no ambiente escritorial institucional. Mas que sobretudo chegou e foi apresentada ao instrumento ZEIS pelos aspectos técnicos e acadêmicos.

Ao adentrar na temática pela leitura dos relatórios técnicos, tanto do Comitê (201-2015) quanto da Comissão (2016-2017), Ludmila percebeu que havia um outro processo nas entrelinhas, que para ela era mais importante que as questões e informações técnicas do ambiente laboral da gestão. Pela "*vivência mais com a área social, eu fui entendendo que esse processo era* ***além do que soava*** *na leitura do relatório técnico. (...) Ele tinha uma perspectiva de transformação do território"* (Grifos meus).

Além disso, Ludmila, que possuía muitas experiências em políticas públicas sociais, captou uma grande inversão de lógica de trabalho de gestão pública da racionalidade técnica ou administrativa para a experiência com as comunidades e com as demandas que eram apresentadas: "*a questão* ***da participação, do protagonismo da comunidade*** *nesse processo, que* ***isso inverte um pouco a lógica*** *que vinha sendo trabalhada, que vem sendo trabalhada na verdade aí na gestão de modo geral"* (Grifos meus).

Ela reflete que a participação estipulada, indicada, no material técnico que já se tinha construído e que servia de horizonte, era diferente da participação no campo do território, que

ainda precisava ser estruturada, afinal a fase da regulamentação efetiva era nova e não havia experiências anteriores, nem um contato tão relacional, próximo e regular com conselhos formados por representantes territoriais no território deles: *"Então,* ***é um olhar que nasce ali*** *a partir de como as pessoas percebem o seu território e como elas percebem suas necessidades"*(Grifos meus).

Ludmila relata também que à medida que ia se estruturando essa participação territorial, foi preciso elaborar estratégias de planejamento e também de gestão dessa participação durante o processo, pois era tudo novo, embora houvesse a necessidade de integrar-se ao horizonte anterior, técnico, mas também às representações das ZEIS na Comissão (a que propôs a regulamentação dos conselhos e a contratação dos PIRFs):

> (...) a gente também **teve que aprender a como trabalhar, a como a gente construir essa metodologia de participação** (...), (...) eu acho assim, o mais potente foi que **todos nós fomos construindo isso juntos**. A comunidade foi entendendo como é que podia ser, as instituições envolvidas também, a gente pensando em estratégias do ponto de vista do planejamento, da gestão.

Ao tentar aprofundar a diferença dos processos das ZEIS em relação às experiências já vividas na gestão pública, Ludmila chama atenção para a perspectiva de que, no trabalho com as ZEIS, se identificou mais com o processo comunitário, o que acabou por lhe estimular mais, que com as próprias questões técnicas do planejamento urbano e da regulamentação das ZEIS, destacando a mudança de foco em relação ao seu papel:

> Então, ao olhar o instrumento ZEIS nessa perspectiva [da comunidade], que ela **extrapolava ali a questão de uma regulamentação**, trazida pelo Plano Diretor, **ela tinha uma outra vertente** que eu pude também até me engajar mais, no sentido de ter **mais entusiasmo e motivação pra trabalhar com essa temática**.

Em relação aos moradores dos territórios, afirma ter percebido que foi o momento marcante da participação comunitária, o ápice da participação, o período de eleições territoriais. Essa relevância se dava em função de um engajamento sociocomunitário em torno da bandeira "ZEIS", que era um processo comentado entre as lideranças, observado por elas. Mas que, tão logo foram eleitos os representantes das ZEIS, foi percebido um empoderamento deles dentro das comunidades: "(...) *eu acho que* ***isso é um grande diferencial.*** *Porque ao ter sido eleito, ao ter sido escolhido pela comunidade, isso coloca aquela pessoa numa* ***situação de responsabilidade****, que é diferente dos processos de indicação mesmo"* (Grifos meus).

Acredita Ludmila que o processo participativo começou de fato nesse momento. E aí, num segundo momento, quando os conselhos constituídos passam a se reunir, inicia a primeira grande dificuldade: o não-engajamento do Poder Público. Conta o cenário vivido dentro dos

conselhos entre Poder Público e representações territoriais e o compreende como um aprendizado:

> De um lado a gente tem a comunidade ali, os moradores e as instituições que acompanham, que assessoram, totalmente engajadas. E o Poder Público completamente distante. E aí a gente passou todo o processo com essa grande dificuldade, a gente não conseguia trazer o Poder Público, os outros órgãos, pra próximo.

### *7.2.2 A Prefeitura conheceu as ZEIS, mas as ZEIS ainda tem endereço fixo*

Ludmila conta que a relação dentro da Prefeitura, no que diz respeito às ZEIS, mudou durante a implementação: saiu de uma posição de ser um 'problema' para a gestão para ser um projeto desejado por várias secretarias municipais, não sendo algo mais restrito ao Iplanfor. E que esse avanço na temática perante a gestão pode ser entendido como "tirar as ZEIS do papel", pois o processo teria se consolidado também na gestão, assim como nas comunidades e nas universidades

Sobre essa consolidação, Ludmila aprofunda dizendo que acredita ter havido uma transformação na percepção da gestão, com a ampliação da visibilidade do tema, uma certa apropriação do tema que acompanhou de certa forma a apropriação mais ampla pela sociedade no geral, comunidades, universidades, gestão, mídia, … *"já ouviu falar em ZEIS? Já!' Quase todo mundo que lida hoje com qualquer questão técnica, sabe. Já ouviu falar. Entendeu?".*

Revela entretanto que, mesmo considerando que é a pressão popular e a tensão que fazem a política pública se movimentar, a presença da vontade política ainda é fundamental, pois considera que o processo, que não era inicialmente do Plano de Governo do Roberto Cláudio, aconteceu dentro da Prefeitura por um compromisso do gestor da política.

E acrescenta que, na prática, o processo se abrigou institucionalmente apenas dentro da DIART, isolando-se do restante da instituição: "*Não houve a integração, a participação, até mesmo a comunicação do processo com as outras diretorias, aí…* ***isso ficou no lugar que era o lugar que pronto!****" (*Grifos meus). Conta que não sabe exatamente o motivo, se algo relacionado a um distanciamento sociocultural, por ser ZEIS, ou se seria a forma como a instituição trabalha, cada setor cuidando dos seus projetos prioritários.

Em relação aos planejamentos produzidos pelo Instituto, Ludmila não percebeu muitos problemas durante a construção dos PIRFs com relação ao Plano estratégico (Fortaleza 2040), mas imagina que ocorrerão problemas durante a execução dos dois, pois que não haveria diálogo entre ambos, e que "*o 2040 também se apresenta como participativo, a gente não vai ter*

*como medir participação, porque lá está dito que teve uma forma de participação. As ZEIS também tem uma outra forma de participação (...)"* e que caberá ao Prefeito decidir qual das duas formas aplicar.

### *7.2.3 Prefeitura-universidade: um relacionamento conflituoso*

Um segundo aprendizado relata ter ocorrido durante a elaboração dos PIRFs, na relação com as universidades. Ludmila declara que a proximidade das universidades com as comunidades ajudou a elaboração dos planos, **"***mas* [veio] *com todas essas relações conflituosas que nós temos no meio acadêmico"*, resgatando na memória sua formação acadêmica. Que essa entrada das universidades promoveu uma passagem de tempo, "*aí a gente entra num outro momento",* um momento em que se percebe a atuação política dos grupos das universidades nos territórios, *"Então, tem uma outra tensão aí no processo que é a universidade"*.

Caracteriza essa relação Prefeitura - Universidade como mais tensa que a própria relação Prefeitura com comunidades, que estava conseguindo mediar mais facilmente. Compreende todo o processo de elaboração dos PIRFs como tenso: "(...) *eu acho que foi totalmente tenso todo o periodo de construção, ora menos, ora mais, mas assim, a gente sempre ficou poupando né, não houve assim um fluxo de harmonia, de tranquilidade, a gente ficou nessa tensão".*

A esse 'poupar' pensa-se que Ludmila se refira à liberdade dada às universidades, mesmo havendo uma relação contratual vigente, o que permitiria uma mediação maior entre Prefeitura - Universidade - Comunidades para a construção dos planejamentos, já que era mais forte a relação de confiança entre universidade e comunidade e que, se quebrada ou ameaçada por questões formais e de trabalho, poderia atrapalhar a elaboração dos produtos participativos.

Mas revela que, mesmo com essa proximidade com as comunidades e com a intenção de aproximar os PIRFs delas, quando os produtos eram apresentados … "*quando você traz o PIRF pra comunidade, eu não consigo perceber se ela entende exatamente o que é aquilo dali"*, atribuindo à liberdade para apresentação das universidades de forma geral e à complexidade dos PIRFs as razões para entender o que foram os PIRFs para as comunidades:

> (...) **é muito mais a relação de confiança em quem elaborou do que o entendimento em si daquele produto** que tem técnica e tudo, evidentemente, **não é uma leitura fácil**. É cansativo e tudo. Então, eu acho que talvez esses instrumentos eles tenham ficado **um pouco mais distantes não da necessidade, mas do entendimento da comunidade.** (Grifos meus)

Após os PIRFs prontos e entregues para as comunidades, destaca que ocorreu o momento mais fácil de todo o processo de planejamento, a condução para a institucionalização dos PIRFs: *"(...) com o decreto que institui os PIRFs pelo Prefeito, então* ***eu acho que destensiona nesse momento****".* Ou seja, as relações com a Prefeitura (comunidades-Prefeitura e universidades-Prefeitura), marcadas por tensão, amenizam com a concretude da institucionalização dos PIRFs e, à sua análise, permanecerão assim.

Apesar de toda a tensão com a universidade, compreende a entrada e a presença das entidades universitárias como positiva. Destaca que também houve aprendizado pra universidade: "*Acho que a* ***universidade, ela descobriu muitas coisas pra ela mesma"***. Amplia tal condição de aprendizado também para a gestão: "*Nós ganhamos muito em conhecer a cidade, as pessoas, o território, a dinâmica do território"***,** e para os movimentos e todos que se envolveram com os territórios: "(...) *eu acho que eles também aprenderam a como manejar, como lidar, como é que pode flexibilizar, pode endurecer"*, colocando os territórios como os grandes professores do processo de planejamento urbano.

### *7.2.4 Implementação e aprendizados*

Em relação aos aprendizados que tirou desse processo, relata que hoje consegue de fato compreender o significado de algumas expressões técnicas, como 'fragilidade ambiental', 'precariedade', que sabe conectar as palavras aos sentidos mais concretos, pelo exemplo, pela imagem visualizada, vivida, dimensionada. E que hoje visualiza de forma mais completa as variadas soluções para os complexos problemas ligados à precariedade urbana:

> eu consigo ter a dimensão, claro que eu não sei porque eu não vivo lá, nessa condição. Mas você consegue perceber o quanto isso impacta na vida das pessoas. Como é importante você ter uma estrutura, uma política integrada, que possa ali minimamente oferecer condições àquele território. (...) a gente percebe a falta de perspectiva, de estrutura desses lugares (...) a ZEIS me permitiu ir a esses espaços de novo, porque eu já havia trabalhado na área social, mas ir com um horizonte, **um pensamento mais amplo, uma visão mais completa, digamos, de caminhos que possam ser seguidos**. (Grifos meus)

Ludmila aprendeu também que não há territórios iguais e que quanto mais distante deles se fala, menos se percebe essa centralidade para se trabalhar com as ZEIS, *"a diferença quando você fala de um assentamento precário no Serviluz, e você fala no Bom Jardim, você fala no Mucuripe, você fala no Poço da Draga".*

Por fim, quando perguntada sobre o que a cidade teria a aprender com as ZEIS, Ludmila diz que a maior consolidação para a cidade foi a de natureza empírica:

> **Eu acho que talvez essa luta pelo direito à cidade**, essa luta de **quem ainda não despertou, despertou pros seus direitos, pro seu lugar de fala, seu lugar de poder contribuir ali na sua comunidade**, e não ficar de braços cruzados aguardando que o Poder Público se manifeste. Eu acho que o ensinamento é esse: **ZEIS é luta!** Esse é o ensinamento de que vamos à luta, vamos em busca porque se a gente se unir aqui [na comunidade] a gente pode transformar. Então, **é o engajamento disso, de fazer esse movimento acontecer**, seja ZEIS ou não seja ZEIS, seja pra uma melhoria naquele determinado local, seja uma escola, seja… então ela ensina isso, né, **vamos atrás**! A gente não pode ficar aqui esperando que as coisas… talvez isso que ensine, **esse movimento de luta**.

## 7.3 A Experiência de Carlos Alberto e o problema das (des) identidades

Carlos Alberto, ao se apresentar, encontra-se tranquilo, inspira segurança e leveza, e expressa, validando o seu ponto de vista, que está feliz de poder contribuir com uma iniciativa de avaliação da "Política sobre ZEIS" por dentro da gestão, já que encontra muitos trabalhos exclusivamente acadêmicos por quem está nos movimentos da sociedade civil. Declara-se imediatamente vinculado ao processo de implementação das ZEIS:

> (...) tanto de formação, de fomentar, "fomentação" - será que existe essa palavra? [risos] - da comunidade pra se engajar dentro do processo das ZEIS, de conhecer sobre as ZEIS, quanto também acompanhar junto aos demais parceiros, sejam as universidades, sejam os demais órgãos da Prefeitura, Estado, enfim...sobre as ZEIS, sobre a regulamentação das ZEIS.

Ele conta que anteriormente tinha ouvido falar sobre ZEIS na faculdade, durante sua formação acadêmica, e depois, enquanto pesquisador conhecia de forma geral a legislação de planejamento urbano, mas não com proximidade.

### *7.3.1 A identidade de lutas e a universidade pública*

Foi no contato com a "Política sobre ZEIS" que Carlos Alberto descobriu que muitos dos atores que "*trabalham pelas ZEIS*", *"essas pessoas que estão na luta pelo direito à cidade, elas também encampam outras lutas"*, também trabalhavam na "*outra frente*", que é o *locus* de seus interesses enquanto pesquisador até então, "*a luta do patrimônio cultural"*, percebendo assim como as lutas sociais se aproximam, e como perceber isso o aproximou da temática "ZEIS" e o estimulou a participar da Política enquanto gestão pública.

Percebeu também, como nos casos em que estava em campo na ZEIS Pici e na ZEIS Poço da Draga, que existem muitas pessoas com formação universitária e que se engajam nas lutas pela cidade. Reflete que essa coincidência de lutas de natureza social no caso, como também no episódio de ocupação da Casa do Frei Tito, que havia sido ocupada e que estaria em processo de restauro, pode estar relacionada a valores que são estimulados e defendidos na universidade, durante a formação básica (graduação).

Ressalta que atualmente, após as políticas nacionais de acesso à universidade, há um pessoal mais jovem e de baixa renda com acesso à universidade, o que considera fortalecer ainda mais a consciência social crítica sobre a luta por melhorias para a cidade.

Pensa que a entrada das universidades na elaboração dos PIRFs foi um momento importante, pois muitos universitários passaram a se inteirar do que se tratavam as ZEIS. "*Então, essas pessoas estão multiplicando. E aí, ao mesmo tempo que foi difícil pra gente enquanto técnico orquestrar tudo isso, mediar esses conflitos das mais diversas universidades… Não foi fácil…. Deu pra fazer uma ótima síntese no final(...)".*

Imagina que esse efeito multiplicador possa fazer as ZEIS ganharem mais força, sensibilizando e amadurecendo pessoas nesse processo de luta, tornando-de mais difícil de "*apagá-las na nossa cidade".* Acrescenta que teria acontecido uma experiência interessante:

> Aconteceu uma coisa super interessante agora, (...): uma ex-aluna minha, que tava no PIRF da UNIFOR, passou agora no mestrado lá na UFRN (...) e vai discutir sobre isso: sobre as comunidades tradicionais, sobre ZEIS, a nível de história, (...), a nível de planejamento e tal. Então, assim, é uma menina maravilhosa, que já era tocada pelo patrimônio, mas também é tocada pela questão das ZEIS, do urbanismo, trabalhou no PIRF quando viu o anúncio, (...) ela vivia indo lá na sala, conversar comigo, a gente publicava artigos e tal.

Revela por outro lado que sua formação acadêmica foi pouco voltada para insurgências e que o "*técnico é o soberano*":

> (...)[Enquanto arquiteto] nós somos muito acostumados a essa visão tecnicista, e dessa visão de gabinete, de escritório, que você planeja aqui, o soberano é o técnico… Com esse processo das ZEIS, são os moradores que vão opinar e uma coisa interessante é que muitos, ao longo do processo, seja pelo curso que a UFC ofereceu, seja pela capacitação rapidíssima que a gente fez ou acho que mesmo pelo próprio processo, eles foram entendendo a importância, o crescimento sobre o tema… Então, eles passaram a ser mais atuantes dentro desse processo de planejamento. Foi uma experiência muito positiva e que tinha que se expandir pra outros campos do planejamento. Não só a ZEIS funcionar assim, mas a Cultura, por exemplo, (...). Então, assim, 'vamos ouvir quem são esses atores, quem são as pessoas que estão envolvidas com isso', pra daí fazer o planejamento, pra daí fazer as ações e não o processo inverso.

### *7.3.2 O espaço conquistado e a conquistar para a "Política sobre ZEIS"*

Carlos Alberto pensa que as ZEIS não teriam conseguido um lugar de discussão dentro da gestão não fosse o movimento dos moradores, da universidade, especialmente a universidade pública - UFC,... *"assim, dá luta deles, mais a sensibilidade de alguns gestores, e daí entra o nosso saudoso Dr. Eudoro. (....) As ZEIS só tinham esse espaço por conta, principalmente, dos moradores e de alguns gestores que tinham uma sensibilidade maior".* Considera que o trabalho que realizou era um planejamento insurgente, *"(...) dentro daquela linha do urbanismo que é isso, 'de baixo pra cima', muito rico (...)".*

Carlos Alberto pensa estrategicamente que trazer a sensibilidade e a luta pra dentro da gestão são ferramentas para a ação técnica e profissional, inclusive de pressionar os gestores e fazê-los não esquecer da "Política sobre ZEIS", já que é servidor, "*(...) a gente pode pressionar os nossos gestores a não esquecer que isso existe*." E identifica essa sensibilidade em pessoas de outras secretarias que via quererem mediar os conflitos, e não apenas representar institucionalmente.

> Nós técnicos, as pessoas que tem uma sensibilidade pra esse lado social, seja no Iplanfor, seja nas outras secretarias. (...) a gente vê que, nas outras secretarias, tinham pessoas que estavam sensibilizadas com a causa, que estavam ali querendo mediar esse conflito, não só representando o seu órgão, pelo interesse do seu órgão, mas de sensibilidade com a luta dos moradores.

Vê-se numa missão de sensibilizar colegas e gestores, pois pensa ter conquistado reconhecimento dentro do Iplanfor em função do engajamento da equipe da DIART: "*Eu acho que, até então, a gente tinha conseguido…. Porque a ZEIS ganhou um protagonismo dentro do nosso órgão, entre nossos colegas, acho que todos eles reconheceram a importância de uma forma geral e do nosso engajamento nesse trabalho".*

Apesar disso e de considerar que o Iplanfor fez uma ação positiva, "*que conseguiu de modo geral"* implementar a "Política sobre ZEIS", que se operacionaliza grande parte do trabalho na DIART, que foram 10 ZEIS e que na prática são muito mais, repensa o dimensionamento de equipes de trabalho do Iplanfor para uma política que considera desafiadora e importante para a cidade e declara que o Iplanfor não teria condições técnicas de aumentar muito a quantidade de ZEIS, de "*dar vazão à complexidade de trabalho"*: *"Só se fosse o órgão só pra isso, né?(...) um órgão que fosse pra discutir os zoneamentos da cidade… Então, a gente teria apoio pra fazer eleições, apoio pra fazer as discussões dos conselhos, apoio pra encaminhar as ações das demais secretarias".*

Carlos Alberto também revela sentir que as comunidades esperavam essa sensibilização interna à gestão promovida pelos servidores concursados, pois o que inicialmente era uma relação de desconfiança e de agressividade, como se fossem a própria Prefeitura e o

que ela simbolizava nos territórios, de omissão e de promessas, se transformou, foi ganhando credibilidade, reconhecimento e certeza de continuidade do processo.

> No início, eles nos viam com muita desconfiança, não acreditavam no que a gente dizia, nas nossas opiniões, sempre achavam que tinha alguma coisa por trás. Então, quando a gente dizia uma análise técnica de alguma decisão, de um item, eles achavam que a gente tava querendo que, por trás, fosse fragilizar as ZEIS, pra expulsá-los… Então, assim, até que a gente foi ganhando confiança durante esse processo, né? (...) Pra mim isso é a principal medalha, é quando a gente ouvia dos moradores o reconhecimento do nosso trabalho. E eu acho que a gente tem como missão catalisar, fomentar e dizer: ei, existe… A gente não pode deixar de… Acho que a comunidade também espera isso, as ZEIS esperam isso da gente.

Ele crítica as ausências de representantes institucionais às reuniões, sobre a forma como alguns representantes de secretarias não consideravam ir às reuniões, mesmo com pedidos dos moradores, *"(...) não iam e nem justificavam porque não iam".* Ou mesmo alguns que selecionavam as reuniões que iriam. *"Especialmente nas reuniões que tinham maior decisão, as regionais iam em peso, mas tinha gente do gabinete que não era visto nas reuniões do conselho,e que nas comissões* [Comissão das ZEIS, por exemplo] *estavam".* Lembrou de algumas justificativas, quando havia:

> (...) era uma questão de logística, de horário… por conta que muitas das reuniões não eram em horário de expediente… Não sei. Mas, de qualquer forma, é um trabalho, tinha um responsável… Então, tinha que ir ou justificar, como na comissão tinha.

Enxerga que a Administração Municipal passou a ter outro foco, a pandemia, mesmo sem perceber que onde está morrendo mais gente é nas ZEIS, e que as ZEIS não possuem o espaço que necessitam. "*Então, a gente sempre tem que encampar, sempre é uma luta… Há uma pressão, realmente, da Prefeitura por… pelo que dá visibilidade, pelo que dá dinheiro. E, eu acho que essa questão da moradia nunca… não tocou".* Mas que um bom gestor é aquele que *"[saiba] orquestrar esses diversos interesses em conflitos e daí fazer uma construção positiva pra cidade".*

Sobre um ganho de espaço institucional, revela sua esperança na eleição de uma representação das ZEIS no Poder Legislativo: *"A minha esperança é que agora que a gente tem uma vereadora das ZEIS, ela possa fomentar [a discussão] lá".*

Ao final da entrevista, Carlos Alberto expõe um receio, de que todo o trabalho desenvolvido tenha sido apenas um sonho, considerada a realidade de disputa pela cidade: *"Pode ser que eles tenham deixado a gente sonhar a nível de planejamento, mas, a partir da hora que for implementar, executar, essa força do mercado vai chegar e 'ó, acabou!".*

E reforça o bordão das ZEIS avaliando todo o processo de implementação em Fortaleza: *"ZEIS é luta! Eu acho que é isso, tem perdas e ganhos, mas eu acho que é um ganho. Não é*

*sucesso porque é um campo de batalha eterno. (...)* ***ZEIS é luta, luta por tudo, pra existir, pra sobreviver, pra resistir, pra ser levado a sério… É luta!****"* (Grifos meus).

### *7.3.3 A "Política sobre ZEIS" na vida particular*

Carlos Alberto também relembra que esse processo de identificação com as lutas, e ao mesmo tempo estar na gestão, e mesmo com a conquista dos espaços de dentro da gestão para a Política, com o reconhecimento que o dia a dia com a Política lhe trouxe, foi muito desafiador trazendo conflitos para sua vida particular durante o processo de implementação: "*(...) isso também gerou muito conflito em mim(...)".*

Desabafa que especialmente o início foi muito difícil, por conta do assento dado aos vereadores nos conselhos, que foi sentido como uma traição, e depois da sua ausência às reuniões, havendo uma dupla desacreditação em relação ao processo para os moradores e para a sociedade civil organizada. Então lidar com altos e baixos que estão fora do seu controle, nessa interface entre dois mundos, entre o desejável pelas comunidades e o possível, pela gestão, foi muito desafiador e cansativo.

Revela também que a condição de trabalhar com esse tema permitiu que ele levasse esclarecimentos para sua família, que, apesar de considerar um grupo informado, não conhecia sobre ZEIS. Carlos Alberto lembrou que até chegou a debater sobre o tema em casa: "*(...) são pessoas que moram em Fortaleza, que são pessoas que assistem jornal, que são formadas… Então, assim, poderiam saber, né?! Sabem que existe comunidade tradicional, sabem que existe carência, mas não sabiam o que é ZEIS(...)",* ressaltando que conseguiu levar a discussão sobre não ser correto, nem melhor, remover pessoas para conjuntos habitacionais distantes de seus espaços originais de vida aos seus familiares, que em geral a ideia de um espaço novo e distante da precariedade está incutido como sempre muito positivo na mente das pessoas.

## 7.4 A Experiência de Tadeu: vivências e entusiasmos na prática da gestão pública

Nascido no Ceará, Tadeu foi para São Paulo aos 6 anos de idade. Com cerca de 50 (cinquenta) anos, Tadeu já trabalha há 20 com 'política pública', seja na área de 'economia solidária' ou na área de 'política urbana'. Para ele, essas são suas 'duas paixões', "*as duas coisas que eu mais estudo e pratico na vida como política pública*". Além disso, destaca: *"trabalhei um bom tempo da minha vida do outro lado do balcão, como movimentos sociais e ONGs*".

### *7.4.1 A luta por uma política urbana nacional*

Estudou Economia na capital paulista e, em seguida, cursou mestrado em 'Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente' em Araraquara. Em sua formação dedicou-se ao campo da economia solidária, que em suas próprias palavras: *"é uma política pública, que também tem um envolvimento na formatação das ZEIS, que é a política de geração de renda, quando você estuda esse trabalho aí pra fortalecimento das ZEIS*".

Relacionando o período em que viveu e estudou em São Paulo com a temática da política urbana, **Tadeu** relembra sua história e trajetória de trabalho e destaca ter sido essas experiências anteriores a razão de ter sido convidado para trabalhar com a gestão municipal de Fortaleza na política de habitação:

> Lá em São Paulo, na década de 1980, aconteceram muitas ocupações de terra, aliás não só em São Paulo, mas no Brasil, né? Muitas ocupações de terra urbana e terra rural. Aí, nas terras rurais, foi criado o movimento MST, né? E, no lado das cidades, foram criados movimentos de moradia, né? Movimento Nacional de Luta por Moradia, União de Movimentos por Moradia, aí uma ONG também, a ANSUR, que depois eu fui trabalhar nela que era a Articulação Nacional do Solo Urbano. Então, foram criadas entidades. Ela foi criada em 1984, e aí eu participei fortemente dessa entidade por isso que eu vou te contar que o convite que veio pra eu trabalhar aqui veio dessa história que eu tenho […]

Sobre sua trajetória, ele destaca sua atuação ainda jovem no processo nacional constituinte, para constitucionalizar, inserir expressamente na estrutura-base do Estado, uma política urbana que fixasse a necessidade de cumprir a função social da propriedade, o bem-estar social e o planejamento urbano em 1988:

> "**Nós rodamos esse País pra coletar assinaturas pra implementação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que tratava da política urbana.** O que a gente mais falava era disso, né… **Era que a terra tinha que cumprir sua função social.** Então, esse era o nosso discurso. Daí a gente conseguiu, foram cerca de 165 mil assinaturas, mas conseguimos que fossem aprovados os dois artigos. E nela diz o seguinte né: a terra tem que cumprir sua função social e ela é garantida através do bem-estar dos habitantes das cidades, através do município que tem que cumprir a função social" (Grifos meus)

Tadeu conta que, aprovada a Constituinte, teve início a luta pelo Plano Diretor nas cidades e por fortalecer a função social da propriedade, por meio de instrumentos como IPTU progressivo no tempo e direito de preempção. Apesar de estarem presentes em várias "constituições"[92] municipais, ele lamenta que tais instrumentos não sejam implementados pelos municípios e destaca a ZEIS nesse processo:

[92] Tal expressão representa uma atecnia jurídica, já que somente se 'constituem' Estados a partir de Estados (como Ceará, São Paulo, Acre…) e da Federação (união de Estados), mas não de entidades municipais. Nesse caso, para

> […] a importância da implementação das ZEIS, porque é através da ZEIS que dá pra garantir o direito à moradia, dá pra garantir o IPTU progressivo, os instrumentos de política urbana, e principalmente fortalecer o desenvolvimento local. Através da articulação dos movimentos e sociedade, a sociedade local, tá certo?

### *7.4.2 Integração e ZEIS*

Tadeu voltou à terra natal em 2018 em razão do convite para assessorar a Habitafor, principalmente, em três frentes de trabalho: Conselho Municipal de Habitação (relação e fortalecimento do conselho); implementação das ZEIS prioritárias em parceria com o Iplanfor; e Plano Diretor (participação na Comissão de formulação do Plano Diretor, desenvolvendo a articulação entre a Habitafor e as demais secretarias, principalmente o Iplanfor).

Segundo conta, o convite para trabalhar na Habitafor possuía "começo, meio e fim" limitado ao mandato da gestão, mas revela ter recebido uma sinalização para permanecer trabalhando na secretaria.

Apesar da relevância, Tadeu compreende que a implementação de algumas políticas públicas, como a ZEIS, esbarra nos conflitos de interesse que afetam o Estado/Poder Público. Ele reflete sobre a correlação de forças que "pesa muito pro lado do setor imobiliário da cidade", dificultando a implementação de algumas políticas públicas. Nesse sentido expõe:

> O que eu penso assim, a cidade é capitalista. Você tem aí forças, dos movimentos sociais e do mercado imobiliário. Gente, o mercado imobiliário é o que manda, né? Sendo mais direto. É o que manda na cidade. Infelizmente nós temos isso. Assim como no rural, o agronegócio no campo. Na cidade, é o mercado imobiliário, sindicatos de construção civil. Esse grupo, essa força, muito efetiva na cidade. E que os movimentos sociais também são uma força. Então essa força, essa corda acaba sempre quebrando pro lado mais fraco que é o do movimento social. **O mercado imobiliário infelizmente decide**, então é por isso que as ZEIS não é um negócio tão simples assim, né? (Grifos meus)

No que diz respeito à experiência de Fortaleza, o contexto não é diferente. Para exemplificar, Tadeu aponta a força dos interesses do mercado imobiliário como a razão para não se trabalhar com todas as ZEIS em Fortaleza, mas apenas as 10 ZEIS prioritárias. Detendo seu olhar sobre Fortaleza, ele analisa a evolução das ZEIS ao longo das gestões municipais de Luiziane Lins e Roberto Cláudio, destacando a principal contribuição de cada administração:

> Eu penso o seguinte: um olhar aí sobre o Governo da Luiziane Lins, nos dois governos dela, foram criados os instrumentos. Principalmente o Plano Diretor em 2009, a reformulação do Plano Diretor, que nele continha a criação das 54

definir e expressar sua estruturação, enquanto entidade política reconhecida pelo Estado brasileiro, utiliza-se o instrumento "lei orgânica".

> ZEIS, tanto 1, 2 e 3. Havia prédios e vazios urbanos. Então, ela… digo um ponto positivo foi colocar no papel e que foi aprovado na Câmara Municipal. Então, eu acho que o grande **ponto positivo do Governo da Luiziane Lins foi colocar no Plano Diretor, como lei né**?
> O Governo dela, o ponto positivo foi colocar no papel. **O ponto positivo do Governo Roberto Claudio foi implementar.** Pegar o que estava escrito no Plano Diretor e implementar. **Porém, só nessas 10 ZEIS**, seria fazer outro debate, mas enfim…Foi implementar nessas 10 ZEIS prioritárias, né? Então, os dois governos tiveram essa importância. **Um a leitura correta**, a discussão do conceito e a aprovação em lei através do Plano Diretor, e o outro a implementação. (Grifos meus)

Sobre os atores que lidam com políticas públicas relacionadas à habitação e que participaram de alguma forma do processo das ZEIS (instituições de Estado. Ministério Público, secretarias no geral), Tadeu destaca a importância da articulação institucional no desenvolvimento do projeto.

> É importante essa articulação das secretarias, dos envolvidos, você tem aí como as ZEIS é política urbana, então você ter todos os atores envolvidos, os atores que trabalham nessa área, claro né, que em Fortaleza você tem Habitafor, Iplanfor, tem a SEUMA, aí **tem o Ministério Público, tem o Governo Federal, tem o Governo Estadual, através da Secretaria das Cidades**, então os atores que estão envolvidos nesse assunto é fundamental que eles estejam articulados e fortalecidos. Sem isso?! Por exemplo, **o Iplanfor dificilmente faria sozinho isso.** Apesar dos técnicos brilhantes, dificilmente faria sozinho. Por isso a importância dessa articulação.

Portanto, em sua opinião, a questão da intersetorialidade**,** ou como chamou, a "intersecretariedade", é fundamental pra implementação de políticas públicas. Essa palavra que utilizou foi muito interessante, pois é recorrente o apontamento quanto ao desenvolvimento segregado de projetos. Espacialmente quando se trata de uma política como a ZEIS, que lida com a vida de comunidades em um território, tocando outras políticas/serviços públicos que permeiam esses espaços e suas necessidades.

> Então eu acho que pra implementação, principalmente uma política que nem as ZEIS, você coloca que aquela área é ZEIS, né? **Então lá tem moradia, tem posto de saúde, tem equipamentos de escola, esporte, que tem as outras Secretarias envolvidas**, que trabalham lá dentro, né? Você tem a regularização fundiária, né? Então você fala de habitação e de urbanismo, tem duas secretarias envolvidas, né? Você **tem a SPU, que é do Patrimônio da União**. Então assim, não tem jeito! **Sem essa articulação não se efetiva as ZEIS. E nem adianta estar o movimento bem organizado**. É importante que dentro da política pública, de quem trabalha com a política pública, estar bem articulado pra poder executar esse trabalho. (Grifos meus)

Além da atuação institucional em conjunto, outro aspecto foi levantado por Tadeu nesse processo de implementação da ZEIS: o diálogo com os movimentos sociais. Na sua percepção, os movimentos sociais, especificamente, em relação às ZEIS, estão muito bem articulados no

desenvolvimento da política, reivindicando, inclusive, melhorias e recursos para a execução do projeto.

> **Você via o movimento bem organizado, com as pessoas, com seus argumentos, com suas reivindicações**. Aliás, uma das reivindicações dentro do Conselho é que na própria Habitafor tivesse recurso específico pra implementação das ZEIS. Agora, aprovada, né? Você vê que tem a implementação, tem a regularização fundiária, e**ntão é um trabalho conjunto e que precisa de dinheiro.** Um dos nossos **debates dentro do conselho era dentro do orçamento público, do nosso orçamento, da Habitafor,** é necessário ter recursos para implementação das ZEIS. Não foi da Habitafor, foi do movimento. Isso foi bem interessante que saiu, **foi uma reivindicação do movimento**. Então, eu acho eles aqui em Fortaleza, nesse sentido do processo das ZEIS, muito bem articulados. **E do Plano Diretor, né, muitas vezes muito bem articulados**. (Grifos meus)

### *7.4.3 Ações e inovações*

Tadeu ressalta aquilo que considerou como uma inovação positiva na experiência de Fortaleza, a participação das universidades na elaboração dos PIRFs. A escolha pelas universidades foi uma surpresa:

> […] eu imaginei que a Prefeitura fosse contratar, fazer licitações, e contratar outras entidades, e aí pelo Brasil afora, e dentro de Fortaleza mesmo, né. Mas **o Iplanfor, a Prefeitura, inovou ao contratar as universidades.** Porque é algo que eu fiquei surpreso positivamente porque a universidade ela tem um papel importante na sociedade. (Grifos meus)

Dois aspectos chamaram a atenção de Tadeu nessa atuação das universidades. Em primeiro lugar, o fato de as universidades conhecerem muito da realidade local, já que elas têm uma relação muito forte com os movimentos sociais, e nisso ele encontrou muita identificação, lembrando de sua experiência enquanto estudante. Em segundo, a mudança de papeis que a universidade sofreu nesse processo: ela fazia muitas críticas à política habitacional, à política de desenvolvimento urbano, mas "aí elas passaram de opositores a fazer parte do time do Governo pra implementação das ZEIS", e de repente Tadeu percebeu uma mudança no tratamento em relação aos representantes da Gestão e em relação à Prefeitura.

Para Tadeu, o saldo dessa inovação foi relevante, pois houve ganhos para ambos os lados, mas especialmente para as universidades:

> Então acho que isso foi bem importante, curioso, mas bem **importante aí pra fortalecer esse papel da universidade.** Eu penso assim, elas têm seu papel independente, porém técnicos dela, ajudaram a implementar as ZEIS. Então, assim, acho que a Prefeitura fez um negócio bem interessante, que é chamar… "ó, vem cá! vocês estudam, vocês debatem, vem aqui nos ajudar. Então, nós

> estamos pagando pra isso, né? Vem aqui nos ajudar!" **Então, levo comigo se eu sair daqui e for pra outro lugar, eu vou levar comigo essa experiência, né?** Essa relação do Poder Público com a universidade, nem sempre é fácil. Aliás, na maioria das vezes é difícil. Eu já trabalhei em outras prefeituras e sempre a relação é meio difícil. Eu sei que a relação é difícil. Então trazer a universidade é…Eu achei bem… Seu Eudoro Santana e o Prefeito Roberto Claudio, por exemplo, eles deram um… Tô tentando pegar uma palavra aqui, daqui a pouco eu vou lembrar, mas **eles deram um "pulo do gato"!** (Grifos meus)

Avaliando de forma mais ampla a trajetória de implementação das ZEIS prioritárias em Fortaleza, Tadeu aponta o que considera as conquistas da experiência e as limitações que ainda precisam ser superadas. No geral, entende o processo como uma experiência exitosa, considerando que *"é extremamente difícil você lutar contra o mercado imobiliário, e ZEIS e mercado imobiliário, não combina"*. Nesse aspecto, reforça *"o ponto positivo, pode ser que eu seja repetitivo, que é a própria implementação das 10 ZEIS"*.

Ao concluir sua avaliação sobre a trajetória de implementação das ZEIS em Fortaleza, Tadeu fala da satisfação com os resultados obtidos até o momento e afirma que vai carregar essa experiência pra sua vida: *"Vou carregar comigo essa experiência principalmente essa interação aí com o Iplanfor, com os técnicos. Vou pegar essa experiência pra levar pra outros lugares. Tem como implementar"*.

Por enxergar as ZEIS como *"um instrumento importantíssimo pra dirimir, pra resolver, os problemas estruturais de uma cidade"*, ele entende que essa política tem o potencial de diminuir a desigualdade social que pesa em Fortaleza: *"[...] então assim, você implementar, você com certeza diminui a desigualdade social da cidade. Passa a ser uma cidade mais inclusiva que desigual quando você consegue efetivar uma ZEIS"*.

### *7.4.4 Papéis institucionais*

Tadeu ressalta a atuação do Iplanfor. Apesar de reconhecer *"que o Iplanfor ele teve esse papel muito importante"*, ele deixa claro que, inicialmente, existia uma *"discussão do Iplanfor como entidade da Prefeitura ser responsável e coordenar essa implementação"*. Sobre essa resistência na aceitação da atuação do Iplanfor, ele rememora:

> Aí eu lembro que as pessoas falavam assim no próprio conselho: **"isso era pra Habitafor, né?** E eu ficava assim…No meu entendimento de política pública, claro que eu acho também dessa forma, **quem tem que fazer isso é a Secretaria de Habitação.** Em outros lugares, habitação e desenvolvimento urbano estão juntos né? Tem Habitafor junto pra implementar essa política, né? Mas em outros lugares não tem o Instituto de Planejamento. E o Instituto

> de Planejamento tem essa… não é o planejamento da cidade, mas também ajudar na implementação.

Tadeu entende que foi importante o Iplanfor ser responsável e coordenar esse processo dentro da Prefeitura de Fortaleza porque dispunha dos técnicos pra isso. Nesse sentido, conclui que: *"Então, eu achei positivo isso, né? A vontade política de implementar essas 10 e ter técnicos suficientes e capazes de implementar no Instituto de Planejamento"*.

No tocante à atuação dos técnicos da Prefeitura como um todo, Tadeu critica a falta de comprometimento de alguns agentes, que revelam uma incompreensão do alcance da ZEIS. Afirma como aspecto negativo que nem todos os técnicos da Prefeitura, das Secretarias sabiam da importância de se ter ZEIS, e que, nesse sentido, é muito importante politizar os representantes da gestão, para que entendam essa importância:

> Iam representantes das secretarias, mas eu via um aspecto assim de…**uma certa má vontade, né? Aquele negócio: "eu tenho que estar na reunião, né?**" E não tinham essa vontade técnica e também política do entendimento e da importância de implementação de uma zona especial de interesse social da cidade. Essa importância, **esse embate que a Prefeitura tem na sociedade, com o mercado imobiliário, com os movimentos, enfim, é importante ter. É importante você ter uma zona especial de interesse social.** (Grifos meus)

Para enfrentar essa situação, Tadeu defende uma seleção mais criteriosa dos sujeitos que vão atuar nas reuniões dos conselhos das ZEIS. No âmbito da Habitafor, Tadeu defendia que quem deveria participar eram os técnicos ligados à regularização fundiária, mas lamenta que outros, que não tinham o conhecimento devido, participassem como representantes da secretaria.

### *7.4.5 A politização dos participantes da "Política sobre ZEIS"*

Aprofundando sua análise, Tadeu reforça a necessidade de uma participação mais consciente, crítica, tanto por parte dos agentes estatais como por parte da comunidade:

> Então, eu **acho que precisamos mais de Paulo Freire** nesse processo de participação dos representantes da Prefeitura, do Poder Público. Eu falei isso mas não é só para as ZEIS. Quando eu falo do Paulo Freire, é porque assim: **é necessário ter compreensão política, é necessário saber a importância de se ter um conselho, a votação, como que se vota, você tá votando num processo e saber o que que é isso.** Tudo isso o Paulo Freire explica pra gente em muitos momentos da vida dele, e suas teorias. Então a **política pública, sem participação, sem participação popular, ela não…Eu acho que não se constrói política pública.** Ele falou até um extremo que ele falou assim: às vezes, é melhor você errar com eles que tentar acertar sem a participação popular. Às vezes, é melhor você errar junto que acertar sem a participação. Então, assim ela não é sustentável.

Para Tadeu é a participação de todos os atores envolvidos que constrói a sustentabilidade da política. Em seu entendimento, para a ZEIS ser sustentável, é fundamental a participação efetiva da sociedade:

> Eu como gestor, na minha experiência que eu tenho, eu não vejo outra saída. **Em todos os lugares que eu trabalhei se não tiver a participação da sociedade eu acho que é uma política ineficaz, não tem sustentabilidade**. E eu acho que sustentabilidade é importante, ela é fundamental. Quando eu falo de participação da sociedade eu falo de todos os atores né? **E, no caso da habitação, é mercado imobiliário, é movimento. Aí você faz o embate. Se você não tiver participação da sociedade, você não tem política pública efetiva**.

Finalmente, Tadeu expressa sua expectativa no prosseguimento da política, ainda que sob a coordenação de outra secretaria, sendo o mais importante a vontade política de efetivar o projeto, e que isso seja realizado com a participação de todos os atores.

> Espero que continue porque nós temos outras ZEIS. Eu até acho, às vezes, pode ser no Iplanfor, na Habitafor, na SEUMA, mas tem que **ter a vontade política** pra criar. Que o prefeito Roberto Cláudio teve ao indicar o Iplanfor pra coordenar. E é aquilo que eu te disse: o Iplanfor fez um processo bastante interessante que é dialogar com as demais secretarias e demais atores. Aquilo que eu te falei lá no início, nenhum sozinho iria fazer. Então, **ele teve essa sensibilidade política de que com a participação das demais secretarias, a gente vai implementar as ZEIS** (Grifos meus)

## 7.5 A Experiência de Francisco: da infância, pela extensão universitária, para a cidade que (des)importa

Francisco se apresenta como vinculado à política de promoção e defesa de direitos humanos no Poder Legislativo, mais precisamente no Escritório Frei Tito de Alencar, um órgão permanente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Lá desempenha a função de defensor dos direitos humanos de minorias urbanas com forte atuação em Direito Urbanístico e Direito à Cidade.

Francisco se diz muito presente na evolução do instrumento ZEIS em Fortaleza. Conta que sua atuação ocorre em vários espaços que debatem direito à cidade em Fortaleza, como a Campanha "Despejo Zero - Ceará", o "Campo Popular do Plano Diretor", o Grupo Intersetorial de Moradia[93]. Identifica-se também como advogado popular na Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP).

[93] Esclarece o entrevistado que se trata de um grupo com o Ministério Público e com a Defensoria Pública e entidades da sociedade civil como os escritórios de direitos humanos, o LEHAB, o IBDU, que também trabalham nessa temática.

### *7.5.1 Na vida de estudante: a extensão como formação profissional crítica da cidade*

Destaca que sua história com as ZEIS começou na Faculdade de Direito da UFC, onde durante toda sua graduação (2008 - 2012) participou de um projeto de extensão, chamado Núcleo de Assessoria Jurídico-Universitária (NAJUC)[94], compreendida por Francisco como uma extensão concreta da universidade fora dela e próxima aos problemas sociais, problemas que ele considera como sendo os 'problemas reais', para a partir daí transformar isso em objeto de estudo e conhecimento.

Informa que as bases de seu funcionamento enquanto "projeto de extensão universitária" são a defesa dos direitos humanos e sociais, contextualizada historicamente na redemocratização do País, e a utilização da educação popular com base teórica em Paulo Freire e sua compreensão de que todos os saberes são válidos e de importância igual.

Acrescenta dizendo que quando entrou no Projeto havia duas pautas principais: a questão rural enfrentada pelos povos indígenas e pelo MST e a questão urbana, com a discussão do Plano Diretor, cuja revisão coincidiu com sua entrada no NAJUC.

A partir desse momento, passa a contar sobre o contexto dessa discussão, o embate entre Governo Municipal e movimentos para fazer valer os seus direitos. Relata, antes dessa discussão, que houve uma tentativa de se aprovar um Plano Diretor sem participação popular e que cerca de 10 anos depois, agora não mais aluno mas enquanto advogado de direitos humanos, observa uma reprodução do passado histórico: relata que em 2019 a gestão do Prefeito Roberto Claudio teria tentado aprovar um novo Plano Diretor sem a participação dos diversos segmentos movimentos populares.

Lembra que em 2009 o Lagamar estava incluído como ZEIS e que foi retirado dentro das discussões da Câmara, chegando a não estar formalmente como ZEIS no Plano Diretor aprovado, o que foi visto como um golpe na "calada da noite". Fala que a violência formal e jurídica sofrida pela comunidade a mobilizou para lutar por ser incluída como ZEIS.

E foi assim, por meio de um grupo de assessoria e extensão universitária e dentro desse processo de organização para a luta da comunidade, que Francisco soube da pauta das ZEIS e teve seu primeiro contato de fato com as ZEIS, contando as dificuldades que nessa época enfrentava para estar presente nas discussões, acompanhando a atuação universitária junto à comunidade:

---

[94] Esclarece o entrevistado que o NAJUC é um projeto de assessoria jurídica universitária popular, com assessoria no campo profissional através dos advogados populares mas também através dos estudantes do projeto.

> (...) a gente acompanhou intensamente o processo do Lagamar, intensamente mesmo. Todo sábado a gente estava lá. Dia de semana a noite. (...) eu ia pra muitas atividades, não ia pra todas, porque morava longe, não tinha carro, ninguém na minha família tinha carro e ônibus pra ir pra lá era muito dificil, então, eu ia quando a gente saía todo mundo da faculdade com alguém de carro né? Pra ir de carona, mas a gente participou, o NAJUC participou intensamente desse processo, lá no Lagamar. Tinham várias reuniões e oficinas, **estudando também, pra entender o que era esse instrumento, qual era a importância dele, porque que era interessante que essas comunidades fossem incluídas como ZEIS**. Quais eram as ameaças que tinham ali, as precariedades e tudo. Então assim, foi esse o **meu primeiro momento de conhecer e de atuar nas ZEIS, atuar nessa luta das ZEIS**, e aí como estudante é uma atuação um pouco limitada, né? (Grifos meus)

Para acessar as comunidades, Francisco se deslocava de ônibus (política municipal de transportes públicos urbanos), pois relata que ninguém na sua família possuía veículo particular, ou de carona com algum colega que possuía carro e já ia também, quando para onde iriam *"ônibus pra ir pra lá era muito difícil"*.

Contando as dificuldades que nessa época enfrentava para estar presente nas discussões, Francisco destaca que, apesar de ser estudante de Direito e de se deparar com a realidade comunitária precária, não fazer juridicamente a defesa dos interesses comunitários, como gostaria, e que essa defesa deveria ser feita prioritariamente pelo Estado. Essa contradição vai ser percebida em outros momentos da entrevista.

Apesar disso, destaca que os projetos de extensão jurídica das principais universidades (NAJUC, CAJU, da UFC, e SAJU, da Unifor), não somente as públicas portanto, teriam se reunido para em conjunto, professores e estudantes, promoverem oficinas para as comunidades (cita "Parque Santana" no Pirambu) em vista da luta pelo direito à cidade e pelo direito à moradia.

Francisco lembra que, quando o Brasil é confirmado como sede da Copa e que Fortaleza é uma das sedes nacionais, *"que aí eu não sei bem qual foi o ano, talvez tenha sido 2009 ou 2010*", as comunidades de Fortaleza começaram a se organizar observando as muitas denúncias de violações de direitos humanos que acontecerem na Copa do Mundo da África, especialmente em relação a moradia.

Francisco conta que nessa época se organizou um seminário dos projetos de extensão na Faculdade de Direito, junto com a RENAP e Escritório Frei Tito, e trouxeram um ativista de moradia da África pra fazer uma palestra sobre como tinha sido a realidade no outro continente e conta que ficou clara a remoção de moradias por obras da Copa, tanto dos estádios e seus arredores quanto por obras de mobilidade urbana, e que as pessoas ficaram *"morando em containers no meio do nada, sabe? Bem problemático!"*

Reflete com pesar nesse momento da entrevista: *"Os cidadãos ordinários normais que não trabalham com isso, a gente não vê falando sobre isso, né?"*, um evento que gerou alegria e entretenimento para a maioria da sociedade, que todos sabiam e comemoravam sua realização, mas que também trouxe a aflição e instabilidade para pessoas de baixa renda que moravam nas áreas foco de reformas, e tudo isso é tratado na invisibilidade, na subinformação.

A partir daí a atuação desses projetos de extensão teria se concentrado nas questões das obras do Megaevento da Copa do Mundo, mais especialmente com o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), uma obra do Governo do Estado na época da gestão "Cid Gomes", uma obra muito questionada porque o traçado do VLT pretendia tirar as grandes ocupações, "as favelas"[95], de uma área que a especulação imobiliária desejaria transformar em área nobre. Francisco conta que essa experiência de acompanhamento das comunidades no contexto da Copa do Mundo foi tão marcante que fez seu trabalho de conclusão de curso nesse assunto, dos impactos dos megaeventos para a população urbana de baixa renda.

Depois de formado em Direito (2012), anos depois Francisco começa a trabalhar no Escritório Frei Tito de Alencar (2016) enquanto advogado e também a acompanhar a Frente de Luta por Moradia (FLMD), que já reunía comunidades em ZEIS, como da ZEIS Bom Jardim, da ZEIS Lagamar, da ZEIS Poço da Draga e da ZEIS Pici (destacou que algumas não participavam das reuniões à época: Pirambu, Moura Brasil e Dionísio Torres).

Francisco destaca a questão das ZEIS como muito importante, pois era uma questão que atravessava o Lagamar e a Copa:

> **O grande sentido do Lagamar ser ZEIS era essa coisa da regularização fundiária**. Mas depois, quando veio o VLT impactar a comunidade, foi muito importante ser uma ZEIS porque é a ZEIS que dá essa coisa de … essa garantia legal de fixação daquela comunidade no território, a ZEIS de ocupação né, de fixação daquela comunidade no território e isso passou a ser um dos argumentos de defesa da continuidade dessa comunidade no território. (Grifos meus)

Para Francisco, a implementação das ZEIS, dentre os instrumentos urbanísticos de interesse social, foi muito importante, e complementa que, mesmo constando do Plano Diretor, só avançou por conta da luta da população e dos movimentos, *"muito arrancado na luta, na marra mesmo, na luta"*, pela criação do "Comitê" (2013-2015) e da "Comissão" das ZEIS (2016-2017), que reunia também projetos de extensão universitária e o Laboratório de Habitação da UFC

[95] É um termo em processo de desestimulação para o uso, vez que carreia um sentido menor do morar, mas muito comum na linguagem corriqueira. Pelo trabalho desenvolvido junto às comunidades, as populações de assentamentos precários informaram não quererem ser chamadas assim, e aqui é utilizado justamente para se evidenciar a importância da conscientização.

(LEHAB), ou seja, por conta da estrutura e das pessoas da universidade pública, responsável a seu ver pelos contrapontos apresentados no decorrer da "Política sobre ZEIS".

Francisco faz uma pausa e diz que a Universidade ainda teria uma importância maior se não fosse o que denominou o "golpe da Prefeitura", por tê-la retirado da proposta de composição dos conselhos gestores construída participativamente durante a "Comissão das ZEIS" (2016-2017).

Expressando gratidão por sua formação bem como importância para os avanços para a "Política sobre ZEIS", especialmente para os comunitários que, segundo Francisco, expressam muita confiança nessa instituição, reforça sua concepção de universidade pública e faz uma crítica à trajetória das universidades e das pessoas que enxerga procurarem nela normalmente crescimento financeiro e profissional, sem engajamento social:

> A minha concepção de universidade vem muito de assessorias universitárias, do que as assessorias jurídicas universitárias populares trazem, né? **A universidade ela não é uma torre de marfim distante da sociedade**, pra formar doutores e doutoras pras pessoas terem seu crescimento financeiro e profissional. Ela está ali a serviço do povo, nosso saber tem que ser construído pelo povo e para o povo. Essa é a minha concepção de universidade pública, que ela tem que ser gratuita e de qualidade, e que o conhecimento lá produzido ele tem que ser socialmente referenciado. (Grifos meus)

### *7.5.2 ZEIS é argumento forte*

Francisco compara a comunidade do Lagamar com outras comunidades que não eram ZEIS, cita "Aldaci Barbosa" e "Lauro Chaves", que essas não teriam a proteção que a primeira tinha. *"**Elas tem um argumento a menos** na defesa do seu território, **as comunidades tem um argumento a menos**"* (grifos meus), considerando assim ser ZEIS uma condição de proteção fundiária para os residentes de baixa renda, informando que os grupos populares das 10 ZEIS consideradas prioritárias sabem da importância do instrumento ZEIS especialmente nos momentos de ameaça de remoção e que a ZEIS do Lagamar, mesmo tendo entrado depois, só teria tido seu conselho gestor instalado em função da ameaça e da resistência permitida pela condição de ZEIS.

Para Francisco, as ZEIS seriam um instrumento importante para as lutas por direito à cidade e direito à moradia também pela designação de áreas vazias (ZEIS 3) como reservas de terras (falando sobre as ZEIS 3, de "*vazios")*, não com a finalidade do mercado imobiliário, que através da compra e venda formal de terras urbanas consegue reservar e planejar para o futuro a melhor venda ou o melhor negócio socialmente desejado, mas com a finalidade do morar e do usufruir a cidade por outros critérios de vida, não somente o econômico.

Considera que, mesmo com todas as limitações políticas e socioculturais em relação a ZEIS, ainda é um instrumento revolucionário dentro da política urbana, pois o instrumento diz que as pessoas tem direito ao seu território, tem direito a ficar naquele espaço, e implica uma conduta ao Poder Público: de reafirmar o direito-dever de as pessoas permanecerem nos seus territórios e de urbanizar essas áreas.

### *7.5.3 Terras urbanas, infância e uma leitura sobre gestões locais*

E Francisco relata que a reserva social de terras enquanto ZEIS 3 legalmente foi diminuindo no tempo em função de um mecanismo criado no Plano Diretor de perda em porcentagem de abrangência da proteção, que também nunca foi regulamentada pelo Poder Público, bem como alterada a legislação do PDPFor para formalmente excluir bens imóveis particulares das regras públicas de ZEIS (tanto das ZEIS 1, de ocupação, quanto das ZEIS 3, de 'vazios').

Nessa mesma linha, aprofunda e faz um resgate histórico: lembra que historicamente, mesmo com o inchaço populacional da cidade desde a década de 1980, adensando especialmente as periferias, onde as pessoas de baixa renda encontram o acesso à terra, e de forma geral considerando a cidade em sua gigantesca extensão periférica a partir da constatação de que *"**Fortaleza é uma cidade formada por ocupações**"* (Grifos meus), grandes famílias, citando a familía Dias Branco e Otoch, entre outras, concentram as propriedades de terras, muitas vezes até ocupadas irregularmente, "*griladas*", e que há uma proteção do Estado e de seus entes em favor deles, garantindo-lhes grandes privilégios.

Conta também que acompanha a evolução das gestões municipais a partir de sua infância, de quando estudava em escola pública da Prefeitura, e que viu a execução das políticas sociais, especialmente de educação, e o contraste que faz diante do poder político-econômico dado à influenciação dessas famílias proprietárias e dos vícios políticos locais destinados a essa classe. Quando na escola pública viveu a transição entre a gestão de Juraci Magalhães do Partido da República - PR (Atual PL - Partido Liberal)(1990-1993 e 1997-2005) e a gestão da Prefeita Luiziane Lins do Partido dos Trabalhadores - PT (2005-2008/ 2009-2012) e percebeu *"muito marcante a diferença nas escolas"* pela chegada de benefícios nas periferias:

> (...) eu não precisava, porque graças a Deus minha mãe tinha como comprar meu material escolar, tipo caderno, lápis, (...), tênis, essas coisas, só não tinha merenda. **Mas assim tudo ficou muito diferente. Passou a ter livro, passou a ter mochila, passou a ter tênis, passou a ter farda, passou a ter tudo, por exemplo nessas áreas assim, eu acho que teve muita assistência** mas eu acho que no que mexia mesmo no grande capital imobiliário de Fortaleza, não

> houve. Continuou com essa limitação [o domínio fundiário das grandes famílias locais] (...) (Grifos meus)

Francisco pensa que a gestão Roberto Claudio - PDT (2013-2016/ 2017-2020) teria piorado esse cenário histórico de contraste entre privilégios e precariedades, vez que fora apoiado eleitoralmente em suas campanhas para se tornar prefeito pelos setores da construção civil. "(...) na mudança de gestão, tem uma mudança de chave muito grande sabe? Que a pauta popular, a habitação popular, a melhoria de vida das pessoas, ela sai muito de cena, ela só fica em continuidade de obras". Reforça que no início das gestões Roberto Cláudio ouviu de uma secretária municipal que o único programa habitacional da Prefeitura era o Programa "Minha Casa, Minha Vida" e percebe inclusive que iniciou um novo marketing institucional público produzido a partir da cidade:

> A gestão começa a tratar a cidade como uma … **'Fortaleza, capital dos grandes negócios'**. Se você for olhar os tipos de programas da cidade de Fortaleza, são só esses nomes assim.. "Fortaleza, cidade de oportunidades'. **Mas grandes negócios pra quem, oportunidades pra quem?** Só pro grande capital, não se tem uma preocupação nessa gestão, nas gestões do Roberto Claudio, com as pessoas que aqui vivem. (Grifos meus)

Acrescenta que poucos recursos públicos foram investidos conforme o Plano Diretor da Cidade, na melhoria de vida da grande população, que o conselho central da cidade desenhado pelo Plano Diretor, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), não foi implementado, e que o PDPFor 2009 teria sido de fato "*engavetado*", já que não se aplicou e que foram criados planejamentos substitutivos, para além do Plano Diretor, citando o Fortaleza 2040, que crê se conectar com essa visão negocial de cidade.

Ressalta no contexto da "Comissão das ZEIS", em contraste com a instituição "universidade", que os representantes do campo popular avaliavam muito os sujeitos em representação da Prefeitura: a participação ativa da SEUMA, *"sempre trazendo empecilhos e sentidos contrários ao instrumento"*; o Gabinete de Prefeito pouco estava presente, que sentia mesmo a desatenção com o instrumento urbanístico representativo do interesse social; e exemplificou que uma vez teria ouvido até de um representante do Iplanfor, que considera um reduto de bons e satisfatórios trabalhos técnicos e de mediação em favor da ZEIS, apesar de perceber o déficit de funcionários na equipe, numa das reuniões a fala *"Ah, vocês já estão querendo coisa demais, querendo direitos demais!"*. Revela que até pensaram em pedir a transferência de todas as responsabilidades da ZEIS para a HABITAFOR, mas que, na avaliação do campo popular, seria *"pra matar e enterrar de vez as ZEIS"*.

Também lembra que o contexto nacional interferiu bastante nos contextos locais, os governos de esquerda, com os ex-presidentes Lula e Dilma, e que a própria criação e investimentos em relação ao Ministério das Cidades influenciaram positivamente os pequenos avanços locais.

# 8 UMA AVALIAÇÃO ENTRE EXPERIÊNCIAS E A POLÍTICA SOBRE ZEIS

## 8.1 Avaliação a partir da experiência de João

Percebe-se no contato com João que não foi simplesmente o discurso e as exigências legais em que a gestão pública é pautada, e que são utilizados pela luta social para pressionar o Poder Público, que impulsionam sua fala e as ações de que fez parte em relação à "Política sobre ZEIS". Esses não foram os motes, mas suas experiências pretéritas no campo administrativo e político e um certo nível de compromisso com a coisa pública e as causas sociais, especialmente com a pauta urbana, que foi construído durante sua trajetória de vida enquanto político e gestor.

Consegue, pela sua fala, transitar no meio político e no meio administrativo numa prática de promover certo nível de crítica e consciência social sobre a desigualdade em Fortaleza e a importância do planejamento urbano para a cidade, mas reconhece o desafio de influenciar nesse sentido a alta cúpula da gestão pública municipal.

A experiência de João recupera vários momentos em que ele teve contato com pessoas de baixa renda, seus anseios e desejos por terra para dizer "sua", para exercer "direito de propriedade" e dignidade num mundo cada vez mais dominado pela lógica do capitalismo financeiro e imobiliário, para os quais o "ter" representa objeto de luxo, de "valor de troca" elevado, para poucos.

Nesse contexto, João implementa durante a vida várias estratégias em função de pessoas desfavorecidas ou dependentes de políticas públicas sociais, especialmente experiências de regularização fundiária. Destaca-se que João trabalhou no Departamento de Obras contra a Seca (DNOCs[96]), no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária[97] (Incra) e no Instituto de Estudos e Pesquisas Sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará[98] (INESP), além do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor).

---

[96] O DNOCS é uma autarquia federal, criada pela Lei n° 4.229, de 01/06/1963, com atuação há mais de 120 (cento e vinte) anos, enquanto "Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS" (Decreto 7.619, de 21/10/1909), "Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS" (Decreto 13.687, de 09/07/1919) e já como departamento desde o Decreto-Lei 8.486, de 28/12/1945, quando se tornou autarquia. Sua principal missão é implementar a política federal de estratégias contra a seca.

[97] O INCRA é uma autarquia federal, criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, implantada atualmente em todo o território brasileiro, com 29 superintendências regionais. Seu principal objetivo é implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, baseando-se no desenvolvimento rural sustentável e na inclusão social.

[98] O INESP é um órgão da Assembleia Legislativa do Ceará, criada em 1989, com o objetivo de estudar e pesquisar sobre desenvolvimento e propor soluções de inovação à entidade de que faz parte.

Destaca-se que o Iplanfor foi recriado pela Lei Complementar n. 106, de 18 de abril de 2012, na última gestão da Prefeita Luiziane Lins, e a partir de 2014, com Lei Complementar nº 184, de 19 de dezembro de 2014, que disciplinou suas competências, passou a ser o responsável institucional por coordenar a elaboração de planos e regulamentação das ZEIS e articular a elaboração dos planos e regulamentação das demais Zonas Especiais, embora já houvesse referências à noção de "áreas de interesse social", principalmente em documentos pós-Constituição de 1988, quando se inaugura um Estado Social-Democrático de Direitos, como na Constituição Estadual de 1989 e na Lei Orgânica do Município de 1990, e em leis urbanísticas, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU 1992) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS 1996) que aperfeiçoou o desenho de uma política com aspectos relativos à ocupação de assentamentos precários por pessoas de baixa renda, para a produção habitacional e regularização fundiária.

E acrescenta-se que a "Política sobre ZEIS", antes de se cristalizar no desenho do PDPFor 2009, passou por outras secretarias, como a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLA), equivalente à SEPOG nos dias atuais, (à qual se vinculava a "Comissão de Acompanhamento das ZEIS", Decreto 12.551, de 22 de julho de 2009, não existia com todos os elementos, diretrizes, conceitos e instrumentos, da versão cuja experiência de implementação está se avaliando, de modo que:

- "tanto antes", enquanto houve a experiência de produzir um plano diretor sem participação efetiva da população ("Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA"), reduzir seu conteúdo de planejamento, restringido a planejamento urbanístico, e não com maiores perspectivas de integração, e "sistematizar tecnicamente" seu conteúdo e alterar os limites das ZEIS por meio de pareceres técnicos emitidos por Secretarias alheias à Política Habitacional de Regularização Fundiária (capitaneada pela HABITAFOR atualmente), como a SEINF e a SEMAM (atualmente equivalente a SEUMA) (MATOS, 2017), acabando por reduzir seu potencial enquanto política pública social e mesmo por despolitizar a política (retirar seu caráter participativo e social);
- "quanto depois", a partir das alterações no desenho (em ZEIS 1 e ZEIS 3), desfuncionalizando o zoneamento especial (ZEIS) para o zoneamento comum, que é mais "neutro" e desafetado às finalidades de interesse social e de regularização fundiária de base politizada.

Assim, essa sensibilização crítica ou conscientização social buscada por João em suas ações e relatada por sua experiência na "Política sobre ZEIS", e o fato de que as pastas e secretarias que fazem parte da gestão de governo são formadas e distribuídas conforme as coalizões políticas, desde mesmo antes das eleições, além de outras questões relacionadas ao meio político, como a resistência a projetos não iniciados pela gestão contemporânea, com marcas de grupos políticos anteriores, constituíram traços fortes do desafio que foi atravessar as barreiras institucionais do alto nível da gestão pública e conseguir implementar essa Política.

A experiência de João, em que se articulam os papéis de vida entre dimensões política (interesses e organizações políticas, racionalidade política), administrativa (interesses e gestão pública, racionalidade administrativa) e social e cidadã (direitos e deveres de cidadão, racionalidade jurídica), serve a exemplificar que a gestão pública, apesar das forças tecnicistas, gerencialistas e negociais que atravessam o modelo de Estado contemporâneo, que apoia o sistema capitalista e busca sustentá-lo prioritariamente, tem interfaces alinhadas ideologicamente a um modelo de Estado mais democrático e social.

Em outras palavras, João articula mais fortemente em favor da "Política sobre ZEIS", a nível estratégico, uma racionalidade sobretudo política, de viés inclusivo. E que essa racionalidade é fundamental para o que chama de "bom gestor" e para outra designação que utilizou, "grande líder da cidade", de modo que para gerir a cidade, segundo sua opinião, seria fundamental estar atento aos territórios urbanos e à desigualdade social urbana.

Compreende participação social na gestão territorial compartilhada como um processo de colocar o sujeito no centro das mudanças e do desenvolvimento do seu território. Entretanto, declara que não se arrependeu de alterar os rumos da Política decidindo de forma contrária à "Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza", que incluía proporcionalmente maior número de representantes comunitários nos conselhos, inclusive as universidades, e que decidiu por licitar empresas para a elaboração dos PIRFs.

João fala sobre essa decisão de convidar as universidades para elaborar os PIRFs, assim como a de incluir os vereadores dentro dos Conselhos Gestores e a de modificar a composição dos mesmos, assim como o equilíbrio equitativo estabelecido no processo participativo da Comissão das ZEIS (2016-2017), e que foi muito questionada pelos integrantes do campo popular das ZEIS, movimentos e principalmente pelas universidades e, recorda-se, pois que também participando do processo através do Iplanfor, que no início foi expressado terem os movimentos e a universidade sofrido um verdadeiro golpe, muito forte, em suas expectativas e

na relação com a Prefeitura, que vinha numa ascendente melhora representada pela articulação e condução do Iplanfor.

Houve de fato um desalinhamento, ou ‘exclusão’ das universidades da composição expressa no produto que era considerado pelo campo popular ‘participativo’: a ‘minuta de decreto para regulamentação dos conselhos gestores’, em relação ao decreto expedido, Decreto 14.211/2018, após o processamento interno da Prefeitura que envolve institucionalmente setores internos ao Iplanfor bem como análises técnicas e jurídicas de outros órgãos, especialmente no que se refere às análise de legalidade das propostas, em vista do desenho veiculado e vinculado no instrumento Plano Diretor, que não estabelecia a presença das universidades, conforme desejava o campo popular das ZEIS.

Ao passo que se questionava justamente então a entrada dos vereadores na composição dos conselhos, pois que também não estavam previstos no desenho original da Política, mas que foram incluídos pela Gestão, a contragosto dos representantes pró-ZEIS. A exclusão do principal apoiador da “Política sobre ZEIS” quanto à composição dos dos conselhos gestores expressados numa tentativa de boicote popular à condução dessa política.

João expôs a ideia de que a elaboração dos PIRFs pela universidade, que ocorreu depois do boicote foi uma realidade percebida e, como projeto, desejada por várias razões:

1. Custos para a gestão pública, comparando que a projeção dos gastos de dinheiro público seriam maiores com as licitações de empresas que em relação às universidades;
2. Relacionamento pretérito e positivo com as universidades, em relação ao Iplanfor, pelos estudos colaborativos durante o “Comitê das ZEIS”; à gestão pública, municipal e estadual, que compartilhou a elaboração de projetos anteriores;
3. Compreensão sobre a necessidade de mais experiências de inserção das universidades nos territórios e no contexto social urbano,

Mas se ressente do que a instituição ‘universidade’ poderia ser, e ainda não é: ressente-se por ela não estar próxima à gestão pública sendo uma instituição central da sociedade. Assim, e em outro momento da entrevista destaca isso: ele possui uma visão institucional da gestão pública e das universidades, com competências legalmente estabelecidas e o interesse público em prioridade.

Esse ponto de vista argumentado colocou a questão sobre os meios de trânsito por que passa João, especialmente o político, e também o momento sociopolítico do País, em que se

tem uma pressão forte sobre o papel das universidades (especialmente as públicas) para que produzam produtos tecnológicos e ligados às demandas da sociedade.

E mais que isso: embora as universidades, especialmente as públicas, desempenhem um papel central na política educacional de ensino superior no Brasil, o Governo Federal nesse momento político esperou que as universidades tivessem uma 'sustentabilidade econômica', denotando uma visão de 'despesa', 'custo', com a política educacional, expressão carregada do viés economicista presente na Administração Pública, desalinhado de valores sociais e mais alinhado ao eixo econômico.

Em relação à política de regularização fundiária no Brasil e mais especialmente a municipal, para a qual as ZEIS são instrumentais, conclui-se que a concepção que se destaca nas experiências pretéritas de João, é a de regularização fundiária de dimensão mais formal (jurídica), que impacta fortemente a vida do pequeno proprietário rural e também do urbano, e que é presente enquanto concepção consolidada e alimentada pelo contexto social e econômico, muito embora João tenha buscado uma evolução no campo prático com a experiência de implementação das ZEIS, que se sustenta numa concepção mais ampla do ponto de vista temático, especialmente o político.

João destaca que essa perspectiva de valorização da regularização fundiária pelas pessoas de baixa renda que acompanhou a sua vida parlamentar e de gestão pública, definida como *"essa emoção, esse sentimento, de necessidade, de compromisso",* despertou seu engajamento pessoal com essa busca que é envolta a um ideário popular de conquista da terra através do título, 'o papel da casa', recuperada durante a 'experiência de João' no paralelo com o campo rural, primeiro espaço em que João declara ter se deparado com a estratégia de regularização fundiária.

Sua percepção se estende ao reconhecimento dela no contexto urbano e nesse cenário, Fortaleza, como possibilidade de defesa e de transformação das áreas degradadas de Fortaleza, o que considera *"uma chaga dentro da cidade".* Reconhece a luta e a pressão dos movimentos sociais e lembra que, em paralelo, ocorreram pontuais experiências de gestão pública em regularização fundiária citando áreas como a do Lagamar, "*de 20 anos*" atrás e também em Pernambuco e na Bahia.

Logo, as experiências pretéritas se encontram e são relembradas na "Política sobre ZEIS", em um *locus de memória* em regularização fundiária de interesse social, com forte presença do fator 'vontade política' para sua implementação. "*Então, foi dentro de ter acompanhado todo esse processo que quando eu cheguei no Iplanfor, eu tinha esse compromisso, como*

*tentei influenciar em outros governos atrás",* contrabalanceando sua articulação e seu desejo pela enorme dificuldade para influenciar politicamente o alto escalão da gestão pública.

João considera todo o amplo processo que envolve a implementação das ZEIS (luta social, reconhecimento legal, regulamentação e implementação) como um processo que 'vem de longo prazo', com os contornos histórico-sociais e de trajetória pessoal já evidenciados, e que também que 'é de longo prazo', pois parte de todo um processo de influenciação política, por fora e por dentro, depois de processamento burocrático, para chegar no planejamento participativo e somente depois virem as intervenções, a serem executadas aos poucos, de acordo com o tempo da gestão (político-orçamentário).

Sobretudo trata as ZEIS como "projeto de vida pessoal", desejando viver para ver a regularização fundiária urbana impactar a vida das pessoas de baixa renda, com a redução das desigualdades sociais urbanas, daí o porquê de seu forte engajamento. Ele acredita nas finalidades, na sistemática, e principalmente na experiência de participação que a implementação das ZEIS representou para a gestão pública, demonstrando a essa esfera que seria possível impactar a vida das pessoas de baixa renda através de uma gestão político-territorial mais democrática, participativa e efetiva.

Desse modo, acredita numa perspectiva de subverter o comando das decisões de gestão político-territorial do *status quo,* da gestão político-burocrática tradicional atravessada pelas negociações e incursões políticas em momentos de campanha eleitoral e sustentadas na decisão técnica, para uma gestão político-comunitária, com foco nos moradores, representados pelos conselhos gestores, o que é um desafio vez que desde a sociedade capitalista industrial do séc. XVIII o poder político é o espaço primordial na ação da burguesia (ALMEIDA FILHO E PAULANI, 2011, p. 254).

E numa perspectiva esperançada de irreversibilidade da "Política sobre ZEIS", baseando-se na conscientização social de que a 'experiência de implementação' proporcionou à cidade em prol do ideário de redução da desigualdade e quanto à atuação integrada institucionalmente, um processo de formação crítica dos participantes. Considera as ZEIS "sementes críticas" para os cidadãos e para a gestão pública.

Tal reflexão se alinha com o fato de movimentos em prol das ZEIS já perceberem a necessidade de politização de todo o processo (FREITAS, 2015), tanto para se colocar contra o Estado muitas vezes quanto para acompanhar suas ações, fazendo o controle social (*apud* FERNANDES e FREITAS, 2020), com a finalidade de criar um "agir apesar do Estado" (SOUZA, 2006 *apud* FERNANDES e FREITAS, 2020).

Entretanto, a experiência de João contribui para abrir a categoria de Estado e gestão pública, entendendo que a "Política sobre ZEIS" também representou um 'agir com o Estado', e 'através do Estado', e que é preciso politizar não somente as comunidades ou os bancos das universidades, mas sobretudo o Poder Público, através de seus representantes nos mais diversos níveis de atuação junto à gestão pública.

### 8.2 Avaliação a partir da experiência de Ludmila

Ludmila fez parte da gestão imediata da "Política sobre ZEIS", assim como Entrevistado 01, mas num momento posterior, durante a implementação da "Política sobre ZEIS".

Identificado pelo Entrevistado 01 como uma dificuldade relevante para o instrumento ZEIS em Fortaleza, o desconhecimento e o despreparo técnico sobre o por parte dos agentes públicos, a experiência de Ludmila traduz uma travessia, em que se pode sintetizar a implementação da "Política sobre ZEIS": a passagem do ambiente técnico para o ambiente comunitário, tornando as necessidades de preparação técnica menos imprescindíveis; a passagem da Universidade enquanto força crítica da gestão pública (que ainda é) para força colaboradora e mantenedora do processo de materialização das ZEIS, deslocando-se o eixo central da gestão para a universidade; a passagem do poder expresso no saber técnico ou no saber acadêmico para o saber comunitário; a passagem do tempo, do tempo escritorial dos projetos da gestão para o tempo dos processos comunitários-territoriais.

Sua formação e suas experiências em outras políticas sociais lhe permitiram compreender que a "Política sobre ZEIS" era diferente do ponto de vista do protagonismo das comunidades. E reposicionar seus referenciais para atuar com a "Política sobre ZEIS" do 'técnico' para o 'comunitário' a estimulou a participar e contribuir para a implementação do instrumento em Fortaleza.

Também apresenta na sua análise, em relação à gestão pública municipal, uma passagem da posição de ser um 'problema', tendo em vista a postura crítica pela qual era transmitida a Política em espaços de interlocução com a gestão, para ser, após a experiência de sua implementação e da elaboração dos PIRFs, um projeto desejado por várias secretarias municipais, não sendo algo mais restrito apenas ao Iplanfor, e quase que exclusivamente à DIART como teria sido a realidade durante boa parte do período de implementação.

Esse isolamento administrativo interno, relatado por Ludmila, vinculando mais diretamente o setor e o gestor máximo da entidade autárquica, que ela reflete se se trata de uma

questão burocrática interna (uma descentralização de projetos) ou se é uma questão sociocultural, em vista do planejamento de interesse de pessoas de baixa renda, reforça a existência de estruturas de pensamento social e burocrático que sustentam o isolamento setorial de uma política que deveria ser prioritária (como estabelece o seu desenho) mas que não consegue sê-lo minimamente na própria entidade que o albergou.

Ludmila não percebeu muitos problemas durante a construção dos PIRFs com relação ao 'Plano estratégico' (Fortaleza 2040), até porque este em regra não é bem reconhecido pelos territórios em ZEIS, mas imagina que ocorrerão problemas durante a execução dos dois simultaneamente, pois que não haveria diálogo entre ambos. Ambos se encontram em desarticulação substancial, mas não formal, pois que consta em mais de um plano dos que compõem o Plano Fortaleza 2040: no plano de regularização fundiária e no plano de habitação de interesse social, embora haja muitas críticas à desconsideração das ZEIS pelos traçados e mapas do Plano Mestre Urbanístico do 2040, cuja função seria conduzir os demais planos.

Encara como produções e sistemas participativos diferentes, embora tenham sido albergados pela mesma entidade, e tenham se encaixado as ZEIS no sistema de governança territorial do plano estratégico. Na verdade, as ZEIS fazem parte do desenho e conteúdo do planejamento constitucional e legal (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, decretos dos "PIRFs"), corporificado a partir do plano diretor da cidade, demandado pela população e movimentos sociais, definido por leis e decretos que o institucionalizam, anteriormente ao Plano Fortaleza 2040 (2015), que foi produzido entre o Plano Diretor (2009) e a implementação das ZEIS (2018-2021).

Aponta a experiência relatada por Ludmila para uma transformação do interesse da gestão, que ela sintetiza num termo "ampliação da visibilidade do tema", que se compreende como certa apropriação do tema que teria acompanhado a apropriação social e política por outros nichos de atores, como as comunidades em ZEIS, as comunidades fora de ZEIS, e a mídia.

Essa ampliação de visibilidade do tema foi objeto de interesse da gestão, especialmente a nível político, talvez pela articulação e aproximação com o movimento social pró-ZEIS, ou a imagem disso, ou mesmo a manutenção de um relacionamento mais amistoso, tendo em vista uma estabilização política entre atores historicamente antagônicos.

Finalmente, pode-se dizer que algum grau da política pública foi viabilizada, depois de quase 11 anos do Plano Diretor, através de produtos que implementam a Política, especialmente os decretos que institucionalizam os PIRFs.

Implementação essa que, apesar de ter alcançado certo nível de articulação e disseminação de conhecimento sobre os PIRFs para projetos desejados pelas comunidades em ZEIS e padrões referenciais para adequação de ações e projetos a serem compatibilizados com os PIRFs, não alcançou o conteúdo-base do instrumento de zoneamento, que envolve parâmetros urbanísticos e as limitações de interesse público à propriedade privada, que só podem ocorrer por lei, e que foram encaminhadas à Câmara tão logo expedidos os decretos dos PIRFs, em dezembro de 2020[99].

No seu mesmo nível de atuação (gestão imediata), mas atuando anteriormente à implementação da "Política sobre ZEIS", o Entrevistado 01 afirma que é envolvimento do comando do Executivo Municipal é o indicador dos mais importantes para [saber] "*se ela vai pra frente ou vai pra trás, ou se ela vai mais uma vez pra frente por pressão popular", "Se o Prefeito não comprar as ZEIS, não vai pra frente",* sem contudo deixar de enaltecer a força que tem a pressão popular, que lembra através de algumas comunidades que se destacaram no início da luta para implementar as ZEIS: Lagamar, Pici e Serviluz, referindo-se a elas como "grupo comunitário que exerceu pressão" para "*que o Poder Público dê* [desse] *conta de fazer os planos com eles…",* denominando-as por "resistência" e relacionando-as à sua participação nas discussões do Plano Diretor, quando por 02 anos a cidade teria debatido sobre seu principal planejamento.

Entretanto, Ludmila traz em sua experiência que a dimensão de luta não é só um bordão que mobiliza os movimentos sociais em prol da "Política sobre ZEIS", mas que é a tensão de luta entre movimento e gestão, que fazem de fato a Política se movimentar e avançar e que gera conflitos especialmente identificados e vividos mais fortemente pela burocracia de nível de rua.

Ludmila reconhece o aproveitamento da gestão pública em relação à condição de proximidade das universidades com as comunidades para o processo de implementação pela gestão, especialmente quanto à instalação dos conselhos bem como elaboração dos planos comunitários como um todo.

Entretanto também reconhece nesse momento da implementação uma passagem do tempo da "Política sobre ZEIS", uma mudança de fase no processo geral de utilização das ZEIS em Fortaleza, junto a uma progressiva atuação política do movimento universitário nos territórios, que passaram de 'excluídos' da composição dos conselhos para coordenadores do processo de elaboração dos PIRFs, garantindo uma atuação com autonomia junto às

[99] Com exceção da ZEIS Dionísio Torres que, até o momento em que se finaliza o texto da dissertação, não fora encaminhado à Câmara.

comunidades, uma liberdade para metodologias, apresentações, temáticas e estabelecimento dos referenciais gerais e específicos.

A postura que Ludmila relata ter praticado junto a esse momento de passagem e consolidação do papel da Universidade na Política Pública foi de um ‘poupar’, limitado aos parâmetros contratuais criados pela "Comissão das ZEIS" (2016-2017), em modulação constante do risco de se quebrar a frágil relação com as universidades e consequentemente com as comunidades em ZEIS, dadas as circunstâncias em que foi possível se estabelecer um relacionamento institucional nesse momento de implementação.

Ludmila considera que o processo de elaboração dos PIRFs, respeitada a liberdade de condução, em suma teria sido apropriado politicamente pela universidade. Participativo, bem assentado em bases teóricas e principalmente de confiança institucional depositada pelos participantes comunitários, reforçando a importância da dimensão política para essa Política, que, nos territórios, inverte seu eixo de articulação e decisão para os territórios, bem como a postura institucional de Estado em relação ao planejamento da cidade, que é transposta para outro conjunto de valores e referenciais, de cada território.

Mas enquanto processo que resulta em produtos, estes são considerados por Ludmila distantes do integral entendimento das comunidades, restando aí um distanciamento entre produtos e processo, indicando que pode haver diferenças em relação ao nível de apropriação do processo e de participação democrática para os moradores.

O Entrevistado 06 (agente da política educacional de Estado em atuação no planejamento urbano) comenta da capacidade comunitária de acesso à técnica ou ao tamanho dos produtos, mas também em relação ao acesso às tecnologias de acesso à informação, ou mesmo diante do cotidiano da vida e do tempo disponível para participar das reuniões ou oficinas de planejamento, que não permitia a presença permanente nas reuniões, e que por isso se estabeleceu uma ponte mais forte com as lideranças comunitárias.

É interessante resgatar que, para Ludmila, a tensão existente no relacionamento 'Prefeitura-Universidade-comunidades em ZEIS’ que acompanhou toda a implementação diminui com a entrega dos decretos dos PIRFs, ao final de 2020, e que esse é “o momento mais fácil de todo o processo de planejamento, a condução para a institucionalização dos PIRFs”, após o que sente destensionar a relação.

Assim, pensa Ludmila que a concretude da institucionalização dos PIRFs foi causa desse destensionamento, de um “cumpriu o que prometeu”, é pensar que o produto da luta, que foram os PIRFs, acabou por promover a institucionalização da luta e assim seu arrefecimento. Da forma similar em relação aos avanços apropriados ao “Comitê das ZEIS” e seu relatório

(FORTALEZA, 2015), à formação da "Comissão das ZEIS" (2016-2017), identificando sempre um ganho de "maturidade institucional" do Poder Público em relação ao tema "ZEIS".

O Entrevistado 01 também fala de luta social e dos "produtos de tensão", para se referir aos produtos da tensão entre movimentos sociais e forças capitalistas, referindo-se ao Plano Diretor e às alterações do Plano Diretor, que trazem consequências para gestão pública, como a "participação raivosa" dos grupos pró-ZEIS, numa síntese pendular entre constituição e desconstituição, formação e deformação, causando frustração/cumprimento e depois renovação/arrefecimento da luta. Tal contraste assim pode indicar o momento de produção das tensões do processo, que em seguida poderá ser de "desconstituição dos PIRFs".

Tal reflexão traz os questionamentos sobre a essência do instrumento se a ZEIS é um condicionamento temporário ou permanente (BRASIL, 2016), a evitar estigmatizações sociais e até mesmo uma atitude contrária do Poder Público, de inércia ou inação do Estado, a partir das "pequenas-grandes conquistas": momentos e produtos institucionais, considerados por vezes conquistas sociais, mas que não perfazem ou alcançam os objetivos finais de transformação urbana, social e jurídica, como pode parecer o caso das ZEIS.

Em sentido contrário, o Entrevistado 01, defende que por critérios técnicos, científicos e epidemiológicos, não se poderia jamais desconsiderar a estratégia urbana "ZEIS", justificando qualquer descaso pelo contexto social e histórico do correlacionamento conflituoso de forças. O Entrevistado 01 considerou assim que o processo foi de sucesso e de insucesso, a partir do critério relativo ao sujeito que promove resultados. Entende que se se avaliar que foram 12 anos de resistência e luta, e com a expectativa de que a luta não pare, foi um sucesso, pois se trataria de um processo contra-hegemônico.

Em relação à gestão, considera um insucesso, pois que não se tenha ainda percebido que as ZEIS são uma grande estratégia de potencialização de resultados:

> (...) a atividade nas ZEIS vai diminuir desigualdade social, vai promover inserção social, vai promover uma série de benefícios à mais de 40% da população, que são 43% da população que vive em áreas precárias, é quase metade da população de Fortaleza, 1 milhão e 640 e pouco mil pessoas vivendo nessas áreas, se o Poder Público tivesse atinado para isso em 2009, hoje, 16 anos depois, a gente já estaria noutra condição. Então desse ponto de vista, é um insucesso. Foi perda de tempo.

Tal visão superestimada levanta a possibilidade de as ZEIS serem um fetiche das classes dominantes, que, por interesses políticos e através do discurso, legitimariam a continuidade de suas práticas conservadoras, ou ilegais ou, mesmo que legais, desviadas do cumprimento do interesse público, abrindo aspectos de contradição. Assim, o instrumento

ZEIS, mergulhado em tecnicismos, necessitaria ultrapassar tantos condicionantes que seu efeito seria inócuo (MATTOS, 2019, p.17).

Perguntado então se seria um fetiche social ter um instrumento para não implementá-lo, o Entrevistado 01 reage energicamente identificando-se com essa luta:

> É um escárnio né?, é um escárnio, é um escárnio, próprio de uma sociedade desigual como a nossa (...) é um escárnio, é o país que elegeu o Bolsonaro (...) Quem considera isso um fetiche… você precisa ver a cabeça do considerador, que vive nesse universo que é próprio nosso. (...) Porque é uma luta, ZEIS é luta, ZEIS é luta… esse é o bordão da ZEIS.

A experiência de Ludmila, entretanto, superando o tensionamento da discussão técnico-acadêmica, para além de números e percentuais importantes, ou termos técnicos, significativos sim na influenciação da gestão pública para o processo geral de regulamentação das ZEIS, ou mesmo para além da "ZEIS-fetiche", faz a ligação da "Política sobre ZEIS" com o empírico, na dimensão do aprendizado, para todos os participantes. Não o aprendizado teórico ou acadêmico, mas o aprendizado sobre participação social, sobre planejamento urbano participativo e insurgente, sobre a cidade, os territórios e suas dinâmicas particulares.

Especialmente ensina sobre o aprendizado relacional e institucional, a nível tático e operacional, as pontes consensuadas e as barreiras a serem transpostas entre o técnico e o campo simbólico de cada comunidade, com sentidos mais vivos e fluidos sobre o que é para a luta social em cada território "ser ZEIS", aproximando a gestão pública dos universos territoriais, através da linguagem, do momento de fala, do que são dados válidos para os territórios, do que é bom, ou não, pra comunidade, da capacidade de articular com os níveis variados de gestão e dizer o que se aplica, ou não, à sua realidade.

Da experiência do Entrevistado 01, não se conseguia visualizar essa dimensão (empírica), somente as trabalhadas em outras dimensões, pois compreende tratar-se de um planejamento para efetivação de direitos com base em deveres estatais e garantias constitucionalmente fixadas ao cidadão brasileiro em sociedade ou individualmente, o que é verdade, porém menor e mais restrita que a experiência da travessia vivida por Ludmila.

Apresentava-se no horizonte do Entrevistado 01 somente o tensionamento da luta por direitos e a mercadorização da cidade, ou mesmo suficiência ou completude da intervenção urbanística, sob pena de os PIRFs se tornarem *"mais um plano que vai ficar na gaveta, mais um plano que vai ficar no acervo digital da Prefeitura, nas prateleiras dos lugares, tá entendendo?"*.

Para a gestão, certamente amplia-se o conjunto de soluções e metodologias para resolução de complexos problemas ligados à precariedade urbana no contexto de Fortaleza, distante de padrões coloniais de importação de soluções que custam mais caro e possuem menor

aderência e aplicação efetiva ao tecido social-urbano, validando-se padrões técnicos e legais de inovação, assim como o próprio modelo do Plano Diretor quanto às ZEIS (com conselhos gestores dos territórios), frente à resistência cultural de se trabalhar planejamentos participativos, como apontado pelo Entrevistado 01.

Em relação ao modelo do PDPFor 2009, o Entrevistado 01 ressalta que, embora inovador, o importante a avaliar é se se trata de um modelo eficaz, eficiente e efetivo, indicando um olhar avaliativo formalista e quantitativista, aparentemente comum no cotidiano da gestão pública, ampliando-se para o questionamento sobre a padronização da avaliação de políticas: que resultados poderiam ser considerados para uma medida de eficácia? O que é eficiência para processos administrativos tão permeados por contextos sociais e culturais complexos? Como se avaliar efetividade, se os entrevistados, ao apresentarem o processo das ZEIS, fazem-no de maneira complexa, como de sucesso e de insucesso a depender do olhar que avalia?

A partir da experiência de Ludmila, tais soluções e padrões inovadores podem não ser suficientes para o empírico, se não se admitir que não há territórios iguais, que cada território é único e que deve existir algum grau de adaptabilidade dos modelos aos territórios considerados em si. Assim, números, tabelas, medidas, textos, podem reduzir o sentido político e jurídico do instrumento, que assim é definido pelo Estatuto da Cidade, de modo que um olhar particular pras pessoas que especificamente fazem parte de cada território, como o foi com a implementação das ZEIS, confere uma grande potência enquanto instrumento urbanístico e política pública, não identificada em outros instrumentos.

De outro modo, mas nesse mesmo sentido, ao tratar de uma regularização fundiária ampla, o Entrevistado 04 (que atua na fiscalização do cumprimento de direitos e políticas sociais) acredita que seria impossível regras homogêneas, aplicáveis a todos os territórios da cidade, garantirem a permanência das pessoas de baixa renda, já que se tornaria menor a quantidade de imóveis que se adequassem à regra geral, gerando menor quantidade de regularizações possíveis:

> Por isso que essa flexibilidade em se tratando de ZEIS, se homogeneizar e padronizar a gente automaticamente vai olhar para aquela moradia e vai dizer: ‘olha, essa moradia está fora dos padrões e não pode permanecer’ e **sempre vai ser uma justificativa pra retirar essas famílias do local.** Por isso que a gente fica de buscar essa permanência. (Grifos meus)

A condição de permanência territorial, portanto, parte componente do conceito de ZEIS, é pressuposto fundamental e, na dimensão dos olhares territoriais, tal pré-condição também deve ser aceita, respeitada e tratada de forma específica, vez que nem todos os moradores desejam essa permanência ou possuem os mesmos olhares.

Nesse sentido, o Entrevistado 06 revela que quando se fala em movimento popular se homogeneíza muito, que no trabalho de campo em relação à elaboração dos PIRFs pode perceber que há uma variedade enorme de atores que compõe esse movimento, e que em relação ao processo das ZEIS *"tem os que acreditam, os que depositam confiança, tem outros que estão desencantados e tem outros que são contra"*, não se podendo compactar romanticamente o movimento como se houvesse um único desejo coletivo e um único pensamento coletivo, reconhecendo inclusive certo grau de competição entre as lideranças e participantes comunitários.

Assim, ao passo que o Entrevistado 01 trouxe o sentido da inovação a partir do reconhecimento formal que torna visíveis as áreas em ZEIS, é através da experiência de Ludmila, e considerando-se um contexto mais específico de invisibilidade das áreas de assentamentos precários para o planejamento urbano e para a gestão pública, a maior consolidação da implementação da "Política sobre ZEIS" para a cidade até o momento foi a de natureza empírica: de que o movimento ativo de um grupo unido e articulado em prol da luta por melhorias sociais pode mobilizar processos de cidadania, pode transformar a realidade de áreas precárias, mesmo que lentamente, e pode também ensinar as pessoas a ir em busca de seu empoderamento enquanto cidadão.

Assim, essa busca por direitos, por transformar vidas urbanas, aproxima o papel da Constituição e das leis, enquanto formas programáticas e ideias necessárias, da realidade territorial, onde pouco do papel se concretiza mas justamente por isso seu 'vazio' vira desejo de melhoria, potencial de luta por direitos, especialmente pelo direito à cidade, por seu lugar de fala, por seu poder individual transformador da realidade comunitária.

### 8.3 Avaliação a partir da experiência de Carlos Alberto

Carlos Alberto fez parte da "Política sobre ZEIS" enquanto técnico. A experiência de Carlos Alberto diz do primeiro conhecimento sobre "ZEIS" ocorrer durante a graduação universitária. Além disso antes de ter contato com a Política, Carlos Alberto como pesquisador declara conhecer apenas a legislação de planejamento urbano, apenas o conteúdo descontextualizado da prática de estágio ou trabalho com habitação.

Quando passa a trabalhar na implementação da "Política sobre ZEIS", ao mesmo tempo em que se estimulou identificando-se com essa luta social, Carlos Alberto percebeu que sua atuação era identificada de modo diferente, ou de forma técnica, ou mesmo sendo alvo das críticas que se fazia à Prefeitura, o que lhe trouxe muitos conflitos.

Diferente da entrada em atuação do Entrevistado 02, outro técnico, que viu ressurgir o instrumento que tinha conhecido também na graduação na mesma universidade, vivenciando o período de discussão do Plano Diretor na cidade e a euforia pelo tema de habitação de interesse social, que motivou sua escolha por estagiar na Prefeitura de Fortaleza, na Habitafor, mas que pode perceber da experiência de estágio para seu início de trabalho com as ZEIS, que por 10 anos em contato com o desenho do instrumento esse esteve paralisado na gestão.

Destacou o Entrevistado que, apesar do seu interesse pelo tema durante a graduação e estágio, enquanto experiências de trabalho, trabalhou próximo não a instrumentos de interesse social e regularização fundiária, mas ao único programa relacionado à construção de habitação na Prefeitura, o Programa federal "Minha Casa, Minha Vida", ressaltando haver muitos recursos para o Programa, no nicho relacionado à captação de construtores para o Programa e fora da faixa salarial de 0-3 salários mínimos.

Também sobre o Programa do Governo Federal, o Entrevistado 04, que atua em políticas paralelas à "Política sobre ZEIS", recuperou o funcionamento do Programa a nível municipal, destacando a imagem dele como "solucionador do problema habitacional" e o deslocamento das atenções municipais para sua aplicação, em prejuízo de outros instrumentos, inclusive de ZEIS, tanto em Fortaleza quanto nas prefeituras da Região Metropolitana.

Tal quadro recupera uma herança histórica do planejamento urbano nacional, pouco desenvolvido a nível das cidades, com concentração apenas no manejo de recursos públicos para produção habitacional, desconsideradas outras estratégias.

Estabelecendo-se um comparativo entre a experiência de Carlos Alberto e o que representou a participação de servidores no desenvolvimento dos planos diretores de desenvolvimento integrado entre 1970 e 1980, em que os técnicos eram capacitados apenas para processos internos (administrativos), de acordo com uma visão técnico-científica de planejamento urbano voltada "à garantia da neutralidade legitimadora das ações dos governos federais" (MAMEDE, 2008, pág. 17), Carlos Alberto percebe a interconexão política entre políticas sociais.

Ao passo que o Entrevistado 02, também técnico, chama atenção para a compreensão de outras nuances da dimensão política, a de que projetos de outras gestões não são bem-vistos por suas sucessoras, como é o caso das ZEIS, e que o Iplanfor teve de se debruçar sobre um conteúdo que não era seu inicialmente.

Ao falar sobre como a política atravessou sua vida particular, seja nos momentos em que percebeu as resistências de dentro da gestão enquanto técnico, seja nos momentos em que teve que lidar com decisões dos gestores públicos que desagradaram a sociedade civil, ou

mesmo quando em casa fez esclarecimentos sobre sua atuação na "Política sobre ZEIS", Carlos Alberto compreendeu o desafio de estar na interface entre a gestão pública e a sociedade civil em meio às discussões de um instrumento jurídico e político num tema que pouco viu anteriormente na graduação e nas experiências de estágio, lidando com valores e perspectivas de estado e de planejamento urbano diferentes.

Carlos Alberto muito embora acredite que a temática "ZEIS" e planejamento urbano como um todo seja desconhecida na cidade, o que confere aos conselhos gestores uma importância ainda maior para a disseminação e democratização do planejamento urbano em áreas precárias.

Já o Entrevistado 02, com uma visão experiencial mais concreta em relação às demandas da população em ZEIS e a geração de conflitos que afetaram sua forma de abordar tecnicamente as questões colocadas em território, chama atenção para uma dimensão mais concreta, destacando que as pessoas em ZEIS gostariam de soluções, e não de planos. Também aponta para problemas relacionados a escalas de planejamento urbano diferentes trabalhadas pelo mesmo 'órgão', e que eram dessa ordem os 'conflitos' que vivenciou.

Em meio à implementação da "Política sobre ZEIS", Carlos Alberto reflete sobre relação da política educacional de ensino superior, a política sobre cotas e a conscientização crítica sobre as melhorias que essas políticas podem trazer para a participação social nos ambientes institucionais, o que considera de suma importância.

Carlos Alberto visualiza um efeito multiplicador da noção de ZEIS e de direito à cidade sobre o amadurecimento dos processo de lutas sociais, não se conseguindo apagar instrumentos urbanísticos de interesse social do planejamento urbano da cidade de Fortaleza. Ou seja se o plano diretor serviu para reconhecer o instrumento ZEIS, a implementação das ZEIS serviu para reconhecer o impacto das políticas sociais, especialmente a educacional, para a conscientização crítica sobre o espaço urbano. Assim a universidade estaria agindo para politizar pessoas.

Sobre esse assunto, gerando a mesma percepção final (a politização pelas universidades), mas com sentidos diferentes, o Entrevistado 02 declara:

> o que eu via eram pessoas que são apaixonadas pelo tema, são militantes pelo tema, realmente eles gostam, eles pesquisam, se aprofundam nisso, mas talvez eles ficaram um pouco perdidos por não terem experiências. Em Fortaleza, a gente nunca teve experiências com implementar ZEIS.

Esse fator de politização foi reconhecido pelo Entrevistado 02 no sentido contrário, como um desafio para se trabalhar com as universidades no processo de elaboração dos PIRFs: *"pra mim o que mais atrapalhou foi uma questão ideológica mesmo, principalmente né?!", "Então, as*

*reuniões teriam sido mais produtivas se tivesse havido essa maturidade e a universidade tivesse internalizado a atribuição dela"*, e que tal politização não vinha dos representantes comunitários.

Considerou que houve uma politização excessiva, embora quisesse a presença de mais cursos, para além dos eixos do Direito e da Arquitetura e do peso que ambos dão para o relacionamento da Universidade com a Prefeitura *(essas rusgas que tinha em relação à Prefeitura, de não gostar do Poder Público, e o processo de estar mais vinculados a esses dois cursos, acho que isso talvez tenha fragilizado um pouco o processo")*, e que isso trouxe muitos conflitos ao processo. Destaca que a mudança de posição da universidade para uma postura de 'contratada da Prefeitura', *"o que ela realmente tem que fazer, o que está no contrato, e não como a gente via que algumas universidades queriam entrar em discussão do conselho gestor"*, não foi suficiente para despolitizar os momentos de reunião dos conselhos gestores e produzir um trabalho mais produtivo, harmônico e virtuoso, analisando essa postura profissional como distante de um padrão que representasse maturidade institucional, ou seja com referenciais bem diferentes da maturidade institucional que Carlos Alberto traz na sua experiência.

Refletindo sobre sua formação acadêmica, de alguns anos antes das políticas sociais de cotas para pessoas de baixa renda e de atenção e modernização das universidades públicas, destaca que o conteúdo discutido era pouco voltado para insurgências, destacando que o "técnico", acadêmico, era soberano, neutro e imparcial.

Então Carlos Alberto entende que as lutas sociais envolvem mais do que a busca por conquistas sociais, envolvem conquistar um espaço institucional diante das ações do Estado, para que os beneficiários que delas precisam possam primeiramente falar e ser ouvidos. É justamente nesse ponto que as ZEIS se materializam como o espaço institucional de luta pelo direito à cidade, o lugar onde as políticas sociais enquanto o texto são reintegradas ou revalidadas nas falas e na participação dos beneficiários.

Assim Carlos Alberto revela sua esperança na eleição de uma representante das ZEIS no Poder Legislativo, considerando outro ganho de espaço institucional.

Do ponto de vista da gestão, o Entrevistado 02 reconhece que a vontade política, fator relevante identificado em prol da regulamentação e implementação das 10 ZEIS prioritárias, abrange dos gestores máximos aos agentes comissionados, cuja vinculação é sobretudo política-partidária, expondo insatisfação e questionamentos sobre o alcance da influência direta dos servidores nas decisões relacionadas às ZEIS, preocupando-se com a descontinuidade do processo.

Carlos Alberto considera por outro lado a consciência crítica para as lutas sociais da sociedade civil como fator e ferramenta para a ação técnica e para o amadurecimento

institucional. Essa sensibilidade com as lutas sociais para ele se expressa de várias formas em vários contextos dentro da política seja internamente na possibilidade de sensibilizar colegas e gestores seja nos conselhos gestores procurando soluções na mediação dos conflitos.

O Entrevistado 06, que não é técnico junto à "Política sobre ZEIS", mas atuou na política educacional que teve contato com o planejamento urbano na prática, nos territórios, diz ter percebido a existência de conflitos internos ao Iplanfor sobre o apoio e a acreditação que se dava ao processo das ZEIS, mas acompanhados por atores especiais que desempenharam funções intelectuais diretivas na condução desse processo, não resultando em prejuízos:

> (...) às vezes quando a gente toma algumas unidades muito substantivas, falo assim, o IPLANFOR, deixa de lado a diversidade que tem das ações e dos atores dentro da instituição. Eu imagino que dentro do IPLANFOR deve ter havido conflitos sobre quem acreditava que dava certo e quem não acreditava, quem se empenhava pra poder fazer com que o projeto tivesse um formato institucional e quem não acreditava, não é? Quem se mobilizou pra arranjar verba necessária, num processo difícil, porque é difícil conseguir dinheiro, sobretudo quando não é evidente os retornos de ordem econômica. Então, acredito que, nesse processo todo, a necessidade de atores especiais, atores orgânicos, atores que seriam orgânicos naquele sentido gramsciano, intelectuais orgânicos do processo[100], não é?

O Entrevistado 06 consegue também visualizar as forças burocráticas e "*também as formas até burocráticas de avaliação. (...) todos esses cadernos foram submetidos a uma forma de avaliação que, se não fosse algum tipo de crença de facilidade, não iria passar por algum detalhe"*, indicando grande resistência para a aprovação e recebimento dos cadernos dos PIRFs pelo Iplanfor, e que todo o processo passou por intenso convencimento dentro da Prefeitura, alimentado por uma dose de boa vontade dos que acreditaram no processo e conseguiram "*traduzir (...) o que é importante em um formato possível, institucional. Então teve esses detalhes, essas sensibilidades"* .

Assim, se por um lado se identificaram os conflitos internos à burocracia estatal, por outro a figura do 'servidor concursado' para as comunidades precárias e para a comunidade Universitária em geral, consideradas as ausências de representantes institucionais 'não-servidores' às reuniões, foi vista durante a implementação da "Política sobre ZEIS" como credibilidade, reconhecimento e certeza de continuidade do processo.

O Entrevistado 02 também identifica a ausência de representantes institucionais como algo relevante, chama atenção para a ausência da Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza, na

[100] Martins (2011) explica que essa organicidade intelectual através dos aspectos conceituais complexos fornecidos pela obra gramsciana é no sentido de engajamento na disputa pela hegemonia do conhecimento ou da cultura, tendo em vista a inovação sociocultural de utilização do instrumento ZEIS em relação ao todo social..

composição dos conselhos gestores, vez que é a Secretaria de intervenções urbanas, de obras, e que a Secretaria mais técnica, por isso de maior impacto na sua visão, próxima aos movimentos pró-ZEIS era mesmo a Habitafor. De outro modo, Carlos Alberto se incomoda com o dever não-cumprido das ausências institucionais que compunham os conselhos, sem se justificar ou enviar um substituto, demonstrando descaso com a "Política sobre ZEIS".

A experiência de Carlos Alberto contribui para refletir sobre a realidade do serviço público que, segundo ele, ainda é muito desafiadora, reclamando das forças burocráticas, das condições subjetivas e institucionais atravessadoras e das condições estruturais em que se estabelecem o serviço público. No contexto dessa política chama atenção para o fato de que o Iplanfor não teria condições, segundo ele, de ampliar a implementação para as outras ZEIS, pois faltaria apoio administrativo institucional para fazer eleições dos conselhos, para implementar discussões e capacitações nos conselhos, para encaminhar as ações planejadas e articular com as demais secretarias.

Pensando sobre a pandemia, num contexto em que as pessoas moradores de espaços urbanos precários tinham mais risco de contágio e morte pela covid, assim como de outras doenças epidemiológicas, Carlos Alberto enxerga que a administração municipal teria focado em ações e estratégias da área médica sem utilizar o planejamento e a integração de políticas sociais nas áreas em que mais se concentravam pessoas no território Urbano de Fortaleza: os assentamentos precários, e mais especialmente as ZEIS, levantados os seus dados e realizados os seus planejamentos integrados, o que poderia contribuir na redução do número de mortes da cidade e na mais rápida expansão da doença nesses territórios.

Analisando se o mercado atuou na "Política sobre ZEIS" de forma mais evidente, ambos, Carlos Alberto e o Entrevistado 02, declaram que não diretamente ou no nível de rua, embora identifiquem mais claramente a ZEIS Dionísio Torres como um espaço de pressão das forças de mercado.

Enquanto o Entrevistado 02 caracteriza essas forças como sutis e sofisticadas, que, embora as reconheça e saiba da sua existência, são difíceis de serem entendidas em pouco tempo (2017-2020), explica que sua atuação enquanto técnico ocorre em nível diferente do nível de manifestação mais expressa dessas forças: *"(...) ela acontece fora desse cenário (...), que é Iplanfor, conselho gestor, o mercado está acima disso. O mercado imobiliário é um tipo de negociação que pode estar acontecendo com o Prefeito, com o Secretário, entendeu?*

A experiência de Carlos Alberto, entretanto, traz condicionamentos sutis a interferir diretamente no Poder Público como um todo, que há uma pressão na (e da) prefeitura pelo que dá visibilidade ou dinheiro, ou seja com valores e sistemática alinhada ao sistema financeiro

capitalista, entendendo que as políticas sociais, como a de moradia, necessitam ser encapadas por movimentos de luta por parte da sociedade civil e que podem receber apoio tanto da universidade quanto de técnicos da Prefeitura.

Para além disso, pode-se perceber pela experiência de Carlos Alberto que a identificação com processos de luta o permitiu ressignificar o perfil técnico, enriquecendo-o, através da compreensão histórica, não de processos operacionais, táticos, ou estratégicos para a realização de projetos em busca do cumprimento de demandas históricas, necessárias e essenciais, dos processos participativos que centralizam suas discussões e decisões nos sujeitos sociais, e não na vontade política dos gestores ou mesmo na neutralidade técnica.

### 8.4 Avaliação a partir da experiência de Tadeu

A experiência de Tadeu, ligado ao perfil de comissionados atuando na "Política sobre ZEIS", foi muito interessante porque ele resgatou a trajetória de vida e trabalho dele através da história das lutas pelo planejamento urbano antes da Constituição de 1988. Na verdade, ele participa da história da luta por uma política urbana no Brasil e desenvolve ações junto a políticas públicas há mais de 20 anos, tendo trabalhado também em movimentos sociais e ONGs.

Já na gestão pública de Fortaleza na pasta habitacional, Tadeu se entusiasma muito com o instrumento ZEIS porque isso recupera a história de luta de que ele participou, e reconhece como é difícil implementar instrumentos urbanísticos de interesse social nos municípios brasileiros.

Para a compreensão da experiência de Tadeu, também são utilizados como balizas experienciais os relatos dos demais agentes comissionados entrevistados, que se vinculam ao Gabinete do Prefeito e à SEUMA.

Tadeu entende a "Política sobre ZEIS" como um encadeamento de lutas e de busca por direitos relacionados à cidade. Certamente, o contexto nacional indica primeiro uma luta por uma Política Urbana constitucionalizada, o que durou algumas décadas. Depois a luta pela regulamentação dessa Política Urbana através de um estatuto, o Estatuto da Cidade, que dispusesse sobre as diretrizes básicas de desenvolvimento urbano em toda cidade. Depois, a luta por ter um plano diretor nas cidades com caráter democrático, e em seguida a luta para inserir as ZEIS, a luta por manter as ZEIS, a luta por garantir o conteúdo do desenho das ZEIS.

Tadeu reflete sobre a experiência de Fortaleza, onde o mercado imobiliário é muito forte, e destaca que ZEIS não combina com a especulação imobiliária, pois que esbarra nos conflitos

de interesse que a sociedade civil tem e que pesam sobre o Estado dificultando a implementação de políticas públicas sociais.

Embora compreendam a implementação das ZEIS como um processo urbano saudável ou positivo para a cidade como um todo, considerando o instrumento ZEIS como um instrumento de mudança social, a desigualdade socioeconômica e os vários planejamentos elaborados, outros entrevistados apontam para a necessidade do Estado buscar "inovação". O Entrevistado 10 fazendo coro com Entrevistado 08 argumentam: *"precisamos também buscar inovações pra que as ZEIS não fiquem tão somente no papel"*, referindo-se a mecanismos de financiamento das ações planejadas.

O Entrevistado 10 ainda acrescenta que para ter mudanças sociais sentidas, de forma efetiva, pela população é necessário que haja um arranjo institucional *"perene, sólido, forte (...)"* e que haja o financiamento das infraestruturas essenciais, envolvendo entes para além do Estado, indicando por sua fala a necessidade de articulação extra-institucional de entidades financiadoras das intervenções propostas (também apoiada pelo Entrevistado 08), em sentido diverso ou não-expresso do que propõe o desenho do instrumento ZEIS.

Destacam esses entrevistados que são necessários também outros arranjos institucionais "*para fins de desburocratizar o processo de regularização (...) quando você vai em referência aos cartórios de imóveis, registros de imóveis, que estão sob a tutela do Governo do Estado (...)*".

Tadeu considera que, apesar do arranjo institucional posto e legalizado, há um jogo de forças dominado pelo mercado imobiliário, que acaba por manipular esse arranjo, dominando-o e impactando na implementação de determinadas políticas públicas sociais:

> (...) se tivesse uma relação de forças mais forte pro outro lado, você tinha implementação por exemplo do IPTU Progressivo. Então, na cidade de Fortaleza, você olha… aliás, foi um dos trabalhos, que eu esqueci de colocar aqui foi a habitação no centro, aí foi junto Habitafor e Iplanfor, (...) mas o capital imobiliário não deixa! Não deixa! Senão nós teríamos habitação no Centro fácil, fácil! Uma política habitacional forte, principalmente no Centro da cidade. (...)a correlação de forças pesa muito pro lado do setor imobiliário da cidade. Por isso que é difícil a implementação de algumas políticas públicas.

Essa adaptação a mecanismos financeiros, considerada de forma a captar recursos externos, é analisada por Miranda e Morais (2007) no caso do Prezeis em Recife como importante:

> O status de ser Zeis, como instrumento de reafirmação do grau de consolidação do assentamento, e a existência de um sistema de gestão

> participativa vêm habilitando o Prezeis para a captação de recursos (públicos ou/e frutos de financiamentos de agências internacionais).

No sentido de articular a outros mecanismos e instrumentos urbanísticos, BRASIL (2016) e MATOS (2017) contam a experiência das *Zônne d'Aménagement Concerté* (ZAC's) em Paris, com desenho próximo às operações urbanas consorciadas associando planejamento, projetos e produção habitacional de interesse social, vinculadas ao *Programme National pour la Rénovation Urbaine* (PNRU) e *Politique de la Ville* (Política da Cidade), voltados a renovar áreas através de intervenções físicas e promover a diversidade e a mistura social a partir de tipologias construtivas e funcionais, envolvendo Poder Público e sociedade civil, e informam com isso que o planejamento deve acontecer para além das ZEIS, integrando-as aos territórios vizinhos a nível de bairro.

Mas para Brasil (2016), os instrumentos considerados em si são só formas de operacionalizar as intervenções urbanísticas. Aponta para que a delimitação das ZEIS seja sempre atualizada e os demais assentamentos observados e tratados. Entende a eficácia das ZEIS fora das ZEIS, mas na mudança radical das dimensões política (sociedade patrimonialista), social (sociedade patriarcal) e jurídica (regularização fundiária) para alterar a lógica da produção do espaço urbano.

Tadeu faz uma análise da "Política sobre ZEIS" através dos governos municipais destacando que a conquista do espaço institucional é de fato pequena e demorada, mas significativa. No caso dessa política houve fatores positivos e marcantes como o que ele chama de 'intersecretariedade', que está dentro do próprio conceito de ZEIS quando se diz que a temática sobre ZEIS articula várias políticas sociais que tem relação com a população de baixa renda.

Diferentemente, o Entrevistado 08 destaca que o planejamento nas ZEIS foi um grande avanço também, mas que as ZEIS no geral não possuem resultados efetivos e que os PIRFs também não vão gerar resultados efetivos, a depender bastante de investimentos. Nesse sentido, expõe sua visão de avanço e de atraso acerca do instrumento como um todo:

> Mas eu sem dúvida acho que **já foi um grande avanço** de coração as ZEIS, os planejamentos. **Sou contra as ZEIS 3** mas a favor das ZEIS 1. **Sou contra as ZEIS 3, ZEIS de vazios**. (Grifos meus)

Tais visões diferenciadas recuperam que havia uma disputa mais específica e concreta por planejar a cidade e seu principal instrumento, o plano diretor, exposta quando da aproximação da revisão deste, um conflito sobre a visão de planejamento a prevalecer para a cidade, um conflito de papéis institucionais entre Iplanfor (autarquia de planejamento e "órgão

gestor das ZEIS") e SEUMA (órgão licenciador e relevante executor da política urbana): "*(...) não frente à sociedade, mas isso mais internamente houve"*, em relação ao planejamento urbano da cidade, à coordenação da revisão do plano diretor e à visão de planejamento, tendo sido ambas as secretarias questionadas sobre a coordenação e a evolução desse processo em reuniões de conselho gestor.

Considerada essa disputa de visões de planejamento presentes no território, a SEUMA teria conseguido através da "Política sobre ZEIS", dos conselhos gestores e dos PIRFs, estar sempre nos territórios, em contato com as comunidades, divulgando e discutindo sobre sua visão de desenvolvimento urbano sustentável, o que o Entrevistado 08 entendeu ter sido muito positivo e acessível a esta Secretaria, embora muitas vezes de modo contrário também à visão das universidades.

Tal acesso é considerado dificultoso ao Poder Público de modo geral, lembrando o Entrevistado 10 que o Poder Público, para adentrar as comunidades, precisa superar a barreira do sentimento histórico da população em relação ao Estado de que só ocorre a aproximação baseada em interesse político-eleitoral, relação oportunista e exploratória.

Outros entrevistados, ligados ao Iplanfor, expõem que esse conflito institucional é mediado e resolvido hierarquicamente pelo Prefeito Roberto Claúdio, considerando que nas entrevistas foi reportado que as ZEIS não estavam inicialmente no plano de governo dessa gestão, embora ao final tenha se tornado foco e fala institucional, e que a SEUMA foi a secretaria onde o planejamento urbano teria se evidenciado em maior volume de projetos durante a gestão, conferindo à "Política sobre ZEIS" traços de planejamento insurgente do ponto de vista institucional.

Da mesma forma como valoriza o papel institucional do Iplanfor e de seus técnicos na implementação da "Política sobre ZEIS", destacando por um lado a boa relação com os técnicos do Iplanfor e como aprendeu com eles, por outro Tadeu traz a crítica do que é a participação institucional sem capacitação ou conscientização crítica sobre a cidade, ou mesmo, no caso da Habitafor, sem os técnicos ligados à regularização fundiária. Sem isso, um instrumento importante como ZEIS, como considera Tadeu, é tratado pela gestão na prática de forma despriorizada.

Para além disso, Tadeu questiona o planejamento urbano que trate de assentamentos precários sem conversar com os interessados. Apesar de conectados o território e a cidade não se pode conversar 'planejamento de um território' sem os seus moradores, e isso deveria servir a todo e qualquer instrumento urbanístico.

Apesar de outras experiências entrevistadas criticarem a participação da universidade no processo de planejamento urbano durante os PIRFs, chamando atenção para a desintegração entre teoria e a prática da gestão, abrindo espaço para entraves de natureza técnica prejudiciais às comunidades considerados por vezes não observados pelas universidades, ou mesmo desconsiderados tendo em vista o maior interesse das universidades em desempenhar papéis políticos nos territórios, e apesar também de se considerarem os PIRFs produtos multidisciplinares, mas de caráter pouco propositivo dos planos e com pouca viabilidade orçamentária (como argumentou o Entrevistado 08), Tadeu entende que o grande diferencial da implementação da "Política sobre ZEIS" em Fortaleza foi a participação das universidades na posição de coordenadores do planejamento urbano nas ZEIS.

De forma geral, os entrevistados trouxeram a informação de que moradores dos territórios e representantes comunitários foram impactados pela "Política sobre ZEIS" passando a participar mais e de forma cada vez mais qualificada à medida que aprenderam com o processo das ZEIS e da elaboração dos PIRFs.

O Entrevistado 08, que percebe a universidade enquanto 'organização da sociedade civil organizada', e não propriamente "Poder Público"[101], refletindo sobre os discursos dos representantes da Universidade, que seriam bem mais aceitos pelos conselheiros moradores e comunidade em geral que os discursos do Poder Público, compreende que esse era o ponto de diferença que levaria a uma interpretação com viés ideológico: *"(...) e às vezes isso ficava como uma verdade absoluta",* distanciando-se de uma capacidade de maior negociação das comunidades com o Poder Público. Em suas palavras, *"pouco educativo em termos de crescimento assim da gente como sociedade, como um todo, sabe? E eu sentia isso, sentia pouco acolhimento, poucas formas de saber negociar (...) que você conseguir ter os dois lados. (...)"*

A seu turno, Tadeu, que vivenciou a "Política sobre ZEIS" através das suas experiências com a luta pela reforma urbana qualifica a universidade como uma verdadeira "chave" no processo das ZEIS em Fortaleza, porque mudou a interação da gestão nos territórios, a decisão por tê-las escolhido para desenvolver o planejamento considerou como um "pulo do gato", porque materializou e engajou o debate crítico e todo o conhecimento produzido pela

[101] No sentido institucional, a universidade é uma instituição que pode ser pública ou privada, de modo que suas diretrizes são definidas pelo Poder Público. De acordo com as experiências tratadas no texto, quando os entrevistados falam de "universidade" normalmente se referem ao seu conteúdo institucional, ou na maioria das vezes de uma universidade em especial, a UFC, em razão de sua atuação forte junto aos movimentos sociais e comunitários engajados em prol da implementação das ZEIS em Fortaleza. Nesse sentido, a universidade pública é representante do Poder Público, enquanto administração indireta especialmente voltada à política educacional de ensino superior.

universidade, conferindo a esta a possibilidade de produzir planejamento da cidade, para além da crítica, e muito rico.

Essa riqueza encontrada por Tadeu, embora seja pressuposto do planejamento territorial em ZEIS a especificidade das experiências territoriais e a abertura técnica para a condução e participação comunitária, representou estranheza para outros entrevistados, que criticaram a diversidade de metodologias empregadas pelas universidades, questionando como gerir essa diversidade metodológica entre os planejamentos, numa visão mais procedimentalizada e produtivista.

Tadeu entende ZEIS como um local de embate da sociedade e que o Estado só faz política pública quando dialoga com os interessados, com participação popular. Por isso, considera que a grande razão de sucesso da "Política sobre ZEIS" é o movimento social bem organizado com pessoas argumentos e reivindicações articulados com outros espaços de planejamento urbano, como o de revisão do Plano Diretor da Cidade, a *contrario sensu* do que muitos entrevistados apresentaram como medida de não efetividade da Política.

Nesse sentido, Tadeu destaca que cada Governo Municipal envolvido no modelo inaugurado pelo PDPFor 2009 foi responsável por um passo nos avanços da "Política sobre ZEIS". Compreende que o mais importante para essa política pública em relação à gestão foi a ocorrência da vontade política em prol de se efetivar o desenho das ZEIS, mesmo que a secretaria não fosse a que desenvolve a política habitacional da cidade, como algumas vezes fora questionado em representação da Habitafor, porque esta não seria a secretaria natural a conduzir a "Política sobre ZEIS".

### 8.5 Avaliação a partir da experiência de Francisco

A experiência de Francisco na "Política sobre ZEIS" compreende sua trajetória de vida desde a infância em contato com políticas sociais até o momento em que estuda numa universidade pública e conhece o instrumento ZEIS através da extensão Universitária. É interessante perceber que esse acompanhamento de políticas públicas sociais se fez a partir da realidade vivida de estudante associada à sua realidade de vida familiar, de moradia distante das centralidades e áreas mais privilegiadas da cidade, com muitas formas de aproximação de sua realidade em relação às comunidades precárias.

São utilizados como recursos as entrevistas de outros profissionais de Estado que atuam em políticas paralelas às ZEIS como fator de balizamento adicional da experiência de Francisco. O Entrevistado 04 atua junto a políticas relacionadas à habitação, direito à moradia

e remoções há mais de 6 anos e indica seu papel de acompanhamento da conformidade dos processos desenvolvidos pelo Poder Executivo. O Entrevistado 06 tomou conhecimento da ZEIS quando participou do Fortaleza 2040.

Francisco trabalha na promoção e defesa de direitos humanos no Poder Legislativo estadual, no Escritório Frei Tito, num espaço institucional. Políticas públicas para as quais hoje desenvolve defesa no plano jurídico foram vivenciadas originalmente em sua infância e em sua juventude.

Na sua infância, quando estudou em escola pública, ao perceber a mudança de gestão para governo mais progressista, de esquerda, e o impacto dessa mudança na política assistencial de merenda escolar entendeu que era possível melhorar a vida de quem vive na periferia através de ações do Estado. Tal percepção reforça o viés ideológico que se tem diante de políticas públicas, que não devem ser neutras, mas com finalidade voltada aos interesses da sociedade e do cumprimento de direitos e deveres de todos ou daqueles que necessitam do Estado para acessar condições de vida digna.

Francisco não conhecia o que significava ZEIS. Seu primeiro contato foi na faculdade mas mesmo dentro da extensão, somente no campo, ao conhecer o debate comunitário e a busca por equidade (tratamento favorecido do Estado àqueles que estão em situação de desequilíbrio de condições sociais), que entendeu de fato o que significava ZEIS.

Francisco percebeu mais fortemente com as experiências extensionistas a cultura de privilégios e as classes econômicas da cidade definem os interesses em condição de privilégio pelo Estado. Ao mesmo tempo, a limitação enquanto estudante, de não poder juridicamente acionar o Estado, trazia o contexto das formalidades de Estado, dos “atos de Estado”(BOURDIEU, 2014), como restrição para a atuação de diversos atores, inclusive e especialmente os comunitários, que precisariam dos títulos chancelados pelo Estado para acessar a defesa da maioria dos direitos inerentes aos interesses básicos, que são paradoxalmente de reponsabilidade do Estado formal, diminuindo a possibilidade de redirecionar políticas públicas.

Como exemplo, Francisco cita as obras para o grande evento Copa do Mundo, isso segundo Francisco pode ser visto através da análise das ações do Estado, quando o Estado tem de agir para interferir no território geralmente os interesses afetados são os interesses de comunidades precárias, que acabam tendo de ser removidas pela falta de reconhecimento jurídico do seu direito de moradia e de posse dos imóveis que ocupam.

Nesse sentido, o Entrevistado 04 compreende que há muitos discursos envolvendo o planejamento e a gestão urbanas, citando como exemplo, mesmo que contrária à proposta das

ZEIS, o caso da periferização das pessoas de baixa renda como solução para a precariedade urbana em áreas mais centrais pela omissão do Poder Público que por vezes defende a instalação de conjuntos habitacionais desconectados territorialmente como única solução, viabilizando a transformação das áreas bem localizadas em novos produtos urbanos, e não em moradia para pessoas de baixa renda.

Interessante perceber na fala de Francisco que essas questões e esses momentos são levados ao Estado pelos caminhos institucionais e jurídicos e que a vida das pessoas e sua aflição por serem possivelmente removidas é transmutada em vida formal, vida processualizada, vira linguagem e alcança o patamar de discurso, no sentido técnico da palavra: é aparato de linguagem utilizada intencionalmente na defesa de direitos e interesses. Ao mesmo tempo que emerge um novo sentido simbólico e jurídico para o mundo formal: "é ZEIS" ou "não é ZEIS" e de que precisaria ser ZEIS para ter o direito de moradia respeitado.

O Entrevistado 04, muito embora concorde que ZEIS represente um conjunto de direitos para os beneficiários, compreende historicamente o instrumento como uma alternativa à dependência econômico-financeira da política habitacional nacional e de seus programas: "*(...) começa a ter que observar outras alternativas, principalmente quando assume o Bolsonaro e essas políticas sociais, políticas habitacionais, de cunho muito mais pra absorver a população de baixa renda, são deixadas de lado".* E complementa alertando para o que chama de 'discurso das ZEIS', refletindo que não se pode preencher o sentido de planejamento inclusivo somente com o 'prisma da regulamentação das ZEIS'

Apesar de poucas ações judiciais relacionadas às ZEIS e do fato de que "***a** Justiça não se preocupa muito com isso",* conforme o Entrevistado 04, "ZEIS" é um "argumento forte", representa um arcabouço de proteção jurídica e uma ação de resistência à especulação imobiliária para a permanência dessas pessoas em situação de precariedade nos territórios que ocupam, em outras palavras, um argumento forte, um argumento a mais pela fala de Francisco.

De certa forma, o Entrevistado 04 identifica essa força das ZEIS ao reconhecer, apesar de uma ideia de 'discurso sobre ZEIS' e da utilização da ZEIS como uma alternativa estratégica ao Poder Executivo para não investir em outras estratégias mais onerosas, que outros instrumentos urbanísticos, como o IPTU progressivo no tempo, não são regulamentados nem aplicados pela Administração Pública, com muita resistência de setores da sociedade civil, especialmente do empresariado. E que isso deixa a cidade toda *"muito a mercê de uma possibilidade de remoção, para atender ao interesse particular. Não deveria ser. Não deveria ser essa função da cidade"* . Também o Entrevistado 06 acrescenta a esta a ideia de proteção, a *"ideia de*

*proteção é uma proteção do capital econômico, num é? (...) A palavra interesse social ela só existe porque tem um interesse que não é social, (...) que se sobrepõe a isso e que pressiona o tempo inteiro".*

Analisando o caso da comunidade do Lagamar afetada pelo grande evento Copa do Mundo havia sido proposta como ZEIS e quando da aprovação do planejamento da cidade no Poder Legislativo teve seu reconhecimento retirado, o que Francisco chama de "golpes na calada da noite", e o que teria motivado uma luta para recolocá-la na proteção jurídica e legal das ZEIS, dada a conexão e a importância das ZEIS para a cidade.

Faz uma crítica sobre a importância da universidade pública a partir de sua trajetória de vida, por ter compreendido o valor das políticas públicas de cunho social na vida de pessoas que moram nas periferias, especialmente a educacional, e como ser ZEIS representa uma bandeira na defesa dos direitos sociais e humanos na cidade.

Francisco compreende que a universidade pública não pode estar distanciada da realidade social e econômica da maior parte da cidade de Fortaleza, que por si o ensino público deve ser uma ação de engajamento social e que um dos objetivos dele deve ser a análise crítica da sociedade para a redução de desigualdades sociais, para além de objetivos individuais de crescimento profissional e pessoal.

Nesse sentido, o Entrevistado 04, que desenvolve a defesa de políticas sociais e direitos e atuou na fiscalização da "Política sobre ZEIS", materializa os elementos da experiência de Francisco quando entende que a "Política sobre ZEIS" foi responsável por fomentar na universidade a ideia de que ela não pode produzir conhecimento para estantes e de que toda pesquisa precisa ter aplicabilidade, acrescentando que o cenário pandêmico exigiu a necessidade de compreender e conhecer como as comunidades dialogavam com conhecimentos sobre habitação, mobilidade urbana, capacidade de transporte em veículos coletivos, etc, bem como com o modo de execução dos serviços urbanos, que se moldaram parcialmente à nova realidade.

Ressalta o entrevistado, entretanto, que, diante de um cenário de atuação política muito instável, e de atuação mais recente nos territórios, a universidade também é, ou foi, enxergada com desconfiança pelos comunitários, defendendo por sua atuação institucional junto à defesa de direitos sociais as noções de diálogo, neutralidade e mediação na articulação de interesses para os territórios, o que pode ser considerado reflexo da força das estruturas formais de Estado.

O Entrevistado 06 (agente da política pública educacional em articulação com o planejamento urbano das ZEIS) conta que a ideia do "contrato", da relação formal, para as universidades, representou um desafio, uma justificativa para o sentimento de desconfiança da comunidade e um receio de contaminação frente à relação difícil da comunidade com a

Prefeitura e frente ao Estado elitista em que tradicionalmente a universidade se encontra, o que poderia prejudicar o desenvolvimento dos PIRFs:

> (...) nós somos acusados de estar aproveitando pra ganhar dinheiro e por ainda estar reforçando os planos que não eram a favor da população. (...) E poderíamos ter tido também muitos conflitos com a comunidade, muitos conflitos com a comunidade, porque nós também somos objeto de desconfiança. Pertencemos a uma outra classe social, somos alguém que está ganhando dinheiro por um projeto… É, somos objeto de desconfiança.

Em relação ao processo de construção de credibilidade institucional dentro do processo de elaboração dos PIRFs, o Entrevistado 06 revela que isso ocorreu através de verificações ou testes em vários momentos: quando entraram nos bairros com a população ao lado, quando estrategicamente *"*vestiram a camisa da comunidade", quando ouviam reclamações e queixas contra a Prefeitura e as acolhia, quando foram pedidas as informações contratuais dos projetos de elaboração para acompanhamento, como por exemplo, quanto foi gasto em cada PIRF, ou quando, mesmo sabendo que haveria a presença de poucas pessoas em determinadas reuniões, não se podia *"quebrar o calendário"*.

Entende-se que a imagem da universidade e seus papéis são atravessados pelas experiências subjetivas e sociais, de modo que Francisco, justamente em razão da violência histórica institucional sofrida pelas comunidades em assentamentos precários e por sua história de vida próxima a políticas sociais, compreende que a universidade deve se politizar mais.

O Entrevistado 06 reforça a experiência de Francisco quando revela que, para o Poder Público universitário, o primeiro ponto importante para o trabalho de elaboração dos PIRFs foi garantir sua entrada política no território, pela fixação do pressuposto da abertura e aceitação do saber comunitário, e principalmente dar voz às comunidades, posicionando-se politicamente ao lado delas.

Revela que houve também o aprendizado sobre o equilíbrio entre seu papel técnico e o seu papel político, de modo que, na consolidação do seu papel institucional, conseguiu constituir o espaço para proceder, como no caso dos pequenos conflitos político-comunitários gerados quando as comunidades se colocaram contra a impressão da logotipo da Prefeitura e do Iplanfor no material e nos cadernos dos PIRFs.

É justamente para a 'cidade que importa menos', depois de uma trajetória de beneficiamento por políticas sociais, da oportunidade de desenvolver sua compreensão política da realidade social a partir de experiências junto à luta pelo reconhecimento e pela implementação das ZEIS, que Francisco passa a trabalhar e defender os interesses das comunidades urbanas em situação de precariedade.

Observando as muitas denúncias de violações de direitos humanos durante os eventos de Copa do Mundo e obras de mobilidade urbana, que ressalta perceber a geração de entretenimento e maior pertencimento à cidade para a maioria da sociedade, traz a interface com as políticas públicas urbanas em disputa, pois por outro lado, pensa ser as pessoas e as políticas de que delas dependem colocadas em situação de invisibilidade, subinformação, como ferramenta dessa disputa.

Então, a disputa institucional, política, se dá tanto a nível de políticas urbanas específicas quanto a nível de planejamento urbano, como teria ocorrido recentemente em 2019 com a gestão do Prefeito Roberto Claudio que teria tentado aprovar um novo Plano Diretor sem a participação dos diversos segmentos movimentos populares, numa reprodução do passado em relação às tentativas anteriores ao vigente plano diretor e num mecanismo de atualização dessas mesmas disputas.

Apesar do Entrevistado 04 destacar que o planejamento das ZEIS se conecta com uma parcela pequena da integralidade urbana e com a aplicação restrita de outros instrumentos urbanísticos já disponibilizados em lei, embora sem regulamentação, a experiência de Francisco traz que ZEIS é um instrumento revolucionário dentro da política urbana, pois o instrumento diz que as pessoas tem direito ao seu território, tem direito a ficar naquele espaço, e implica uma conduta ao Poder Público: de reafirmar o direito-dever de as pessoas permanecerem nos seus territórios e de urbanizar essas áreas, em contraponto com os privilégios das classes dominantes em ocupar a cidade (destaca Francisco que "*Fortaleza é uma cidade formada por ocupações",* referindo-se às ocupações de famílias ricas da cidade).

Francisco destaca como a visão capitalista define as denominações dos programas institucionais, *"Fortaleza, cidade de oportunidades' (...)Mas grandes negócios pra quem, oportunidades pra quem?"*, evidenciando a aproximação do Estado com as classes de dominação, o que se dá em muitos níveis de aproximação e de proteção institucional, garantindo seus privilégios e direitos (especialmente o direito de propriedade) através de muitas formas, como quando:

- o Estado expande infraestrutura para negócios privados; ou
- as grandes famílias do capital imobiliário e de construção de Fortaleza financiam candidaturas através das campanhas eleitorais; ou
- mesmo menores ou escassos investimentos em políticas sociais; ou
- em relação ao planejamento urbano, não acionando fóruns democráticos criados como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU);

- "engavetando" o PDPFor 2009, já que não se aplicou e que foram criados planejamentos substitutivos, citando o Fortaleza 2040, que Francisco pensa se conectar com a visão negocial de cidade;

Em relação às ZEIS, Francisco destaca a própria participação interinstitucional das secretarias e órgãos da Prefeitura como indicativo de atuação polarizada a favor ou contra as ZEIS, considerada a resistência à implementação, a participação ativa da SEUMA, "*trazendo empecilhos e sentidos contrários ao instrumento*"; o Gabinete de Prefeito pouco presente, que sentia mesmo a desatenção com o instrumento urbanístico representativo do interesse social; o déficit de funcionários na equipe do Iplanfor, que foi tratado em uma reunião da Comissão das ZEIS (2016-2017) como uma demanda abusiva do campo popular, *"Ah, vocês já estão querendo (...) direitos demais!"*.

Tais considerações reverberam na fala do Entrevistado 04, que mesmo considerando a atuação benéfica do gestor maior da "Política sobre ZEIS", chama a atenção para a conduta de "advocacia livre" por parte de pessoas que ocupam cargos de secretários no segundo escalão de poder, pois que "*(...) a grande preocupação é que o gestor que está a frente de uma secretaria represente a coletividade, o interesse público e não o interesse de um particular"*, indicado como o dos empresários, recuperando como em contraste o sentido institucional desses cargos. E adverte que tal acompanhamento é fundamental para políticas que dependem de transversalidade institucional, que não é isenta de subjetividades e valores políticos, envolvendo consensos, dissensos, vontades dos gestores, deslocando-se e afastando-se dos benefícios de uma articulação em favor dos princípios e finalidades da "Política sobre ZEIS".

O Entrevistado 04 também lembra das instituições Ministério Público e Defensoria Pública, ambas procuradas na defesa do direito à moradia e à cidade pelo que denomina "resistência", pessoas e grupos em defesa de coletividades vulneráveis. Reforça que essa atuação institucional é conjunta e que a "resistência", destacando sua "ousadia de agir", somadas às instituições: "*é isso que dá o ponto de talvez a coisa não esteja num patamar ainda pior",* contextualizando a ampliação do protagonismo estadual e municipal na política habitacional por meio da transversalidade que compreende ter a política de planejamento urbano, especialmente os PIRFs das ZEIS, que conseguem fazer as políticas setorizadas conversarem, pois em regra *"as políticas não trazem um resultado… porque elas são compartimentadas. As políticas… elas não conversam. E a gente sabe que são temas que tem uma íntima ligação".*

A experiência de Francisco revela entretanto que, apesar da rede institucional local na defesa das ZEIS, foi mais decisivo para a implementação da "Política sobre ZEIS" o contexto

nacional de 14 (quatorze) anos dos governos de esquerda, com os ex-presidentes Lula e Dilma (2003 - 2016), e com as políticas sociais federais pois que se estruturou caminhos, fundamentos e entidades federais para dar sustentação a políticas ligadas ao planejamento urbano e à perspectiva de participação social em políticas públicas, algo que teria impactado a busca e a defesa de políticas sociais no Brasil.

## 9 CONCLUSÃO

A partir da experiência que tive dentro da gestão da "Política sobre ZEIS", situação-problema, apresentada no início do texto, o acirramento da relação entre atores da gestão pública e representantes comunitários beneficiários da Política, questionaram-se as percepções e compreensões de como se dava por dentro do Estado e de seu cenário uma política pública de natureza urbana, social, territorial, urbanística e histórica, em sua demanda, nos apelos por planejamento e em seu processo de implementação.

Esse trabalho se propôs a desenvolver uma avaliação experiencial para se aproximar da realidade dimensionada pela política, atravessada por inúmeros aspectos sociais, políticos e históricos, mas que também transpõe diversos universos pessoais dos seus agentes implementadores (LEJANO, 2012, p.206), que relacionados compreensivamente permitem melhor reconstituição de sentidos, ou constituição de novos, para a política.

Em síntese, o modelo de avaliação experiencial de Raúl Lejano (2012) permitiu compreender mais aproximadamente os sentidos permeados nos contextos, nas mais diversas interpretações e reinterpretações (LEJANO, 2012, p. 194) do texto da Política, a partir do foco de implementação periférica, onde as pessoas e a sociedade funcionam (LEJANO, 2012, p. 198) e a complexidade das situações políticas, a experiência e as múltiplas dimensões em que ela se insere (LEJANO, 2012, p. 206), se encontram.

Procurou-se especialmente através da dimensão política, o que emerge da implementação ou da ação política, através da revelação de diferentes aspectos de situações políticas que formaram as experiências de 05(cinco) participantes da Política sobre ZEIS, sua integração a um corpo de conhecimento e a ligação disso à tentativa de uma descrição densa do contexto político.

Assim, buscou uma compreensão da política pública em suas mais variadas dimensões de interação, privilegiando os processos aos seus resultados, que são por sua vez, mais amplos e ricos, após seu redimensionamento na esfera política, recorrendo-se à multiplicidade dos olhares da Política para dela se aproximar.

E o objeto avaliado foi a implementação da "Política sobre ZEIS", tendo em vista a busca por compreensão dos bastidores em que atores institucionais interagem com essa política, uma política social urbana, que, embora em processo de implementação não-concluído, sofrera inúmeras transformações legais e normativas, atravessamentos institucionais, históricos, políticos, territoriais etc, alterando os efeitos do seu alcance.

Esse grupo se subdividiu para a pesquisa em grupos distintos (1) dentro da gestão, responsável pela política; 2) dentro da gestão, atuante na política; 3) fora da gestão, mas atuando colateralmente em funções de Estado), que ora se aproximam, ora se afastam, quando os entrevistados possuem mais de uma perspectiva de observação ou atuação, considerados os interesses definidores de cada perspectiva.

Assim, foram entrevistadas 11(onze) pessoas que compõem o Poder Público dentro da gestão pública municipal ou por sua atuação junto ao nível de gestão por suas funções institucionais de Estado. Desse modo, são transcritos trechos das entrevistas (sem identificação do colaborador), realizando as compreensões hermenêutico-interpretativas e revelando sentidos, realizando as relações possíveis, emergindo contrapontos que podem aprofundar a discussão sobre o instrumento ZEIS e sua implementação.

Em relação ao conteúdo do texto da "Política sobre ZEIS", uma política que se estabelece a partir do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) e da fixação de um instrumento de "zoneamento especial", vinculado à "política habitacional e de regularização fundiária" do Município, abrangendo um universo mapeado de 45 ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação), 56 ZEIS 2 (ZEIS de Conjuntos, Mutirões e Loteamentos irregulares) e 34 ZEIS 3 (ZEIS de "Vazio"), em cujo desenho foram estabelecidos os conceitos principais, especialmente de ZEIS e de seus tipos, seus objetivos, instrumentos compatíveis, regras para novas ZEIS e procedimentos de proposição, realidade normativa diferenciada em relação a outros instrumentos urbanísticos específicos também dispostos no PDPFor. Uma política com forte conteúdo de planejamento, que nasce de um planejamento e que prevê planejamentos com especificidade territorial e comunitária.

Pode-se dizer que após entrar institucionalmente como agenda de Estado, passou por variados orçamentos, mas teve sua discussão reduzida na Casa que deveria potencializar seu alcance, de forma que o processo participativo proposto ocorrera mesmo nos territórios e centrado na última fase, no funcionamento dos conselhos gestores e no planejamento compartilhado construído em parcerias multi institucionais: Iplanfor, SEUMA, Ministério Público, Universidades etc.

É uma política cuja formulação nasce de demandas represadas de participação social a nível de planejamento da cidade e a nível de gestão urbanística dos assentamentos precários, formados e consolidados a partir de movimentos espontâneos, que demandam atenção político-institucional do Estado e uma posição de prioridade frente às demais políticas territorializadas urbanas e que consideram o seu reconhecimento formal como um ganho, um avanço, mas que se depara com um processo de implementação distante desse reconhecimento formal-legal.

As razões para isso, os teóricos afirmam ser a estruturação social e de valores que acompanham a história de formação da sociedade brasileira e seus processos de submissão e reprodução sociocoloniais, que estabelecem estruturas de poder conservadoras, paternalistas e excludentes a partir da associação entre elementos de poder econômico e poder social que impactam na organização sociourbana concretizando-se em desigualdades socioespaciais, na forma urbana e em muitos dos problemas urbanos contemporâneos.

A ocupação da cidade passa a seguir critérios sociais e econômicos, a terra passa a ter valor de troca cada vez mais relevante para o mercado de terras e assim os acessos à boa localização urbana, com infraestrutura e serviços, passam também a se associar à capacidade financeira, o que gera barreiras e tensões para pessoas de baixa renda usufruírem do espaço social urbano, cada vez mais adensado populacionalmente. Esse sistema essencialmente capitalista evolui para formas mais vorazes, improdutivas, financeirizadas, rápidas e conectadas às centralidades globais, estabelecendo com a terra urbana uma valorização considerável enquanto bem de troca ou reserva de valor, pois o espaço urbano cada vez mais assume características de produto, de mercadoria, vendida sob prátic.

As pessoas excluídas desse sistema, por outro lado, necessitam cada vez mais da estrutura estatal para garantir os seus direitos e acessos a serviços urbanos, mas o mesmo sistema também envolve a estrutura estatal em regras, metas, finalidades e padrões a fim de se beneficiar direta ou indiretamente da produção estatal do espaço urbano, que impacta na valorização da terra-produto e de negócios de forma geral.

Essa inserção do Estado sistêmica e sistematicamente impacta as políticas sociais e as prioridades de governos federais, estaduais e municipais inclusive, de forma que se estabelece um sistema contraditório de direitos que se expressa em normas, discursos e também em planos, mas que se distancia da da transformação social urbana.

E Fortaleza se insere nesse quadro com particularidades de seus arranjos políticos fundiários históricos, promovendo segregação e investimentos estatais concentrados em maior articulação com as forças do sistema capitalista.

Nesse sentido, a experiência de João observa a luta social para pressionar o Poder Público, transita no meio político e no meio administrativo numa prática de promover certo nível de crítica e consciência social sobre a desigualdade em Fortaleza e a importância do planejamento urbano para a cidade, mas reconhece grandioso o desafio de influenciar nesse sentido a alta cúpula da gestão pública municipal, que entende ser sua estratégia de atuação.

A experiência de João recupera vários momentos em que ele teve contato com pessoas de baixa renda, seus anseios e desejos por terra para dizer “sua”, para exercer “direito de

propriedade", articulando-se os papéis de vida de João entre dimensões política (interesses e organizações políticas, racionalidade política), administrativa (interesses e gestão pública, racionalidade administrativa) e social e cidadã (direitos e deveres de cidadão, racionalidade jurídica), serve a exemplificar que a gestão pública, apesar das forças tecnicistas, gerencialistas e negociais que atravessam o modelo de Estado contemporâneo, que apoia o sistema capitalista e busca sustentá-lo prioritariamente, tem interfaces alinhadas ideologicamente a um modelo de Estado mais democrático e social.

A nível estratégico, a racionalidade sobretudo política, de viés inclusivo, é a que se sobressai. João fala sobre a decisão de convidar as universidades para elaborar os PIRFs, assim como a de incluir os vereadores dentro dos Conselhos Gestores e a de modificar a composição dos mesmos, assim como o equilíbrio equitativo estabelecido no processo participativo da Comissão das ZEIS (2016-2017), e que foi muito questionada pelos integrantes do campo popular das ZEIS, movimentos e principalmente pelas universidades. E destaca que não se arrependeu, embora compartilhe de uma visão mais participativa de planejamento, com a ideia de centralidade para os sujeitos dos territórios.

João destaca que a perspectiva de valorização da regularização fundiária pelas pessoas de baixa renda que acompanhou a sua vida parlamentar e de gestão pública, definida como *"essa emoção, esse sentimento, de necessidade, de compromisso",* despertou seu engajamento pessoal, recuperado o paralelo com o campo rural, primeiro espaço em que João declara ter se deparado com a estratégia de regularização fundiária.

João trata as ZEIS como "projeto de vida pessoal", desejando viver para ver a regularização fundiária urbana impactar a vida das pessoas de baixa renda, com a redução das desigualdades sociais urbanas, daí o porquê de seu forte engajamento. Considera as ZEIS "sementes críticas" para os cidadãos e para a gestão pública, entendendo que a "Política sobre ZEIS" também representou um 'agir com o Estado', e 'através do Estado', e que é preciso politizar não somente as comunidades ou os bancos das universidades, mas sobretudo o Poder Público, através de seus representantes nos mais diversos níveis de atuação junto à gestão pública.

Já a experiência de Ludmila, que fez parte da gestão imediata da "Política sobre ZEIS", assim como Entrevistado 01, mas num momento posterior, durante a implementação da "Política sobre ZEIS",traduz uma travessia, em que se pode sintetizar a implementação da "Política sobre ZEIS": a passagem do ambiente técnico para o ambiente comunitário, tornando as necessidades de preparação técnica menos imprescindíveis; a passagem da Universidade enquanto força crítica da gestão pública (que ainda é) para força colaboradora e mantenedora

do processo de materialização das ZEIS, deslocando-se o eixo central da gestão para a universidade; a passagem do poder expresso no saber técnico ou no saber acadêmico para o saber comunitário; a passagem do tempo, do tempo escritorial dos projetos da gestão para o tempo dos processos comunitários-territoriais.

Sua formação e suas experiências em outras políticas sociais lhe permitiram compreender que a "Política sobre ZEIS" era diferente do ponto de vista do protagonismo das comunidades. E reposicionar seus referenciais para atuar com a "Política sobre ZEIS" do 'técnico' para o 'comunitário' a estimulou a participar e contribuir para a implementação do instrumento em Fortaleza.

Também apresenta na sua análise, em relação à gestão pública municipal, uma passagem da posição de ser um 'problema' para ser 'solução', restrita exclusivamente ao Iplanfor e especialmente à DIART como teria sido a realidade durante boa parte do período de implementação.

Aponta a experiência relatada por Ludmila para uma transformação do interesse da gestão, que ela sintetiza num termo "ampliação da visibilidade do tema", especialmente a nível político, com a institucionalização dos PIRFs por decreto. Pensa Ludmila que a concretude da institucionalização dos PIRFs foi causa de destensionamento, de um "cumpriu o que prometeu", e que o produto da luta foram os PIRFs, embora haja diferenças de apropriação e participação democrática para os moradores.

Mas destaca que é a tensão de luta entre movimento e gestão, que fazem de fato a Política se movimentar e avançar e que gera conflitos especialmente identificados e vividos mais fortemente pela burocracia de nível de rua. Para além da "ZEIS-fetiche", Ludmila faz a ligação da "Política sobre ZEIS" com o empírico, na dimensão do aprendizado, para todos os participantes.

Especialmente ensina sobre o aprendizado relacional e institucional, a nível tático e operacional, as pontes consensuadas e as barreiras a serem transpostas entre o técnico e o campo simbólico de cada comunidade, com sentidos mais vivos e fluidos sobre o que é para a luta social em cada território "ser ZEIS", aproximando a gestão pública dos universos territoriais, através da linguagem, do momento de fala, do que são dados válidos para os territórios, do que é bom, ou não, pra comunidade, da capacidade de articular com os níveis variados de gestão e dizer o que se aplica, ou não, à sua realidade.

A partir da experiência de Ludmila, tais soluções e padrões inovadores podem não ser suficientes para o empírico, se não se admitir que não há territórios iguais, que cada território é único e que deve existir algum grau de adaptabilidade dos modelos aos territórios considerados

em si. Assim, o texto da Política se concretiza pouco, mas seu ‘vazio’ vira desejo de melhoria, potencial de luta por direitos, especialmente pelo direito à cidade, por seu lugar de fala, por seu poder individual transformador da realidade comunitária.

A experiência de Carlos Alberto diz sobre partir da “Política sobre ZEIS” enquanto técnico, tendo seu primeiro conhecimento sobre “ZEIS” durante a graduação universitária.

Ao falar sobre como a política atravessou sua vida particular, seja nos momentos em que percebeu as resistências de dentro da gestão enquanto técnico, seja nos momentos em que teve que lidar com decisões dos gestores públicos que desagradaram a sociedade civil, ou mesmo quando em casa fez esclarecimentos sobre sua atuação na “Política sobre ZEIS”, Carlos Alberto compreendeu o desafio de estar na interface entre a gestão pública e a sociedade civil em meio às discussões de um instrumento jurídico e político num tema que pouco viu anteriormente na graduação e nas experiências de estágio, lidando com valores e perspectivas de estado e de planejamento urbano diferentes.

Carlos Alberto visualiza um efeito multiplicador da noção de ZEIS e de direito à cidade sobre o amadurecimento dos processo de lutas sociais, não se conseguindo apagar instrumentos urbanísticos de interesse social do planejamento urbano da cidade de Fortaleza. Refletindo sobre sua formação acadêmica, de alguns anos antes das políticas sociais de cotas para pessoas de baixa renda e de atenção e modernização das universidades públicas, destaca que o conteúdo discutido era pouco voltado para insurgências, destacando que o "técnico", acadêmico, era soberano, neutro e imparcial.

Então Carlos Alberto entende que as lutas sociais envolvem mais do que a busca por conquistas sociais, envolvem conquistar um espaço institucional diante das ações do Estado, para que os beneficiários que delas precisam possam primeiramente falar e ser ouvidos. Carlos Alberto considera por outro lado a consciência crítica para as lutas sociais da sociedade civil como fator e ferramenta para a ação técnica e para o amadurecimento institucional.

Ressalta que a figura do ‘servidor concursado’ para as comunidades precárias e para a comunidade Universitária em geral é vista durante a implementação da “Política sobre ZEIS” como credibilidade, reconhecimento e certeza de continuidade do processo.

Pensando sobre a pandemia, Carlos Alberto enxerga que a administração municipal não teria focado em ações e estratégias da área médica sem utilizar os dados e os planejamentos integrados, o que poderia contribuir na redução do número de mortes da cidade e na mais rápida expansão da doença nesses territórios.

Para além disso, pode-se perceber pela experiência de Carlos Alberto que a identificação com processos de luta o permitiu ressignificar o perfil técnico, enriquecendo-o,

através da compreensão histórica dos processos participativos que centralizam suas discussões e decisões nos sujeitos sociais.

A experiência de Tadeu, ligado ao perfil de comissionados atuando na "Política sobre ZEIS", foi muito interessante porque ele resgatou a trajetória de vida e trabalho dele através da história das lutas pelo planejamento urbano antes da Constituição de 1988. Na verdade, ele participa da história da luta por uma política urbana no Brasil e desenvolve ações junto a políticas públicas há mais de 20 anos, tendo trabalhado também em movimentos sociais e ONGs.

Já na gestão pública de Fortaleza na pasta habitacional, Tadeu entende a "Política sobre ZEIS" como um encadeamento de lutas e de busca por direitos relacionados à cidade, mas considera que, apesar do arranjo institucional posto e legalizado, há um jogo de forças dominado pelo mercado imobiliário, que acaba por manipular esse arranjo.

Tadeu faz uma análise da "Política sobre ZEIS" através dos governos municipais destacando que a conquista do espaço institucional é de fato pequena e demorada, mas significativa. Entende que o grande diferencial da implementação da "Política sobre ZEIS" em Fortaleza foi a participação das universidades na posição de coordenadores do planejamento urbano nas ZEIS.

Tadeu entende ZEIS como um local de embate da sociedade e que o Estado só faz política pública quando dialoga com os interessados, com participação popular. Por isso, considera que a grande razão de sucesso da "Política sobre ZEIS" é o movimento social bem organizado com pessoas argumentos e reivindicações articulados com outros espaços de planejamento urbano, como o de revisão do Plano Diretor da Cidade, a *contrario sensu* do que muitos entrevistados apresentaram como medida de não efetividade da Política.

A experiência de Francisco na "Política sobre ZEIS" compreende sua trajetória de vida desde a infância em contato com políticas sociais até o momento em que estuda numa universidade pública e conhece o instrumento ZEIS através da extensão Universitária. É interessante perceber que esse acompanhamento de políticas públicas sociais se fez a partir da realidade vivida de estudante associada à sua realidade de vida familiar, de moradia distante das centralidades e áreas mais privilegiadas da cidade, com muitas formas de aproximação de sua realidade em relação às comunidades precárias.

Na sua infância, quando estudou em escola pública, ao perceber a mudança de gestão para governo mais progressista, de esquerda, e o impacto dessa mudança na política assistencial de merenda escolar entendeu que era possível melhorar a vida de quem vive na periferia através de ações do Estado. Tal percepção reforça o viés ideológico que se tem diante de políticas

públicas, que não devem ser neutras, mas com finalidade voltada aos interesses da sociedade e do cumprimento de direitos e deveres de todos ou daqueles que necessitam do Estado para acessar condições de vida digna.

Francisco não conhecia o que significava ZEIS. Seu primeiro contato foi na faculdade mas mesmo dentro da extensão. Faz uma crítica sobre a importância da universidade pública a partir de sua trajetória de vida, por ter compreendido o valor das políticas públicas de cunho social na vida de pessoas que moram nas periferias, especialmente a educacional, e como ser ZEIS representa uma bandeira na defesa dos direitos sociais e humanos na cidade.

Compreende que a universidade pública não pode estar distanciada da realidade social e econômica da maior parte da cidade de Fortaleza. É da oportunidade de desenvolver sua compreensão política da realidade social a partir de experiências junto à luta pelo reconhecimento e pela implementação das ZEIS, que Francisco passa a trabalhar e defender os interesses das comunidades urbanas em situação de precariedade.

Destaca como a visão capitalista define as denominações dos programas institucionais, *"Fortaleza, cidade de oportunidades' (...)Mas grandes negócios pra quem, oportunidades pra quem?"*, evidenciando a aproximação do Estado com as classes de dominação, o que se dá em muitos níveis de aproximação e de proteção institucional, garantindo seus privilégios e direitos (especialmente o direito de propriedade) através de muitas formas.

A experiência de Francisco revela entretanto que, apesar da rede institucional local na defesa das ZEIS, foi mais decisivo para a implementação da "Política sobre ZEIS" o contexto nacional de 14 (quatorze) anos dos governos de esquerda, com os ex-presidentes Lula e Dilma (2003 - 2016), e com as políticas sociais federais pois que se estruturou caminhos, fundamentos e entidades federais para dar sustentação a políticas ligadas ao planejamento urbano e à perspectiva de participação social em políticas públicas, algo que teria impactado a busca e a defesa de políticas sociais no Brasil.

A maioria das experiências colocou a vontade e a persistência do gestor da política no Município na sua condução dentro da gestão pública. Apesar de haver desafios e isolamento administrativo da Política, restou evidente pela experiência da gestão superior que, apesar de institucionalizada e em contato com variadas secretarias, foi a motivação enquanto projeto de vida e o desejo de transformação social acompanhados pelo apoio técnico de comissionados e servidores, após a luta da "resistência", que impulsionou a implementação das ZEIS prioritárias pela gestão pública especialmente na Gestão Roberto Cláudio.

Avaliou-se que a gestão anterior (Luiziane) foi a responsável pela formulação da política, muito alinhada à conjuntura nacional em que forças progressistas de esquerda já

haviam consolidado a gestão da regulamentação de instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto da Cidade através do Ministério das Cidades anos antes. Tal condição favoreceu a busca por ampliação de processos participativos de planejamento, como o que foi considerado em relação ao Plano Diretor Participativo (FORTALEZA, 2009), de onde nasceu o desenho e o conteúdo da Política sobre ZEIS.

Percebeu-se pela pesquisa que o reconhecimento formal de assentamentos precários enquanto ZEIS foi um passo que, embora não tenha representado ainda mudanças significativas na vida das pessoas de baixa renda, teve caráter inédito, abrindo caminhos para a discussão dentro da gestão pública de políticas urbanas voltadas para o baixo nível de renda.

Em seguida à inauguração do novo modelo participativo de planejamento, não foram regulamentados os instrumentos urbanísticos previstos bem como se alterou o desenho da Política sobre ZEIS para reduzir áreas de ZEIS (de vazios) e ZEIS 1 (de ocupação), elaborando-se mecanismos jurídico-normativos para privilegiar o regime jurídico da propriedade privada urbana.

Não tendo sido parte do plano de governo do candidato eleito para Prefeito na gestão seguinte, cuja campanha teria sido financiada por setores empresariais ligados à terra e à propriedade privada urbanas, somente através da mobilização novamente que tal Política ganha atenção da gestão pública.

Tal quadro se evidenciou ainda mais com o volume de projetos urbanísticos de cunho não-social, com o evento da Copa do Mundo em 2014, cujos antecedentes impuseram grave embate para a remoção de assentamentos precários, como foi o caso do Lagamar, que se utilizou da condição lutada de ser ZEIS, somente conquistada após a fixação em lei dos polígonos das ZEIS.

Em relação à planejamento, reportou-se uma disputa interinstitucional em relação à visão de planejamento predominante para a cidade, especialmente entre Iplanfor, com seus planejamentos em escalas diferentes, cidade e território, a níveis estratégico e territorial; a SEUMA, com visão de planejamento urbano sustentável menos burocratizado, mais rápido, e presente também nos territórios por orientação político-ideológica.

Tal situação de desinteresse político em relação às ZEIS, as experiências revelam, mudou a partir da elaboração dos PIRFs das ZEIS Prioritárias, quando ocorre uma passagem simbólica de “problema” para “solução”, quando concluídos os planejamentos e concretizadas tais demandas, quando a Política passa a ter maior visibilidade e fluidez por variadas secretarias, como um projeto da gestão pública com certo caráter inovador.

Desde que institucionalizada, a Política possui arranjo institucional para ocorrer, mas somente com a condução institucional do Iplanfor e mais especialmente com a pressão política das comunidades e movimentos para que houvesse a experimentação enquanto projeto-piloto, é que esse arranjo é mais fortemente implicado, a partir de um núcleo institucional importante: no PODER EXECUTIVO, Iplanfor, SEUMA, Habitafor, União (pela Secretaria do Patrimônio da União, UFC, CETREDE), Estado (Secretaria das Cidades, UECE, FUNECE, Defensoria Pública do Estado do Ceará); no PODER LEGISLATIVO: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (pelo Escritório Frei Tito de Alencar); em relação a entes estatais essenciais à Justiça, o Ministério Público do Estado do Ceará e Defensoria Pública do Estado do Ceará, e por fim, a entidade privada universitária, Unifor.

Esse bloco não possui uma atuação homogênea, mas papéis por vezes antagônicos que se destacam entre coordenação ou execução, elaboração do planejamento propriamente dito, fiscalização e defesa de interesses jurídicos de pessoas de baixa renda. Percebem-se antagonismos institucionais entre as entidades principais do planejamento urbano ou estratégico da cidade, bem como afastamentos, como é o caso da SEINF, em relação ao planejamento urbanístico de obras em ZEIS.

Por outro lado, o desenho integrativo de políticas e de atores institucionais permite a execução de ações transversais e intersecretariais focadas nos territórios, ampliando-se a visibilidade e a capacidade de governança territorial, que, embora esteja distante da posição almejada pelo desenho de ZEIS de ser compartilhada idealmente, fomenta o processo de integração, participação e compartilhamento da gestão pública territorial, como é defendido pelos gestores da política e observado pelos agentes institucionais no processo como ação de inovação saudável para o funcionamento da cidade (João e Tadeu)

Em relação à participação nos conselhos gestores, percebeu-se que há uma execução da política desinteressada e a critério dos agentes em campo, que por vezes sem acessar à finalidade social do instrumento, o subvalorizam e o submetem a vontade particular ou política afetando a frequência e o funcionamento das reuniões, como indicaram Tadeu e Carlos Alberto.

Compreende-se a relação da autarquia com a política e com suas outras competências, como o planejamento estratégico do Fortaleza 2040, e como todos os seus produtos de planejamento são percebidos institucionalmente e fora da gestão pública. Internamente, conforme destacaram Ludmila e Carlos Alberto, é compreendido como desafiador o encontro entre as duas visões de planejamento existentes no órgão (dos PIRFs e do Fortaleza 2040) a nível de trabalho de rua, diferença de escalas, e atuação participativa, apesar de os primeiros estarem formalmente contidos no último.

Para o gestor da Política e para o restante da gestão pública são compreendidas como vinculadas e alinhadas às visões. Entretanto, para aqueles que atuam junto aos territórios, torna-se dificultoso e desafiador executar políticas e visões de planejamento, que possuem certa carga abstrata, de mediatidade, que amplia o abismo entre planejamento e a imediatidade das necessidades dos moradores das ZEIS,como destacou Ludmila.

Compreendido como tendo desempenhado ação positiva em avanços para a "Política sobre ZEIS" em razão do reconhecimento dos moradores, dos colegas de trabalho e da consolidação da temática dentro da gestão, bem como do reconhecimento de outras agências e atores institucionais, relata-se que o trabalho, que é considerado complexo, isola-se dentro do setor da instituição mais responsável pela Política. Tal cenário é pensado como por vieses e visões de projetos pessoalizados, que dificultariam um maior alcance interno do assunto "ZEIS", engajando mais pessoas e setores.

Nesse sentido, uma ampliação de ZEIS necessitaria de uma ampliação de corpo técnico para atuação territorial e técnica, conforme Carlos Alberto, a exemplo de atividades como o apoio para fazer eleições, apoio para as discussões dos conselhos, apoio para encaminhar as ações das demais secretarias, bem como de apoio a mobilizações em etapas participativas amplas, mantendo-se o nível de atuação e reconhecimento pelos beneficiários e lideranças que acompanham o trabalho desenvolvido.

Identificado um ganho de atuação da gestão imediata nas últimas fases do processo de implementação das ZEIS prioritárias, a instalação dos conselhos gestores e a elaboração dos planejamentos territoriais, com conhecimentos experienciais e de formação acadêmica diferenciados para o trabalho com visão participativa e humana na atuação em territórios. Outro ganho foi a decisão da gestão da autarquia em inserir as universidades no papel de elaboradoras técnicas dos PIRFs, amplamente reconhecida como acertada a decisão.

A Universidade foi muito destacada, diante do trabalho com as comunidades precárias e do campo das informalidades aproximativas, teve de suprir a mobilização social de fato necessária e no grau suficiente para o trabalho participativo no planejamento territorial, bem como articular e motivar para a não desmobilização, ampliando o número de reuniões, visitas e atendimentos informais em horários não-previstos para se prontificar em reforçar seus papéis e ouvir dúvidas e queixas ao processo de planejamento.

Apesar disso e do esforço didático e metodológico no sentido de ampliar o acesso informacional aos produtos dos PIRFs, foi indicada a dificuldade de acessar os produtos por barreiras concretas e imateriais, habilidades e reconhecimentos técnicos que representaram, considerada a extensão, a complexidade do planejamento e o acesso a ferramentas tecnológicas,

um trabalho desafiador em função das barreiras de compreensão técnica.

Foi percebido também que moradores teriam sido impactados pela Política, passando a participar mais e de forma cada vez mais qualificada à medida que aprenderam com o decorrer do processo das ZEIS. No trabalho desenvolvido nos territórios, mais especialmente a elaboração dos PIRFs, foi apontado que há uma variedade considerável de atores: *"tem os que acreditam, os que depositam confiança, tem outros que estão desencantados e tem outros que são contra",* e certo grau de competição entre as lideranças e participantes comunitários.

Os atores institucionais mais próximos à "Política sobre ZEIS", relataram que os movimentos sociais aprenderam a como manejar a pressão em relação à cobrança do Poder Público, que precisa ser dialogada firmemente, em função do movimento da Política, que historicamente em razão da resistência cultural ocorre sob luta e tensões.

A despeito de se estabelecer em seu desenho legal a atuação prioritária do Estado, concluiu-se que essa prioridade é frágil e sujeita ao interesse político das gestões em momentos de pressão dos movimentos populares ou quando se implementam ações efetivas pelas camadas diretivas e operacionais relacionadas ao estudo, à proposição, à regulamentação e ao planejamento territorial, aspectos de um fluxo cada vez menos linear da implementação do instrumento, que ora avança, ora passa por descontinuidades, vista nessa pesquisa como grande processo, ainda a se concluir, vez que ainda não-vigentes as leis especiais de controle e uso do solo nos territórios em ZEIS.

Considera-se que o processo de implementação do instrumento ZEIS é longo por natureza, tendo em vista tratar-se da dimensão de reforma urbana em seu aspecto social e cultural mais profundo, vinculado às resistências impostas pelo sistema de valorização moral, comportamental e jurídico capitalista, essencialmente dirigido por valores mercadológicos a tudo que admitir ser trocado como valor de troca, ainda que também como valor de uso (LEFÉBVRE, 2011).

Considerado também o tempo de sua inauguração enquanto ferramenta disponível no Estatuto da Cidade, bem como o tempo do seu reconhecimento em Fortaleza a partir de 2009, confirma-se a demora no processo como um todo, seja do ponto de vista da mudança sócio-cultural-espacial que se almeja promover, seja do ponto de vista da mudança dos processos administrativos-burocráticos que também precisam se dinamizar e otimizar enfrentadas as barreiras do desconhecimento e da concorrência política entre projetos, independentemente das entidades e secretarias onde são gestados, apresentando-se essa como uma das características gerencialistas do capitalismo enquanto sistema introjetado nos modelos de Estado contemporâneos.

O processo, considerado longo por natureza e lento por acepção cultural é e foi atravessado por inúmeras racionalidades, especialmente a política na modalidade de resistência ou de quase impedimento, que ainda dá o tom não-prioritário à política sobre ZEIS, confirmando como um retrocesso social a dependência do fator vontade política como grande força propulsora ou repulsiva da política sobre ZEIS em Fortaleza.

Para além dos efeitos positivos já identificados da politização do processo das ZEIS pelos movimentos populares e da sociedade civil organizada, e do crescimento crítico e consolidado de atuação desses atores em "espaços inventados" de conscientização crítica e de monitoramento das ações do Poder Público, tal processo vem sendo transformativo para a criticidade e evolução cultural de importantes agentes dentro da gestão pública no Município e nas instituições que atuam junto a ele, ou que atuaram em razão da elaboração dos PIRFs.

Percebe-se que o engajamento social contextualizado possui cada vez mais peso e densidade na formação dos atores participantes dessas instituições, não somente no âmbito acadêmico, como é o caso de professores, estudantes e técnicos que se encontram em constante evolução formativa, mas também a partir dos processos de trabalho e de compreensão crítica das instituições que acompanham direta ou indiretamente a implementação das ZEIS em Fortaleza, seja na execução, na fiscalização ou na defesa dos interesses jurídicos, sociais e humanos envolvidos nessa política. É uma política de Estado, continuada no tempo por pressão da sociedade civil, a que se deve reconhecimento e respeito pela luta em prol da democratização da terra urbana.

Assim, esse processo dá sinais cada vez maiores de aproximação entre as dimensões técnica e política, de modo que se demonstram não opostas, mas complementares, ou mesmo paralelas, já que toda estruturação técnica e de conhecimento formativo não pretende eliminar, nem o faz, a dimensão política do conhecimento. Assim, os fundamentos políticos do conhecimento técnico que percorre a vastidão da Administração Pública precisam sempre ser referenciados em suas fontes políticas.

Em consonância com isso, pode-se perceber que a atividade de planejamento sempre foi, por mais técnica e neutra que possa parecer, uma atividade sobretudo política e que historicamente tal aparente neutralidade é utilizada como fator de manutenção de privilégios das classes dominantes e simultaneamente de exclusão das classes sociais dominadas, dominadas por pessoas, culturas, valores e, em suma, pelo sistema de valorização capitalista.

Percebeu-se que a aproximação e a vivência de atividades no campo para essa política são fortalecedoras das perspectivas participativas e democráticas em que a política avaliada se insere, de modo que os participantes mais próximos da atuação no nível de rua, da gestão da

política, demonstraram maior compreensão do engajamento social e da dimensão de luta dos movimentos, sendo fator relevante para a compreensão do fenômeno do planejamento territorial e da regularização fundiária plena relacionados ao instrumento ZEIS.

É uma política apontada para o sentido político de cidade, de direito à cidade, de vida, de transformação, de renovação, de revolução (LEFEBVRE, 2011, p. 118), de luta, reforçando-o e permitindo que uma avaliação experiencial revele o potencial democrático de politizar as camadas sociais beneficiárias mas também atores que fazem parte da gestão pública no estrito cumprimento do interesse público e de uma compreensão crítica e humanizada das políticas públicas e do urbano.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. **Regulação social e acumulação por espoliação**: reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. Economia E Sociedade, 20(2), 243–272. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-06182011000200002. Acesso em: 13 jul. 2020.

ARAÚJO, Jame Amorim. 2012. **Sobre a Cidade e o Urbano em Henri Léfèvbre.** . GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº31, pp. 133 - 142. Disponível em http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74258. Acesso em: 02 mai. 2018.

BEZERRA, Roselane Gomes; ROLIM, Ruy Aurélio et RABELO, Marcelo Rodrigues. **O Desafio da Participação na Construção do PIRF**: o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social da ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257/2001**, Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 nov. 2018.

BORDIEU, Pierre. 1997. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Tradução de Denice Barbara Catani. 2003 (Trad.). Título original em francês: Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique (1997). "Conferência e debate organizados pelo grupo Sciences en Questions, Paris, INRA, 11 de março de 1997".

BORDIEU, Pierre. 2014. **Sobre o Estado**. In: Cursos no Collège de France (1989-1992). Companhia das Letras, 2014, págs 34 a 66.

BENATTI, Angelica Tanus, e DE CASTRO, Luiz Guilherme Rivera (orgs). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. 2010. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora.

BRAGA, Roberto Saturnino e BRAGA, Antônio Frederico Saturnino. **Positivismo e construtivismo nas teorias do conhecimento, da sociedade e das organizações**. 1 ed., 2014. Rio de Janeiro: Contraponto.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. 2016. **O direito à cidade no Brasil**: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., Disponível em: http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/issue/view/12. Acesso em: 13 Mai 2018

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana**: alcance e limitações das ZEIS. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: doi:10.11606/T.16.2009.tde-05032010-110732. Acesso em: 25 Abr. 2020.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 11, n. 1, p. 1–44, 2016. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086. Acesso em: 12 maio. 2021.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa avaliativa em ciências humanas e sociais**. 6. ed. 2ª Reimpressão. Editora Vozes - Petrópolis, 2014. 2016.

CRUZ, Anna Cristina de Moura. **Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social.** 2012. 282 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil)-Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

CRUZ, Danielle Maia. **Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa**: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. Revista Aval, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/49615. Acesso em: 19 jan. 2022.

CYMBALISTA, Renato e SANTORO, Paula. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Organizador(es): Nelson Saule Júnior (Coord.), Raquel Rolnik (Coord.). Ano: 2001. Páginas: 210 p. Disponível em: http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/ . Acesso em: 23 dez. 2018.

FORTALEZA. 1992. **Plano Diretor de Fortaleza** – CE. Fortaleza, 1992. Disponível em: www.estatutodacidade.com.br. Acesso em: 25 nov. 2018.

FORTALEZA. 2009. **Lei Complementar nº062**, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: http://cmfor.virtuaserver.com.br:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=107. Acesso em: 25 nov. 2018.

FORTALEZA. 2012. **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHISFor**. Disponível em: http://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?categoria=PLANOS%20SETORIAIS. Acesso em: 25 nov. 2018.

FORTALEZA.2014. **Lei Complementar nº 176**, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 19 dez. 2014. P. 7-23.

FORTALEZA.2014. **Lei Complementar nº 184,** de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a competência, estrutura e organização do Instituto de Planejamento de Fortaleza, criado pela Lei Complementar nº 106, de 18 de abril de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 19 dez. 2014. P. 33-34.

FORTALEZA. 2015. **Relatório das ZEIS.** Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. Iplanfor

FORTALEZA. 2016a. **Decreto nº 13.809**, de 13 de maio de 2016, que aprova o Regulamento do Instituto de Planejamento de Fortaleza. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, 25 mai. 2016. P. 1-8

FORTALEZA 2016b. **Plano Fortaleza 2040**: equidade social, territorial e econômica. Volume 2. Iplanfor, 2016. 302 pág. Disponível em: http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/. Acesso em: 27 nov. 2018.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Lara Silva. 2012 **Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária**: o caso das ZEIS do Planalto Pici em Fortaleza, Ceará. Artigo. UFC.

FREITAS, Clarissa Sampaio; ARAÚJO, Rogério da Costa; LIMA, Mariana Quezado Costa; SILVA, Emília Stefany de Souza; FROTA, Naggila Taissa Silva; ALVES, Michaela Farias. 2019. **Plano popular da Zeis Bom Jardim**. Livro. UFC

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. 2017. **Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza**. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017. Disponível em: http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2110. Acesso em: 27 Nov. 2020.

FERNANDES, J. B. ; FREITAS, C.F.S; 2020. **O agir na brecha**: o lugar das insurgências participativas. REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS & CIDADES, v. 9, p. 1, 2020. DOI. Disponível em: https://doi.org/10.23900/2359-1552v9n1-5-2020. Acesso em: 25 ago 2021.

FREITAS, C. F. S. 2019. **Planejamento Insurgente?** Insights de duas décadas do Direito à Cidade em Fortaleza, Brasil. City, analysis of urban trends, culture, theory, policy, action. 23:3, 285-305, DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030. Disponível em português em: https://drive.google.com/open?id=1MHQxj11yrW5GztZPlxxuq1ty6yngBEma . Acesso em 25 jun. 2019.

FREITAS, C. F.S. **Desfazendo o Direito à Cidade**:investimentos na Copa do Mundo e assentamentos informais em Fortaleza, Brasil. Journal of Urban Affairs, 39:7, 953-969, DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974 Disponível em português em: https://drive.google.com/open?id=1vY0CA_HeSLXfMWeeFERMcqf9_Weo6Utq. Acesso em 25 jun. 2019.

FREITAS, C. F. S.. 2015. **Fighting for Planning for the First Time, in Fortaleza, Brazil.** Progressive Planning, v. 204, p. 11-14, 2015. Disponível em: http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.plannersnetwork.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F09%2FPPM_Sum2015_Freitas.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNFI2KGZv2YQb2d8bgHPtpM8xfcm2Q. Acesso em 25 jun. 2019.

FERREIRA,Filipe Possa. **O Estado no capitalismo contemporâneo**: uma composição teórica. Encontro Nacional de Economia Política, 22, 2017, Campinas – SP.Caderno de Resumos. Campinas: SEP, 2017.

GOMES, Marília Passos Apoliano. **Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das zonas especiais de interesse social**. 2010. 122 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

GOMES, Marília Passos Apoliano. 2013. **A Cidade em disputa**: a trajetória de um movimento social. 237f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2013.

GONDIM, Linda Maria de Pontes; GOMES, Marília Passos Apoliano. 2013. **A Cidade em disputa**: a trajetória de um movimento social. Dissertação. UFC.

GORAYEB, Adryane; FREITAS, Felipe da Silva; TAVARES, Gislleidy Uchôa. 2019. **Utilização de metodologias participativas na construção do diagnóstico e prognóstico da ZEIS Bom Jardim**, Fortaleza, Ceará. Monografia. UFC

GUSSI, Alcides Fernando, e BREYNNER, Ricardo de Oliveira. 2016 **Políticas públicas e outras perspectivas de avaliação**: uma abordagem antropológica. Revista Desenvolvimento em Debate. V. 4, n.1, p. 83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando. 2019. **Outras epistemologias e metodologias**: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. In: Revista Aval - Avaliação de Políticas Públicas. Volume 2 | Número 16 | Julho/Dezembro de 2019 | ISSN: 2176-9923. p. 168 - 183.

IBGE. 2010. **Sinopse do Censo Demográfico**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00. Acesso em: 25 nov. 2018.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 16ª Edição. 1998.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade.** 2011. Disponível em: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2018. Acesso em: 25 nov. 2020.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012, p. 191-293.

MACHADO, Eduardo Gomes. 2011. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza(2003- 2008). Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará.

MARCONDES, Nilsen e BRISOLA, Elisa. **Análise por Triangulação de Métodos: um referencial para pesquisas qualitativas.** Revista Univap - revista.univap.br, São José dos Campos-SP-Brasil, v.20, n.35, jul.2014. ISSN 2237-1753.

MARTINS, Marcos Francisco. 2011. **Gramsci, os intelectuais e suas funções científico-filosófica, educativo-cultural e política**. Pro-Posições [online]. 2011, v. 22, n. 3, pp. 131-148. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-73072011000300010. Epub 04 Nov 2011. ISSN 1980-6248. https://doi.org/10.1590/S0103-73072011000300010. Acesso em: 8 Abr. 2022.

MARICATO, Hermínia. **Para entender a crise urbana.** 1ª Edição. São Paulo: Ed. Expressão Popular. 2015.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. 2009. **ZEIS no Brasil**: da construção do ideário às limitações de sua aplicação. XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369. Acesso em: 26 fev. 2020.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Zeis de papel**: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.16.2018.tde-08062017-095353. Acesso em: 11 Abr. 2021.

MELLO, C. A. B. de. (1982). **Natureza jurídica do zoneamento - Efeitos**. Revista De Direito Administrativo, 147, 23–38. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v147.1982.43481. Acesso em: 22 mar. 2022.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza, DE ASSIS, Simone Gonçalves et DE SOUZA, Edinilsa Ramos. 2005. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005. 244 pp.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. 2014. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 14ed. SãoPaulo: Hucitec,

MIRANDA, Lívia Miranda e MORAES, Demóstenes. 2007. **O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife**: democratização da gestão e planejamento participativo. Pág. 415 a 435. Cap. 11 . Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.

MOURÃO, Victor. **Temporalização do espaço social**: apontamentos para uma sociologia do tempo. Ciências Sociais Unisinos. 52(1):69-79, janeiro/abril 2016. Unisinos. Disponível em: doi: 10.4013/csu.2016.52.1.09. Acesso em: 26 nov. 2018.

OLIVEIRA, Simone Farias Cabral de. **Estudo para as ZEIS da Praia do Futuro**: consolidando o direito à cidade. 2013. 41 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

PEQUENO, Renato e FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012.

PEQUENO, Renato. **Experiência da assistência técnica no curso de arquitetura e urbanismo UFC**: o direito à arquitetura na implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 3., 2014, São Paulo. [12p.]. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/11245?mode=full .Acesso em: 26 nov. 2018.

PERDIGÃO, Luiza de Marilac M. S. 2017. **O papel do Instituto de Planejamento de Fortaleza nas Zonas Especiais de Interesse Social**: uma análise nas perspectivas legal e institucional. Artigo. Acesso em: 26 nov. 2019.

PONTES GONDIM, Linda, et GOMES, Marília Passos Apoliano. 2012 "**O direito à cidade em disputa**: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE)". *Cadernos Metrópole,* vol. 14, no. 28, 2012, pp. 507-527. Editorial Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=402837818010. Acesso em: 18 nov. 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Prefeito Roberto Cláudio apresenta oportunidades de novas Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza. Disponível em: https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-oportunidades-de-novas-operacoes-urbanas-consorciadas-em-fortaleza. Acesso em: 25 fev. 2020.

RABELO, P. V. M. ; ALBUQUERQUE, C. C. G**.** .2018. **Operações urbanas consorciadas:** uma perspectiva para o instrumento. V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - ANAIS, v. 5, p. 9573-12203, 2018. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/index. Acesso em: 25 fev. 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. 2016. **Método experiencial e avaliação em profundidade**: novas perspectivas em políticas públicas. Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED), v. 4, p. 103-115, 2016. Disponível em: //revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893. Acesso em: 11 ago. 2020.

ROLNIK, R. 1994. **Planejamento Urbano nos Anos 90**: novas perspectivas para velhos temas. In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, v. , p. -. Referências adicionais: Brasil/Português; Meio de divulgação: Impresso.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e habitação de interesse social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. In: Revista de Direito da ADVOCEF, ano VII, n. 13, nov. 2011. Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/2014 /2014.1_Bibliografia_Complementar/Aula_04_texto_05.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

SAMPAIO NETO, Paulo Costa; MOREIRA, Maisa Vale. **Quadra dois**: proposta de Habitação de Interesse Social em ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE. 2019. 145 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos/ Leonardo Secchi. - SãoPaulo: Cengage Learning, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson e UZZO, Karina. 2009. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html. Acesso em: 26 nov. 2018.

SUCUPIRA, Lara; MIRANDA, Natália; PEQUENO, Renato. **Conjunto Tetris**: um modelo sustentável de Habitação de Interesse Social para o Minha Casa Minha Vida. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE

INTERESSE SOCIAL, 2., 2013, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: 2013. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/11513. Acesso em: 26 nov. 2018.

## ANEXO A - ACHADOS SOBRE O CAMPO: PELO OLHAR DA GESTÃO

Para além da avaliação experiencial, aqui se pretende reunir os indicativos das análises sobre campo (a arena) onde se expressa a "Política sobre ZEIS" em Fortaleza, de 2009 até 2020, de como os entrevistados em conjunto compreenderam todo o processo envolvendo as ZEIS, especialmente em sua última e mais recente fase, a regulamentação das ZEIS, a instalação dos conselhos gestores e a elaboração dos PIRFs de 09 (nove) ZEIS consideradas "prioritárias".

O campo do qual é feita a referência é o "campo administrativo" (BORDIEU, 2014), o campo em que o Estado faz parte e que é parte do Estado, em ultrapassagem às diversas representações históricas, sociais e teóricas criadas, para mediar uma avaliação experiencial de dentro do Estado, sem se apegar a visões predefinidas que pudessem impedir a captura de novos sentidos relevantes à pesquisa.

O "campo administrativo" também é o "lugar da luta de classes", onde há pessoas mais liberais que sociais e outras mais sociais que liberais, conforme a Teoria neomarxista de Hirsch, porém quando ocorre uma conquista social (uma política pública, por exemplo), mesmo não havendo mais os beneficiários, ocorrerá uma defesa dessa conquista, baseada na disputa de poder entre os diferentes corpos de Estado e suas diferentes funções organizacionais. Ou seja, o Estado cumpre mesmo certas funções, de conservação social e de acumulação do capital como já pensavam os marxistas tradicionais, mas sobretudo é um campo menos radicalizado[102] (a radicalização extrema geraria uma ficção coletiva, consentida e bem fundamentada sobre o sentido do mundo) que tem imediato conjunto de relações com o mundo social que o cerca, e por isso se liga a outras estruturas e finalidades desse mundo social, para além das funções

[102] Bourdieu propõe que o Estado seja considerado um "lugar neutro" (BORDIEU, 2014), que poderia ser captado nas manifestações de ordem pública (inverso da desordem), no sentido físico e simbólico, pois seria fundamento tanto de integração lógica ('os agentes do mundo social tem as mesmas percepções lógicas') e moral (acordo sobre certo número de valores) do mundo social. O Estado seria portanto um "consenso fundamental" sobre o sentido do mundo social, mundo este que é a condição própria dos conflitos. Nesse sentido, propõe o rompimento com a violência crítica de tradição marxista, vez que o tempo público, utilizando-se da análise de exemplos como o calendário, o relógio, as festas populares, as divisões históricas e as revoluções, é prova de que, mesmo havendo hegemonia (de classes, de sistemas…), e sincronização para o bom funcionamento do mundo social, suas estruturas objetivas (do tempo público) recuperam também estruturas subjetivas, necessidades individuais (ter controle, estar na hora, possuir um relógio etc), não sendo o tempo público o mesmo entre todas as sociedades, em todos os momentos históricos e em todos os segmentos de uma sociedade (crianças, jovens, idosos, mulheres etc). Assim defende a importância maior de analisar mais os mecanismos que estruturam a existência do Estado que as funções que lhe são imputadas ilusoriamente, embora sejam cumpridas com a conservação social e com a acumulação do capital. Entretanto, condiciona o aprendizado sobre os mecanismos de Estado (como o Estado faz e o que fundamenta essa estrutura) ao necessário desinteresse pela busca de suas funções ideais.

organizacionais básicas, mas estruturas culturais e simbólicas, em dinâmicas apropriação e disputa.

Buscando conhecer o "campo administrativo" (BOURDIEU, 2014) e construir um cenário de referenciais para as experiências que fundamentarão uma avaliação em sequência, reuniu-se em tópicos o lócus de análise relacionado ao campo em que se encontram os atores do Poder Público entrevistados, participantes do processo de implementação das ZEIS em Fortaleza.

Obedecendo à estruturação do questionário utilizado, tem-se os seguintes tópicos:

1. Gestões municipais;
2. Estado e institucionalidades;
3. O Instituto de Planejamento;
4. "Universidade";
5. Sociedade Civil.

Dentro de cada tópico, as informações e falas foram tratadas como peças a se reorganizarem conforme se assemelhavam as perspectivas ao mesmo tempo em que as perspectivas diferentes apresentaram-se isoladamente, a fim de sintetizar esses achados sobre o campo conforme os tópicos trabalhados.

Foram indicados os entrevistados em negrito bem como os trechos das falas que mais se destacam, dando clareza sobre os achados. Por fim, foram elaborados quadros para uma síntese mais consolidada sobre cada ítem do campo da política.

**I) Gestões municipais**

O objetivo deste tópico é examinar a compreensão sobre a relação das gestões municipais com o processo de implementação das ZEIS. É interessante perceber como cada ator avalia esta categoria e o impacto da atuação da gestão municipal ou dos gestores em favor ou desfavor do processo em pesquisa.

Abre-se esse tópico, investigando como as ZEIS se tornaram foco da gestão para que assim se iniciasse seu processo de implementação.

Nesse sentido, o **Entrevistado 10** faz uma leitura histórica do instrumento ZEIS e sua relação com a gestão municipal que o institucionalizou a partir de dois momentos políticos relevantes: a chegada da Prefeita Luiziane Lins, momento político em que um governo declaradamente de esquerda entra no Poder Municipal, e da elaboração participativa do Plano Diretor de 2009, momento político-social em que a sociedade civil se faz presente de forma

mais marcante e continuada, para além da expressão de um ato único como o voto, mas para debates e manifestações de interesse na cidade:

> Isso é um momento histórico, de um governo de esquerda, quando assume um governo municipal **valorizar essas questões de contribuição e discussão com a comunidade para a formação do planejamento de toda cidade em suas mais diferentes esferas**, mais especial na esfera urbanística e ambiental, os padrões urbanísticos e ambientais que a cidade escolhe pro seu Plano Diretor, foi fundamental **esse novo modelo de ver a cidade a partir do planejamento urbano gestado dentro de um processo participativo**. (Grifos meus)

O **Entrevistado 07** também ressalta a importância de criação do instrumento por meio de lei, destacando um termo muito utilizado nas demandas em política habitacional e pelas pessoas de baixa renda e em suas lutas por direitos sociais: "*digo um ponto positivo foi **colocar no papel** e que foi aprovado na Câmara Municipal. (...) Então, eu acho que o grande ponto positivo do Governo da Luiziane Lins foi colocar no Plano Diretor, como lei né? (...)* (Grifos meus). *O* **Entrevistado 08** reconhece imediatamente o ganho havido nessa gestão para a política sobre ZEIS, especialmente em relação às 'ZEIS de vazio' (ZEIS 3)*: "claro que a Luiziane regulamentou as ZEIS, que foi um grande avanço e também uma briga política forte, principalmente as ZEIS 3".*

Inaugura-se assim um novo modelo de visão da cidade baseado na proximidade com a comunidade, um modelo cristalizado em lei, portanto, formalizado, mas que, em seguida à Gestão da Prefeita Luiziane, não foi absorvido de pronto pela Gestão Roberto Claudio. Nesse sentido, o **Entrevistado 05** destaca que as ZEIS não pertenciam ao Plano de Governo do Prefeito Roberto Cláudio, não se tratando de um compromisso assumido inicialmente em sua primeira gestão "*não era um compromisso do Plano de Governo, como foi que virou, como foi que chegou a esse ponto, né?"*, mas que acabou por se tornar durante a última fase de implementação das ZEIS (2017-2020). Ao passo que outros planejamentos, como o Plano Fortaleza 2040, um planejamento macro, para toda a cidade, desenvolvido também no Iplanfor, já estaria no seu Plano de Governo, conforme também apontado pelo **Entrevistado 10**, podendo indicar que a escala de cidade era mais interessante politicamente que a escala dos territórios precários em ZEIS.

O **Entrevistado 02** chama atenção para a compreensão de que projetos de outras gestões não são bem-vistos, pois que a "gestão Roberto Cláudio, (...) teve que trabalhar com um tema que surgiu na gestão anterior", justificando que a descontinuidade muitas vezes é atravessada pela dimensão político-partidária, pois que a gestão sucessora era de oposição, o que também gera desarticulação das ações que compõem o serviço público ("*quando está dentro de um órgão público ou de uma gestão, nem sempre se dá pra trabalhar de forma casada"*).

Interessante perceber que de forma geral, todos os entrevistados colocaram a vontade dos gestores como fator fundamental para a concretização das ações da política sobre ZEIS, mas o **Entrevistado 01** destacou a implicação e o envolvimento da alta gestão, do comando municipal, para o funcionamento das políticas públicas, sua inserção nas atividades prioritárias da máquina pública, indicando que houve essa vontade política quando da indicação do Iplanfor como coordenador:

> **Se o Prefeito não comprar as ZEIS, não vai pra frente.** Agora [pós-PIRFs] nós estamos num passo que ...acabou essa brincadeirinha de fazer plano. Certo?! O plano está feito, tem que ser implementado, tem que ser implantado, e precisa de dinheiro. Você faz um plano urbanístico que prevê a retirada de casas, a retirada de pessoas, a requalificação de espaços ambientais. Precisa de dinheiro. Isso é orçamento. O prefeito tem que pegar esses planos e transformar em ação. Isso aí se o prefeito não comprar… **A grande questão vem do gestor…** Eu até acho… às vezes pode ser no Iplanfor, na Habitafor, na SEUMA, mas **tem que ter a vontade política pra criar. Que o prefeito Roberto Cláudio teve ao indicar o Iplanfor pra coordenar. (...) o próprio Eudoro, que é quase uma entidade, tem uma força muito grande, politicamente**, ele conseguiu inclusive botar dentro do Instituto de Planejamento como atribuição para não ter perigo de saber da mão dele (...) (Grifos meus)

No sentido de entender como as ZEIS se tornaram pauta da gestão, o **Entrevistado 01** também revelou que a entrada das ZEIS na pauta do Poder Público foi uma ação conjunta *"via pedido da comunidade, via Instituto de Planejamento, via luta do próprio Eudoro"* , contando como muito marcante o apoio e a necessidade políticos da figura do Dr. Eudoro Santana, gestor mais importante do processo, no sentido de tomar como um projeto (político-institucional) seu, *"conseguiu inclusive botar dentro do Instituto de Planejamento como atribuição para não ter perigo de sair da mão dele"*, ou seja, através da vontade política de um gestor público, chamando atenção para o fato de que as ZEIS teriam entrado por vias secundárias da gestão municipal.

O **Entrevistado 05** reforça a importância do segundo nível de poder político na escala hierárquica municipal, o dos secretários municipais, considerando ser as ZEIS um compromisso interdimensional (do individual ao político) para o gestor do Iplanfor à época, *"era um compromisso e tinha um engajamento pessoal do gestor maior, do superintendente".*

O **Entrevistado 04** também concorda com a importância desse estrato de poder na hierarquia municipal, reconhecendo a importância do Superintendente do Iplanfor para o processo das ZEIS. Entretanto, reforça a importância desse nível de poder para uma potencialidade também de uma atuação descompromissada, destacando que é nele que é preciso "estar alerta" e examinar o que chamou de "advocacia livre" por parte de pessoas que ocupam cargos de secretários no segundo escalão de poder. Em síntese, diz que "*(...) a grande*

*preocupação é que o gestor que está a frente de uma secretaria represente a coletividade, o interesse público e não o interesse de um particular"*, recuperando o sentido institucional nesses cargos qualificando em contraste o "interesse do particular", indicado como o dos empresários. Deu como exemplo o que percebeu evidente a nível federal no atual Governo, no Ministério do Meio Ambiente, em que o ministro atuaria muito mais em desfavor de sua pasta, defendendo interesses de grupos econômicos.

O **Entrevistado 01** indica também que a institucionalização da regulamentação e implementação das ZEIS na estrutura do Iplanfor foi por vontade política do gestor e que havia o receio de que essa atribuição fosse concedida a outros órgãos ou entidades públicos. Reforça mais uma vez no decorrer de sua entrevista que esse envolvimento do comando do Executivo Municipal é um indicador dos mais importantes para [saber] "*se ela vai pra frente ou vai pra trás, ou se ela vai mais uma vez pra frente por pressão popular."*, sem contudo deixar de enaltecer a força que tem a pressão popular, que inseriu e pode reinserir as ZEIS na agenda pública municipal: "*Porque eles não vão deixar por menos, eles vão acampar em frente da Prefeitura. E o Prefeito vai ter que dizer: onde paramos? Tem o quê sobre esse negócio? Que 'diabo' é ZEIS? Mais uma pessoa que entra e não sabe o que é ZEIS. Então, vai muito disso né?!*

**Entrevistado 05** destaca que não só em relação ao comando máximo a vontade política é determinante e importante, mas em cada escala do Poder Municipal sobre as camadas sobre as quais se exerce esse poder, isso acontece, exemplificando que dentro do Iplanfor essa determinância política também se operou: "*Vai acontecer? Vai acontecer. O gestor superintendente quer? Quer! Então vai acontecer"*. O **Entrevistado 10** também reconhece a importância do Superintendente do Iplanfor para o processo das ZEIS, numa postura política em relação à entrevista:

> (...) **aqui eu faço meus elogios** à figura do Dr. Eudoro Santana. **Foi fundamental para que esse processo virasse uma realidade**, tudo que ele representa de planejamento urbano e de saber da cidade, e ele conseguiu aí agregar várias pessoas e transformar esse PIRF em realidade [enquanto produto elaborado]. (Grifos meus)

Fazendo uma reflexão sobre a gestão Roberto Claudio, após indicar a compatibilidade ideológica e histórica entre a entrada do governo de esquerda da Prefeita Luiziane Lins e o modelo participativo de planejamento inaugurado no Plano Diretor, critica as dificuldades enfrentadas pela equipe da Gestão Luiziane, sem citá-las, caracterizando a conduta predominante nessa gestão em relação às ZEIS como "*inércia de implementação desse instrumento*", ao passo que faz uma defesa ativa da gestão sucessora, identifica "uma outra visão" no Governo Roberto Cláudio, ainda numa tendência ideológica considerada de esquerda,

mas um governo com *"um pensamento mais de aplicação imediata"*, caracterizando o prefeito como um *"gestor do futuro"*, que vê além de seu tempo, relacionando legislação, planejamento de governo e planejamento urbano e estratégico, mais especificamente colocando o Plano Fortaleza 2040 como grande mudança paradigmática, um plano de longo prazo, *"sem esquecer as garantias e necessidades do agora, (...) e as ZEIS era uma necessidade do agora"*, apresentando assim uma comparação com alguma medida superior de efetividade em relação à gestão anterior.

No mesmo sentido, o **Entrevistado 07**, *"o ponto positivo do Governo Roberto Claudio foi implementar. Pegar o que estava escrito no Plano Diretor e implementar. Porém, só nessas 10 ZEIS, seria fazer outro debate mas enfim… Foi implementar nessas 10 ZEIS prioritárias, né?"*. O **Entrevistado 08** também reconhece o avanço da gestão: "*E o Roberto Claudio está aí tentando implementar né?"*, com apropriação política da Política sobre ZEIS (racionalidade política predominante).

Apesar da vontade política identificada em prol da regulamentação e implementação das 10 ZEIS prioritárias, os comandos relacionados às ações do Estado não partem apenas dos seus gestores máximos. Parte das decisões são colocadas também por agentes comissionados, cuja vinculação é sobretudo política-partidária. Nesse sentido, o **Entrevistado 02** expõe a insatisfação e questiona o porquê de os servidores efetivos não estarem, tanto quanto se gostaria, influindo diretamente nas decisões relacionadas às ZEIS, preocupando-se com a descontinuidade do processo que considera importante:

> A gente sabe que no serviço público quem dá os comandos nem sempre são servidores efetivos. Então, temos muito a presença dos comissionados, não estou criticando, até pela nossa experiência tivemos contato com gente muito boa, mas não há continuidade.

O **Entrevistado 04** percebe um contraste entre a centralidade da administração pública e a descentralização de suas secretarias, realizada com o intuito de otimizar sua gestão de políticas públicas mas que, segundo ele, acabaria por promover o não-diálogo entre os diversos temas. Em suas palavras:

> O que é que eu percebo… **existe um processo caminhando no Instituto de Planejamento de Fortaleza, mas eu percebia também um outro caminhar da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo.** Então, existe isso, muitas vezes o que estava sendo gestado no Iplanfor não fosse o que estava sendo pensado na SEUMA. **E por diversas vezes eu estendi a minha preocupação com o então secretário do Iplanfor, o Superintendente do Iplanfor**, Eudoro Santana, que dizia assim, olhe(...), apesar de haver esse dissenso, existe a **vontade do prefeito**, **e ele é quem vai orientar o que deve prevalecer. Então, assim, dissenso existia.** (Grifos meus)

Também é apontada (**Entrevistado 02**) a diferença de tratamento dos representantes de Secretarias participantes em cada ZEIS, a depender de em qual ZEIS se dava a reunião ou a atividade:

> A participação de uma mesma secretaria era diferente em outra ZEIS em razão **do interesse particular.** Determinada secretaria ter um desempenho bom em determinada zona… às vezes por falta de interesse da pessoa, ela não era bem empoderada do papel dela, da atribuição dela naquele espaço. (Grifos meus)

O **Entrevistado 02** também coloca a importância da Habitafor enquanto secretaria técnica, com uma trajetória muito importante de participação popular em prol da política habitacional, mas que em relação às ZEIS, suas representações nem sempre davam o devido suporte. O **Entrevistado 03** traz o cenário de desinteresse da alta gestão da mesma secretaria simultâneo ao interesse percebido por alguns de seus representantes, ou mesmo a sensibilidade, com a luta dos moradores em torno da ZEIS, destacando a importância de a participação dos representantes se dar em função desses fatores, e de preferência envolvendo servidores efetivos da Prefeitura, que teriam relativamente mais liberdade para pressionar os gestores em prol da implementação das ZEIS.

> Então, a gente vê que, nas outras secretarias, tinham pessoas que estavam sensibilizadas com a causa, que estavam ali querendo mediar esse conflito, não só representando o seu órgão, pelo interesse do seu órgão, mas de sensibilidade com a luta dos moradores. Então, eu acho que unir essas pessoas, especialmente quem são servidores de carreira, que vão ficar, que vão perpassar por essas gestões… dessa necessidade, desse olhar da prefeitura pra resolver essa questão, isso é positivo, porque **a gente pode pressionar os nossos gestores a não esquecer que isso existe**. (Grifos meus)

Ao mesmo tempo, o **Entrevistado 03** lembra que o critério de presença das secretarias também se dava em torno do peso da decisão a ser tomada na reunião, e que, durante o processo vivido por ele, havia representantes que se fizeram presentes nas reuniões da Comissão mas que não estiveram em reuniões do Conselho, normalmente ocorridas nos territórios. Expõe essa percepção e tenta entender o porquê: *"Ah, vai que era uma questão de logística, de horário… por conta que muitas das reuniões não eram em horário de expediente…"* , questão que vez ou outra é levantada novamente, em função do conflito existente entre o horário de expediente e o horário pós-expediente, momento em que os conselheiros comunitários tem mais disponibilidade para participar.

Não somente as ações das Secretarias caminharam em trajetórias diversas, mas também dentro da própria secretaria responsável pela coordenação do processo, em relação aos seus produtos de planejamento, conforme o **Entrevistado 02**, que revela:

> Quando a gente entrou no Iplanfor em 2017, o que a gente estava observando do planejamento do Iplanfor, de que era um planejamento de longo prazo, um processo de planejamento talvez mais macro, que pensava a cidade como um todo, com uma abrangência maior. Já o processo das ZEIS trabalhava com uma escala bem menor, uma escala talvez de um bairro, de um território, **então isso à vezes chocava com o que o órgão trabalhava e da maneira como o órgão tinha se estruturado**. (Grifos meus)

O **Entrevistado 07** trouxe a necessidade de institucionalização por lei para que se torne válido o planejamento Nesse sentido, ressaltou que há inúmeros outros planejamentos, destacando o PLHIS, elaborado anteriormente na gestão da Prefeita Luiziane Lins, há cerca de 10 anos, que se mostra importante até hoje, mas que nunca foi aprovado: "*Um outro instrumento importante, que não foi aprovado ainda, né, que é o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Qual a importância do PLHIS? Ainda é um plano. Tá escrito mas não está aprovado na lei, né, ainda não está"*, sendo relevante perceber que estar determinado por "lei", em sentido específico, é uma referência importante para todo o grupo de entrevistados do Poder Público.

Acrescenta o **Entrevistado 01** que há certa dificuldade de assimilação do conteúdo do instrumento ZEIS, e que também foi o desafio do Prefeito de Fortaleza quando fora instruído sobre o que se tratava: "*ele disse: 'Valha, isso é que é ZEIS é?!' O prefeito não sabia o que era ZEIS,(...). Ainda mais ele que tinha que saber de um bocado de coisa, não tinha que saber só de ZEIS, mas de uma cidade inteira, coisas que estavam na pauta da gestão"*.

Na experiência do dia-a-dia, na prática do diálogo sobre o conteúdo do instrumento ZEIS, já no acompanhamento da fase de 2017-2020, o **Entrevistado 05** qualifica e detalha essa dificuldade como uma resistência cultural contra a utilização das ZEIS, reforçando uma atuação não-engajada, que mais atrapalha que ajuda: *"E aí depois que a gente inicia a discussão no conselho eu acho que a gente encontra* ***a primeira dificuldade, que é o próprio Poder Público****,* ***o não-engajamento do Poder Público****. De um lado a gente tem a comunidade ali, os moradores e as instituições que acompanham, que assessoram, totalmente engajadas.* ***E o Poder Público completamente distante****",* indicando que não se tratava somente de um entendimento sobre o instrumento, mas de uma compreensão e de uma identificação, que em regra no processo ocorrido nos territórios não ocorrera em relação ao Poder Público.

Em outro momento, esse mesmo entrevistado declara que a dificuldade foi muito presente durante toda a fase de instalação dos conselhos e elaboração dos PIRFs: "*E aí a gente passou todo o processo com essa grande dificuldade, a gente não conseguia trazer o Poder Público, os outros órgãos, pra próximo. (...)*" e que somente com o decreto dos PIRFs (dezembro de 2020) que se consegue melhorar o tensionamento existente entre o Poder Público e os moradores e instituições: "*E aí, por fim, eu acho que foi talvez o ponto mais tranquilo pra gente, foi a condução*

*disso dentro da Prefeitura no sentido de, com o decreto que institui os PIRFs pelo Prefeito, então eu acho que destensiona nesse momento".* Já, ao final do processo de elaboração dos PIRFs, em 2020, esse quadro mudou, as ZEIS se tornaram "*preocupação de todas as secretarias, não é algo mais do Iplanfor",* destacando o crescimento da temática ZEIS nos ambientes internos à gestão e o desejo de apropriação desse tema, que, segundo o entrevistado, se tornou "*a menina dos olhos de vários atores, que opa! É ZEIS, é ZEIS!"*.

Em avaliação do contato com a nova gestão municipal (2021-2024), perceberam-se os seguintes resultados, de modo que torna-se claro não se saber qual a postura e a vontade política em relação à continuidade do processo das ZEIS, retornando ao cenário de descontinuidade e entendimento sobre o instrumento. O **Entrevistado 01** declara apenas de modo condicional que *"Se o Prefeito não comprar as ZEIS, não vai pra frente".* O **Entrevistado 02** diz do seu desconhecimento sobre essa nova gestão, que *"(...) dessa nova gestão Sarto, não visualizo as resistências"*. O **Entrevistado 06**, em entrevista feita já durante a nova gestão, revelou que, diante das novas composições do segundo escalão de comando das secretarias envolvidas, especialmente a SEUMA, secretaria que via como grande resistência ao processo na gestão do Prefeito Roberto Cláudio, acredita numa ampliação do diálogo, num melhor cenário, o que vem percebendo pelas recentes reuniões com seus representantes, embora se ressinta de que, na condição virtual dessas reuniões, em razão da pandemia, há uma dificuldade maior de percepção das posturas institucionais.

Em síntese, obteve-se:

| **Gestões municipais** | **Luiziane Lins (2004 - 2012)** | **Roberto Claudio (2013-2020)** |
|---|---|---|
| **Compreensão analítica dos atores institucionais:** | - Inserção de ZEIS no Plano Diretor e enquanto lei, "colocar no papel";<br>- Inércia na implementação do instrumento ZEIS;<br>- Momento histórico em que um governo de esquerda assume o poder municipal;<br>- Inauguração de novo modelo de planejamento da cidade, marcado por processo considerado participativo;<br>- Destaque para definição de ZEIS 3 (de vazios);<br>- Durante o restante do Mandato, | - Implementação da Política sobre ZEIS, "tirar do papel";<br>- ZEIS não pertenciam ao plano de governo, mas durante o segundo governo e a implementação dos PIRFs passou a pertencer às ações da gestão;<br>- Mobilização comunitária e apoio político interno à gestão e institucionalização para a Política sobre ZEIS entrarem na pauta (vias secundárias);<br>- "*pensamento mais de aplicação imediata";*<br>- *"gestor do futuro";* |

| | | |
|---|---|---|
| | não regulamentação da lei de parcelamento do solo (LPUOS) bem como de instrumentos urbanísticos, inclusive as ZEIS;<br>- Alterações legais do desenho pelo Poder Executivo e Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) em ZEIS 3 e ZEIS 1. | - planejamento urbano e estratégico significando mudança de paradigma de planejamento: longo prazo;<br>- Processos secretariais de planejamento e visão de cidade antagônicos a nível de 2º escalão, com mediação decisória do Prefeito;<br>- Alterações por meio de pareceres jurídicos - ZEIS 3 - perda de prevalência dos índices urbanísticos de proteção entendida como perda de áreas;<br>- "Política sobre ZEIS" afastada das Políticas habitacionais em geral, em secretarias diferentes e com pouca articulação nos conselhos gestores;<br>- Proximidade da gestão com setores da construção civil e outros na condição de financiadores de campanha política; |
| **Consolidações indicativas:** | - Vontade e engajamento políticos são importantes e definem ações e projetos prioritários, inclusive seu "tônus de importância" para os subordinados (Entrevistado 07, Entrevistado 03);<br>- O segundo nível de poder hierárquico (secretários) é importante para inserção de projetos e políticas na pauta da gestão e por ser onde ocorrem disputas por atribuições institucionais (Entrevistado 01, Entrevistado 05, Entrevistado 03, Entrevistado 10);<br>- É importante estar alerta ao segundo escalão de poder, risco de "advocacia livre e particular" (Entrevistado 04)<br>- Vontade política do Prefeito é muito importante, define projetos prioritários (Entrevistado 01);<br>- No momento da formulação, foi relevante a entrada (e reeleição) de um governo de esquerda, alinhado ideologicamente à política nacional (Entrevistado 10);<br>- Foi destacada como importante a criação do instrumento por meio de lei, e não por decreto (menor força normativa) (Entrevistado 07);<br>- Importante o reconhecimento do instrumento para pessoas de baixa renda, com destaque para a expressão "colocar no papel" (Entrevistado 07);<br>- Planejamento da cidade com forte disputa política (Entrevistado 08);<br>- Política pública estar no planejamento de governo é importante. | |

| | |
|---|---|
| | - Apropriação política de projetos de cunho social (Entrevistado 07, Entrevistado 05);<br>- Quando a política se aproxima da Política sobre ZEIS, há impulsionamento da última (Entrevistado 05)<br>- Nível de reação a pressão popular (Entrevistado 01);<br>- Apropriação política da escala da cidade antes da escala "territórios" (Entrevistado 10);<br>- Rejeição política e descontinuidade em potencial por ideias e projetos que nasçam em outras gestões (Entrevistado 02);<br>- Racionalidade política pesa muito em relação à racionalidade administrativa (Entrevistado 07);<br>- Descontinuidade de políticas relacionada à pouca presença de servidores públicos (Entrevistado 02);<br>- Descentralização administrativa impacta diálogo entre as pastas (Entrevistado 04);<br>- Servidores possuem mais força para pressionar gestores e guardam memória institucional (Entrevistado 03);<br>- Importância de definir critérios (sensibilidade com lutas sociais, mediação de conflitos) para escolha de representantes pela gestão(Entrevistado 03);<br>- É importante diretriz para a frequência às reuniões nos territórios o peso da decisão a ser tomada (Entrevistado 03);<br>- Impacta a frequência dos representantes de gestão em reuniões territoriais o horário pós-expediente, com certa liberdade para o representante (desinteresse da gestão) (Entrevistado 03);<br>- Escala e longo prazo do planejamento estratégico impactam forma de trabalhar do planejamento territorial (foco mais próximo às necessidades imediatas da população) (Entrevistado 02, Entrevistado 03, Entrevistado 05)<br>- Dificuldade de assimilação do instrumento ZEIS, por sua complexidade e por resistência sociocultural (Entrevistado 01, Entrevistado 05) |

Quadro 17 - Compreensão analítica dos atores sobre "Gestões Municipais"

**II) Estado e institucionalidades**

Nesse ítem, a intenção foi aprofundar a visão de Estado dos entrevistados, de modo a compreender como percebem o Estado e sua estrutura institucional, para além das gestões que o representam. Inicia-se lembrando que a dimensão do Estado conforme colocada nas entrevistas se aproxima mais da estrutura institucionalizada, do "dever-ser", das ações programáticas e do cumprimento de direitos juridicamente pautados em cartas legais.

É interessante perceber inicialmente a elasticidade da designação “Poder Público”, ora empregada pelos entrevistados para indicar “governo”, “gestão”, ora para se referir aos deveres institucionais que representam os atores enquanto Estado.

O arranjo institucional, envolvendo diversos entes, secretarias, etc, foi relatado como fundamental por vários entrevistados. **Entrevistado 06** expõe seu pensamento a partir do sentido de instituição enquanto reunião de atores para, não obstantes as dificuldades, fazerem valer um processo em prol de beneficiários. O **Entrevistado 10** o relacionou à garantia de direitos da população dentro das ZEIS e ao efeito de afastar as políticas muito vinculadas às gestões: *“Não basta tão somente um ente querer. (...) E ter um arranjo institucional* ***que afaste políticas de governo e entendam que as ZEIS devem ser uma política de Estado*** *(...).* Continua, lembrando que há áreas de ZEIS em terrenos da União ou do Estado e que, por isso, as relações com o ente federal através da SPU e com o ente estadual também são muito relevantes (**Entrevistado 07**, **Entrevistado 10**).

Também é colocada a importância da “transversalidade entre as políticas” (**Entrevistado 04**, **Entrevistado 07**) e que essa característica é intrinsecamente ligada ao diálogo entre as partes que compõem o todo “Administração Pública”, já que a descentralização das funções de Estado seriam exclusivamente para otimizar suas ações, não para significar *“o não-diálogo entre as secretarias, a Administração é única”*. Essa necessidade de transversalidade, aponta, é atravessada por subjetividades e valores políticos, envolvendo consensos, dissensos, vontades dos gestores, deslocando-se e afastando-se dessa transversalidade.

Destaca-se que o Poder Público, que possui secretarias especializadas, não poderia em tese ter nenhuma dificuldade de atuar conforme suas expertises (**Entrevistado 01**), indicando que há estrutura institucional capaz de agir em prol do planejamento e gestão urbanos territoriais, mas na prática a realidade é outra:

> (...) era pra ter nenhuma dificuldade de fazer aqueles planos em uma comunidade (...) Se você fala que você tem que fazer um plano de geração de emprego e renda dentro de uma ZEIS, você tem uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico… Se você fala que tem que fazer um plano de participação na ZEIS... (...) Se você fala de um plano urbanístico, você tem a SEUMA, que poderia fazer um plano... Se você fala de participação, você tem uma Coordenadoria de Participação Social na Prefeitura (**Entrevistado 01**)

Essa separação de temáticas por secretarias, da forma como é organizada e diante da prática da gestão pública, exige a necessidade de uma maior e melhor interlocução entre esses participantes institucionais do Poder Público. As falas dos entrevistados do Poder Público ressaltam a importância do arranjo institucional, cujo núcleo institucional é composto

principalmente por Iplanfor, SEUMA, Habitafor, União (pela Secretaria do Patrimônio da União), Estado (e Secretaria das Cidades) e Ministério Público do Estado do Ceará.

O **Entrevistado 07** argumenta que, para a implementação de políticas públicas, deve-se compreender as ZEIS não como política habitacional, mas como política urbana: *"a questão da intersetorialidade, "intersecretariedade", ela é fundamental" (...) É importante essa articulação das secretarias, dos envolvidos, você tem aí como as ZEIS é política urbana"* . Acrescenta compreendendo a importância desse arranjo e o fato de que a "política urbana de ZEIS" oferta um tratamento especial aos territórios e que precisa estar bem articulado dentro do Poder Público:

> Então lá tem moradia, tem posto de saúde, tem equipamentos de escola, esporte, que tem as outras Secretarias envolvidas, que trabalham lá dentro, né? Você tem a regularização fundiária né? Então você fala de habitação e de urbanismo, tem duas secretarias envolvidas, né? Você tem a SPU, que é do Patrimônio da União, **então assim, não tem jeito! Sem essa articulação não se efetiva as ZEIS. E nem adianta estar o movimento bem organizado**. (Grifos meus)

O **Entrevistado 07**, explicando sobre a "intersecretariedade", citou como situação-exemplo, o momento em que foram levados técnicos do Iplanfor pra falar pra todos os técnicos da Habitafor sobre o que era o Zoneamento Especial de Interesse Social e sua importância, porque apesar da temática habitação, "*Habitafor, habitação, com certeza sabe! Não! É importante capacitação e qualificação pros técnicos. (...)*. E complementa que uma das reivindicações dentro do Conselho era que na Habitafor tivesse recurso específico pra implementação das ZEIS, pois a implementação das ZEIS estaria desassociada na prática dos recursos de regularização fundiária e que, se o trabalho é conjunto, precisaria de dinheiro também para a regularização por ZEIS.

**Entrevistado 04** acrescentou também que as ZEIS, como ação da Prefeitura, parece um projeto institucional do Iplanfor, com pouca articulação com a SEINF, por exemplo, a secretaria de execução das intervenções urbanísticas, ausência também ressaltada por **Entrevistado 02**.

O **Entrevistado 08** revela que havia um conflito de papéis institucionais entre Iplanfor (autarquia de planejamento e "órgão gestor das ZEIS") e SEUMA (órgão licenciador e relevante executor da política urbana): "*Eu acho que… a gente sabe que teve um ruído entre as competências do Iplanfor e SEUMA, (...), não frente à sociedade, mas isso mais internamente houve".*, em relação ao planejamento urbano da cidade, à coordenação da revisão do plano diretor e à visão de planejamento, tendo sido ambas as secretarias questionadas sobre a coordenação e a evolução desse processo em reuniões de conselho gestor.

O **Entrevistado 08** revela também a visão de planejamento e trabalho disseminada entre os funcionários da SEUMA (Alguns de seus programas são "Fortaleza Competitiva"[103], "Fortaleza: Cidade Sustentável"[104]), uma visão com engajamento, dedicação e presença nos territórios, ressaltando a orientação predominante de se fazerem institucionalmente presentes para se poder dar sua visão de planejamento diante das demais visões e formas de planejar: "*(...) a gente respeitava muito todos os processos de forma e de planejamento. (...) todos os técnicos e a própria Secretária [da SEUMA] era pra estar presente, de corpo presente mesmo atuando, exatamente pra que a gente desse nossa visão de planejamento"*, muitas vezes em contradição com a visão de "planejamento estratégico" do Iplanfor ou mesmo de "planejamento insurgente" defendido pelas universidades.

Apresentou-se como fundamental também a mobilização dos variados papéis institucionais, para além do Executivo municipal, que muitas vezes indicado pela designação "Poder Público", é "pressionado" a cumprir seu papel e acompanhado por instituições públicas de fiscalização e outras funções, bem como por instituições não-estatais:

> (...) eu acho que as instituições estavam mobilizadas e isso a meu ver com certeza pressionou o Poder Público pra iniciar esse processo de regulamentação dos PIRFs. Então, Ministério Público eu acho que é peça-chave nisso, ele tem uma atuação bem importante junto com a sociedade civil organizada ali das instituições que eu acho que foram sim definidoras pra iniciar esse processo de PIRF. (...) E eu acho que as instituições elas foram, acho que elas não se omitiram não. Elas estiveram aí as instituições de Estado". (**Entrevistado 08**)

Mas há ainda outras estruturas institucionais de Estado, porém menos lembradas pelos entrevistados nesse tópico: a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Poder Legislativo Estadual) e o Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar, a ela vinculado, bem como a universidade, colocada como parceira intermediária entre o Município e os moradores (**Entrevistado 06**).

**Entrevistado 04**, sobre as ZEIS, também lembra das instituições Ministério Público e Defensoria Pública, ambas procuradas na defesa do direito à moradia e à cidade pelo que denomina "resistência", pessoas e grupos em defesa de coletividades vulneráveis. Reforça que essa atuação institucional é conjunta e que a "resistência", destacando sua "ousadia de agir",

---

[103] FORTALEZA. Em síte Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/457-programa-fortaleza-cidade-competitiva. Acesso em 09 de abril de 2022.

[104] FORTALEZA. Em síte Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Disponivel em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/362-programa-fortaleza-cidade-sustentavel. Acesso em 09 de abril de 2022.

somadas às instituições: "*é isso que dá o ponto de talvez a coisa não esteja num patamar ainda pior".*

Em relação ao Ministério Público atuante nos assuntos de competência local e municipal na cidade de Fortaleza, no que se refere às ZEIS, é indicado que a *"preocupação é conjugar a implementação dessas ZEIS prioritárias, é garantir a permanência das outras que não foram consideradas prioritárias nesse plano diretor que está em fase de revisão".* Também foi colocado que houve aproximação dessa instituição com a HABITAFOR ampliando a articulação em relação à política habitacional no sentido de realizar "o levantamento ds ocupações consolidadas, passíveis de ocupação e aí (...) **já não é ZEIS**" (Grifos meus).

Destaca-se também a importância do diálogo e da resolução administrativa dos conflitos (**Entrevistado 04**), refletindo sobre a cobrança de direitos e de políticas para as pessoas de baixa renda ao Município, já que considera o Poder Judiciário como instituição que se preocupa pouco com questões de fato, como a posse de fato exercida por pessoas (em caso de decisão sobre remoções), e mais com a dimensão formal e jurídica do direito de propriedade, o que reforça em outro momento da entrevista afirmando que "*o Judiciário tem uma visão extremamente civilista, **de propriedade como direito absoluto**, não enxerga a função social da propriedade e talvez por isso, muitas vezes quando você ingressa com a ação **ele atue de forma muito mais privatista***" (Grifos meus), embora lembre que a instituição Conselho Nacional de Justiça exerce papel importante, como durante a pandemia, que recomendou a não realização de despejos e reintegrações sem garantias às demandas das famílias, como o aluguel social. Apesar de poucas ações judiciais relacionadas às ZEIS, ressalta o contexto urbano em relação a pessoas de baixa renda, "***a Justiça não se preocupa muito com isso"*** (**Entrevistado 04**) (Grifos meus)**,** o que torna a proposta de permanência trazida pelas ZEIS um importante fator de segurança e a necessidade de interligação entre ações, programas e instrumentos de política habitacional.

O Poder Legislativo municipal é destacado como instituição que pouco participou dos momentos de reuniões de conselhos gestores (**Entrevistado 03**), apesar da polêmica existente em função da inclusão de vereadores na composição dos conselhos gestores, o que foi visto por muitos da sociedade civil como um "golpe da Prefeitura", e que a inclusão dos mesmos se deu muito em função do mecanismo disposto em lei, que previa a discussão das propostas relacionadas às ZEIS na Câmara.

> Algumas ZEIS que a gente teve a participação maior deles, como a Dionísio Torres, outras eles nem pisaram. Era um assento por conta que essa discussão tinha que ir pra Câmara, mas não foram para as reuniões, e aí como é que tá lá na Câmara? (...) Eu lembro que a gente discutia muito isso (...). Eu acho que a princípio foi bastante negativo, foi mais um **fator para desacreditar o processo para os moradores e para a sociedade civil organizada**. É tanto

> que a gente participou de algumas audiências, reuniões dos conselhos e sempre eles traziam isso, que eles não queriam, não queriam. (Grifos meus)

Termina comentando que sua esperança (**Entrevistado 03**) é que, no momento em que foi feita a entrevista, já tendo sido eleita "uma vereadora das ZEIS", a Vereadora Adriana Jerônimo, da "Mandata Nossa Cara", esta possa fomentar a discussão na Câmara.

A política habitacional é motivo de reflexão no tópico Estado e institucionalidades (**Entrevistado 02, Entrevistado 04**), expondo-se a necessidade de protagonismo por Estados e Municípios e de projetos que extrapolem a construção de empreendimentos habitacionais periféricos e desconectados da cidade, a existência de alternativas para o enriquecimento das políticas habitacionais. O **Entrevistado 04** destaca que a política habitacional é de competência concorrente entre os entes da Federação, mas que *"isso ficou muito concentrado na área federal, Minha Casa Minha Vida, por isso que você evidenciou que a política local era inexpressiva, era muito refém do Programa Minha Casa Minha Vida"*. Também sobre o Programa do Governo Federal, o **Entrevistado 04** recuperou o funcionamento do Programa a nível municipal, destacando a imagem dele como "solucionador do problema habitacional" e o deslocamento das atenções municipais para sua aplicação, em prejuízo de outros instrumentos, inclusive de ZEIS, tanto em Fortaleza quanto nas prefeituras da Região Metropolitana.

> Então, o problema habitacional vai se resolver com a construção de conjuntos porque o PMCMV disponibilizava muitos recursos pra isso. Eu vi isso acontecer não em Fortaleza, mas nos outros municípios em que eu estava trabalhando, em prefeituras menores da Região Metropolitana. (...) Apesar de as prefeituras pequenas também terem o zoneamento especial, isso era pouco utilizado em razão de você ter esse Programa na cidade.

Daí a importância de se exercitar outras alternativas, e mesmo a nível estadual e municipal, o que ainda considera (**Entrevistado 04**) inexpressivo em relação à totalidade da política habitacional no Brasil. "*Então, as prefeituras e os Estados tem que ter esse protagonismo"*.

O **Entrevistado 10** ainda acrescenta que para ter mudanças sentidas, de forma efetiva, pela população é necessário que seja um arranjo institucional "perene, sólido, forte (...)" e que haja o financiamento das infraestruturas essenciais, envolvendo entes para além do Estado, indicando por sua fala a necessidade de articulação extra-institucional de entidades financiadoras das intervenções propostas (também apoiada por **Entrevistado 08**), em sentido diverso ou não-expresso do que propõe o desenho do instrumento ZEIS. Destaca que são necessários também "*outros arranjos institucionais para fins de* ***desburocratizar o processo de***

***regularização*** *(...) quando você vai em referência aos cartórios de imóveis, registros de imóveis, que estão sob a tutela do Governo do Estado (...)*" (Grifos meus).

Apesar do arranjo institucional posto e legalizado, há um jogo de forças dominado pelo mercado imobiliário (**Entrevistado 07**), que acaba por manipular esse arranjo, dominando-o e impactando na implementação de determinadas políticas públicas sociais:

> (...) se tivesse uma relação de forças mais forte pro outro lado, você tinha implementação por exemplo do IPTU Progressivo. Então, na cidade de Fortaleza, você olha… aliás, foi um dos trabalhos, que eu esqueci de colocar aqui foi a habitação no centro, aí foi junto Habitafor e Iplanfor, (...) mas o capital imobiliário não deixa! Não deixa! Senão nós teríamos habitação no Centro fácil, fácil! Uma política habitacional forte, principalmente no Centro da cidade. (...)a correlação de forças pesa muito pro lado do setor imobiliário da cidade. Por isso que é difícil a implementação de algumas políticas públicas.

Em síntese, construiu-se o seguinte quadro:

| **Estado e institucionalidades** | |
|---|---|
| **Compreensão analítica dos atores institucionais** | **Núcleo Institucional:**<br><br>PODER EXECUTIVO: Iplanfor, SEUMA, Habitafor, União (pela Secretaria do Patrimônio da União, UFC, CETREDE), Estado (Secretaria das Cidades, UECE, FUNECE, Defensoria Pública do Estado do Ceará)<br><br>PODER LEGISLATIVO: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (pelo Escritório Frei Tito de Alencar)<br><br>ENTES ESTATAIS ESSENCIAIS À JUSTIÇA: Ministério Público do Estado do Ceará e Defensoria Pública do Estado do Ceará.<br><br>ENTIDADE PRIVADA: UNIFOR. |
| | - Relação com Estado e União (ZEIS em terrenos institucionais);<br><br>- Há estrutura institucional formal suficiente na Prefeitura para planejamento e gestão urbano territoriais, conforme as temáticas dos planos dos PIRFs;<br><br>- Mercado imobiliário embarreira o funcionamento institucional dos arranjos legais, através da não regulamentação de instrumentos (como o IPTU progressivo) e do abortamento de projetos baseados em estudos (como o de habitação no Centro de Fortaleza);<br><br>- É considerado que ZEIS é mais política urbana ("intersetorialidade", "intersecretariedade") que política habitacional e de regularização fundiária;<br><br>- Houve reivindicações dentro do COMHAP para destinação de recursos |

| | |
|---|---|
| | específicos para implementação de ZEIS;<br>- Pouca articulação do Iplanfor com a SEINF;<br>- Conflito de papéis institucionais entre Iplanfor e SEUMA, pela Revisão do Plano Diretor e por predominância de visão de planejamento, se "urbano-sustentável" ou se "estratégico", com questionamentos pelas lideranças comunitárias em reuniões do conselho gestor;<br>- Direcionamento interno da SEUMA para presença e atuação institucional nos territórios de ZEIS em função de visão de planejamento;<br>- Universidades (públicas e privada) também expõem territorialmente sua visão de "planejamento insurgente";<br>- Retaguarda social e institucional em relação à Política pela articulação do MPE ou DPE com a "resistência" (movimentos comunitários) em pressão e controle social das ações da gestão municipal;<br>- Preocupação em razão de possível ameaça à redução de ZEIS durante processo de revisão do Plano Diretor;<br>- Percepção de Poder Judiciário (salvo Conselho Nacional de Justiça) ainda distante da proteção institucional, com visão mais civilista e desatenciosa com função social da propriedade urbana;<br>- Poder Legislativo municipal que foi acrescentado à composição dos conselhos é comumente ausente das reuniões territoriais;<br>- É sentida a ausência de protagonismo de Estados e Municípios, instâncias mais próximas das cidades, em políticas habitacionais, com maior atuação da União (constitucionalmente ações de política habitacional são de competência concorrente), citando-se o Programa "Minha Casa, Minha Vida";<br>- Apontada a necessidade de articulação com entidades financiadoras das intervenções propostas pelos PIRFs;<br>- Apontada a necessidade de outros arranjos institucionais para desburocratizar o processo de regularização fundiária a nível de cartórios de registros de imóveis; |
| **Consolidações indicativas:** | - Fundamental existência de arranjo institucional para afastar políticas muito vinculadas às gestões (Entrevistado 06, Entrevistado 10)<br>- Fundamental articulação institucional para a "Política sobre ZEIS" (Entrevistado 07);<br>- Importante para a "Política sobre ZEIS" a transversalidade (ligada ao diálogo interno da gestão pública) entre as políticas em contato (Entrevistado 04, Entrevistado 07);<br>- A transversalidade se movimenta conforme articulação política e alinhamentos e desalinhamentos entre partes (pessoas ou secretarias) da gestão (Entrevistado 04, Entrevistado 07); |

| | |
|---|---|
| | - É importante capacitação em Política sobre ZEIS para técnicos, mesmo que atuem em política habitacional (Entrevistado 07);<br>- Importante para as intervenções urbanísticas a articulação institucional com a SEINF (Entrevistado 04 e Entrevistado 02);<br>- A articulação do MPE ou DPE com a "resistência" (sociedade civil) é importante para o controle socioinstitucional da "Política sobre ZEIS" (Entrevistado 04);<br>- Articulação institucional é importante para garantir número de ZEIS durante o processo de revisão do Plano Diretor (Entrevistado 04);<br>- É importante a apropriação e discussão da Política sobre ZEIS na Câmara Municipal, onde é impactada (Entrevistado 03); |

Quadro 18 - Compreensão analítica dos atores institucionais sobre "Estado e institucionalidades"

### III) O Instituto de Planejamento

Pretende-se aqui levantar de que modo o Iplanfor atua e atuou para a implementação das ZEIS em Fortaleza. Os atores participantes percebem de diferentes modos como ocorreu essa atuação.

Entende-se o Iplanfor como um indutor (**Entrevistado 01**)**,** que é a qualidade daquele que induz, incita, instiga ou sugere, ou um mediador, situado entre os extremos "Governo" e "comunidade", que na temática planejamento adquire a matiz de articulador, vez que faz a articulação para o planejamento e opera a elaboração do planejamento em si mesmo, mas não implementa ou executa os planos elaborados. Tomou para si a atribuição de articular a implementação dos zoneamentos especiais através de reestruturação legal e regulamentações específicas, conforme o conteúdo legal previsto para cada zoneamento.

É dimensionada a dificuldade trazida pela condição de "órgão novo" (**Entrevistado 02**) na estrutura municipal, "surgido[105] com a gestão Roberto Claudio", com um tema surgido na gestão anterior, a inclusão das ZEIS. Logo, segundo o entrevistado, o *"Iplanfor teve que se debruçar em todo um conteúdo, um assunto que foi gerido por uma outra secretaria numa gestão diferente".* Acrescenta que seu foco era "planejamento estratégico", *"planejamento de longo prazo, um processo de planejamento talvez mais macro, que pensava a cidade como um todo, com uma abrangência maior".* E, em sua perspectiva, as ZEIS lidam com uma escala bem menor, mais

[105] Institucionalmente, ele foi criado pela Gestão anterior, da Prefeita Luiziane Lins. Apenas na Gestão Roberto Claúdio, ele foi regulamentado e de fato concretizado.

próxima de um bairro, por exemplo, e por isso haveria um choque com o foco de atuação da Instituição, ou de como ele foi concebido.

O **Entrevistado 02** relata que:

> Dentro das ZEIS, **às vezes tínhamos que sair até um pouco do planejamento**, porque a população nessas áreas, **ela quer soluções**, ela quer … aqui está passando o esgoto na frente da minha casa,aqui não tem pavimentação, enfim, inúmeras demandas. E ficava aquela dúvida e aquele conflito do que era o Iplanfor, é planejamento ou secretaria executiva? E até pra gente entrar num território desses e falar de planejamento de longo prazo… respondiam, rapaz, aqui está chovendo e entrando água na minha casa, está com goteira, minha casa está rachando, não tem pavimentação, isso aqui é um esgoto a céu aberto, falta tudo isso. **Foi muito desafiador esse trabalho, sendo executado por um órgão de planejamento, com um plano de planejar a cidade de uma forma macro, até entrar no território… acho que a palavra mais certa é que foi desafiador**.(Grifos meus)

O **Entrevistado 03** considera que o IPLANFOR teve uma ação positiva nesse processo e sustenta isso a partir do reconhecimento dos moradores, *"pra mim isso é a principal medalha… é quando a gente ouvia dos moradores o reconhecimento do nosso trabalho".* Reforça que foi difícil realizar o trabalho de técnico, mediar conflitos com as universidades, mas que ao final se conseguiu uma ótima síntese, *"acho que o IPLANFOR conseguiu de uma forma geral".* Porém, repensa o lugar das ZEIS dentro da Prefeitura, considerando que o melhor seria o instrumento voltar para a Habitafor e que as ZEIS só teriam ido para o Iplanfor por uma eventualidade sócio-histórica relevante. Que o Iplanfor tem mesmo sua concentração temática no "planejamento geral", "*mais a campo de estratégia, de diretrizes, de discussão da cidade, a nível de cidade"*, e isso é acordo entre a maior parte dos participantes da pesquisa. Para esse entrevistado, o lugar da ZEIS no Iplanfor estaria inadequado, em função da complexidade de trabalho, e que a paralisação do trabalho no primeiro semestre de 2021 estaria ligado justamente ao cenário de trabalho da Instituição.

> Mas de operacionalizar, eu acho que **o IPLANFOR não tem pessoal, não tem condições técnicas mesmo de trabalhar com isso. Só se fosse o órgão só pra isso, né**… (...) um órgão que fosse pra discutir os zoneamentos da cidade… Então, **a gente teria apoio pra fazer eleições, apoio pra fazer as discussões dos conselhos, apoio pra encaminhar as ações das demais secretarias**. (...) Então, assim, eu acho que uma diretoria com 6 pessoas.… é uma missão muito difícil, porque a gente não tem só as 10 [ZEIS], né? (...) a gente não tem condições de dar vazão a complexidade que é, a complexidade de trabalho. É tanto que agora a gente tá paralizado justamente por conta disso, a gente não tem equipe.(Grifos meus)

Já o **Entrevistado 07** não pensa assim. Relata que nos conselhos que participava houve essa discussão, sobre porque seria o Iplanfor a coordenar esse processo relacionado às ZEIS,

mas, apesar de pensar que em tese não fosse o mais adequado, acredita como positiva a atuação do Iplanfor nesse processo. Relata que:

> (...) quando eu cheguei aqui [na secretaria da qual faz parte], já estava nessa discussão do Iplanfor como entidade da Prefeitura ser responsável e coordenar essa implementação. **Aí eu lembro que as pessoas falavam assim no próprio conselho, isso era pra Habitafor né, e eu ficava assim… no meu entendimento de política pública, claro, que eu acho também dessa forma, quem tem que fazer isso é a Secretaria de Habitação.** Em outros lugares, habitação e desenvolvimento urbano estão juntos né? Tem Habitafor junto pra implementar essa política né? Mas em outros lugares não tem o Instituto de Planejamento. (Grifos meus)

Até acrescenta diferentemente que o Iplanfor teria os técnicos pra isso, utilizando a expressão "técnicos suficientes e capazes", e que a Habitafor não teria, provavelmente relacionando ao fato de o Iplanfor ter técnicos concursados e capacitados em ZEIS. Após, pensa sobre que cidades possuem Institutos de Planejamento, como Curitiba, e compreende a existência do planejamento através do 2040 com as ZEIS prioritárias (com os PIRFs) uma complementaridade (em conformidade com **Entrevistado 10**): *"eu sou um apaixonado pelo Iplanfor (risos). (...) eu conheci aqui o 2040, aí fui procurar, fui ver, sensacional, pois* ***através dele você tem uma meta****, um planejamento até 2040,... Eu vejo brilhante a atuação do Iplanfor na condução desse processo (...)",* atribuindo como vantagem o estabelecimento de metas para a cidade.

Sobre a descrença de que a Habitafor não seria capaz de conduzir a implementação das ZEIS, o **Entrevistado 08** também pensa que não: *"a Habitafor não tem condições, pela infraestrutura e pelo arranjo que tem. Então, de fato é uma secretaria que não conseguiria, só por uma consultoria ou alguma coisa a parte".* Aprofunda que, apesar de tratar diretamente com planejamento da cidade, a temática ZEIS é multidisciplinar e que o Iplanfor possui uma capacidade relevante de se articular com outras secretarias temáticas, e que isso refletiu na boa condução do processo com as ZEIS.

Compreende-se o Iplanfor como o gestor do processo das ZEIS (**Entrevistado 04**), em conformidade com a qualificação presente no Decreto nº 14.215/2018 e atualizações, considerando gestor "aquele que decide", e como instituição que fomenta ações para a moradia em Fortaleza, lembrando do levantamento dos prédios ociosos no Centro para reabilitação. Mas afirma que as ZEIS teriam ficado restritas ao Iplanfor, sentindo falta de ter havido um maior diálogo do Iplanfor com as demais secretarias, especialmente a SEINF (*"e aí muitas obras pensadas estão colidindo com esse PIRF")*, reforçando a fala do **Entrevistado 02** em outro momento, e com a SEUMA, secretaria onde o planejamento urbano teria se evidenciado em maior volume de projetos na Gestão Roberto Cláudio. Quanto aos PIRFs, o **Entrevistado 04**

pensa que o Iplanfor acertou em decidir realizar a elaboração dos PIRFs junto às universidades, afirmando ter sido um *"convênio firmado pelo Iplanfor, bem favorável"*.

Repensa-se (**Entrevistado 05**) o lugar das ZEIS não só dentro da Prefeitura, mas dentro do Iplanfor, mais especialmente em relação ao setor que as abriga, e com isso reflete sobre isolamento interno vivido e sobre a sistemática de trabalho da instituição, que, a seu perceber, esteve atravessada por projetos pessoalizados que dificultaram um maior alcance interno do assunto "ZEIS":

> (...) dentro do processo de trabalho do Iplanfor, como ele se abriga na DIART, **ele se abriga e se isola lá. Não houve a integração, a participação, até mesmo a comunicação do processo com as outras diretorias… aí, isso ficou no lugar que era o lugar que pronto!** Vai acontecer? Vai acontecer. O gestor superintendente quer? Quer! Então vai acontecer. Mas era uma questão especificamente com a DIART. Agora, eu não sei se isso era uma questão do instrumento, por ser o instrumento ZEIS ou se a forma de trabalhar no Iplanfor tem sido dessa forma, assim, cada um cuida do que... o que é 2040 é só meu, o que é tal coisa é só seu. Então, acho que é uma questão talvez interna mais. (Grifos meus)

**Entrevistado 06**, em sua avaliação, diz ter percebido a existência de conflitos internos ao Iplanfor sobre o apoio e a acreditação que se dava ao processo das ZEIS, mas acompanhados por atores especiais que desempenharam funções intelectuais diretivas na condução desse processo, não resultando em prejuízos:

> (...) às vezes quando a gente toma algumas unidades muito substantivas, falo assim, o IPLANFOR, deixa de lado a diversidade que tem das ações e dos atores dentro da instituição. Eu imagino que dentro do IPLANFOR deve ter havido conflitos sobre quem acreditava que dava certo e quem não acreditava, quem se empenhava pra poder fazer com que o projeto tivesse um formato institucional e quem não acreditava, não é? Quem se mobilizou pra arranjar verba necessária, num processo difícil, porque é difícil conseguir dinheiro, sobretudo quando não é evidente os retornos de ordem econômica. Então, acredito que, nesse processo todo, a necessidade de atores especiais, atores orgânicos, atores que seriam orgânicos naquele sentido gramsciano, intelectuais orgânicos do processo[106], não é?

O **Entrevistado 02** acredita que a gestão imediata do setor responsável por estar a frente do processo, a DIART, durante 2017-2020, que promoveu a instalação dos conselhos gestores e a coordenação da elaboração dos planejamentos territoriais, os PIRFs, trouxe conhecimentos experienciais e de formação diferenciados do restante do Iplanfor e da visão de planejamento urbano estratégico, conhecimentos que adicionaram uma nova forma de

[106] Martins (2011) explica que essa organicidade intelectual através dos aspectos conceituais complexos fornecidos pela obra gramsciana é no sentido de engajamento na disputa pela hegemonia do conhecimento ou da cultura, tendo em vista a inovação sociocultural de utilização do instrumento ZEIS em relação ao todo social..

tratamento às ZEIS e aos seus representantes, mais humana, mais participativa: *"Eu acho também por ela estar fora desse circuito de arquiteto e advogado, ela contribuiu, somou outro olhar pra gestão"*.

O Iplanfor também é entendido como um 'rosto institucional' para a cidade (**Entrevistado 10**): *"o Iplanfor deu cara, deu institucionalidade ao planejamento da cidade com esses estudos"*, indicando uma atuação de marketing institucional baseado no planejamento urbano e em estudos técnicos. Contribuiu, segundo suas palavras, como um catalisador, um acelerador, da elaboração dos PIRFs, que para ele são referenciados como "estudos", assim como o Fortaleza 2040. Compreende o Iplanfor também como um assessor, "*dentro da estrutura que assessora diretamente o Prefeito, está ali dentro, hierarquicamente está até acima de outras secretarias temáticas",* o que explicaria sua facilidade em se relacionar com elas e dimensionaria a relevância de *"o processo ser capitaneado pelo Iplanfor".*

Pode-se sintetizar da seguinte forma:

| **O Iplanfor** | |
|---|---|
| **Compreensão analítica dos atores institucionais** | - É considerado indutor da Política sobre ZEIS;<br>- É considerado mediador/articulador da Política sobre ZEIS;<br>- É considerado gestor do processo de implementação das ZEIS em Fortaleza;<br>- É considerado "rosto institucional" do planejamento da cidade;<br>- É considerado assessor dentro da estrutura que assessora o Prefeito;<br>- Dificuldade de atuação por ser órgão novo;<br>- Seu principal foco é o planejamento estratégico (Fortaleza 2040), longo prazo, escala cidade;<br>- Internamente, é compreendido como desafiador o encontro entre as duas visões de planejamento existentes no órgão (dos PIRFs e do Fortaleza 2040) a nível de trabalho de rua, diferença de escalas, e atuação participativa, apesar de os primeiros estarem formalmente contidos no último. Para o gestor da Política e para o restante da gestão pública são compreendidas como vinculadas e alinhadas as visões;<br>- Atuação institucional a nível de rua torna-se dificultoso e desafiador também em razão do abismo entre o foco do órgão e a imediatidade das necessidades dos moradores das ZEIS;<br>- Compreendido como tendo desempenhado ação positiva em avanços para a Política sobre ZEIS em razão do reconhecimento dos moradores, dos colegas de trabalho e da consolidação da temática dentro da gestão;<br>- Complexidade do trabalho é minimizada internamente; |

| | |
|---|---|
| | - Relata-se, em relação à Política, o isolamento interno vivido e sobre a sistemática de trabalho da instituição, que também é atravessada por projetos pessoalizados, que dificultariam um maior alcance interno do assunto "ZEIS";<br>- Identificada forte atuação da gestão imediata na última fase do processo de implementação das ZEIS prioritárias, com conhecimentos experienciais e de formação acadêmica diferenciados para o trabalho com visão participativa e humana nos territórios;<br>- Em comparação com a Habitafor, relata-se que o Iplanfor teve técnicos para a execução do trabalho junto às 10 ZEIS "prioritárias". É pontuado que a Habitafor não seria capaz de conduzir essa Política, em vista da necessidade de técnicos;<br>- Atuação mais distante da SEUMA e da SEINF, secretarias com muitos dos projetos urbanísticos e de planejamento urbano da Gestão Roberto Cláudio;<br>- É amplamente reconhecida como acertada a decisão do Iplanfor de elaborar os PIRFs com as universidades; |
| **Consolidações indicativas:** | - É importante o reconhecimento dos moradores para a verificação da atuação institucional (Entrevistado 03);<br>- Para a ampliação do número de ZEIS é fundamental a ampliação do corpo técnico atuante na "Política sobre ZEIS" (apoio para fazer eleições, apoio para as discussões dos conselhos, apoio para encaminhar as ações das demais secretarias) (Entrevistado 03);<br>- A pessoalização e a identificação com projetos específicos pode impactar o apoio, a integração e o suporte de trabalho à "Política sobre ZEIS" (Entrevistado 05); |

Quadro 19 - Compreensão analítica dos atores institucionais sobre "Iplanfor"

## IV) "Universidade"

O objetivo nesse tópico é não só analisar "universidade" (entre aspas para designar instituição, e não as variadas entidades que participaram) nesse processo relacionado às ZEIS, mas também entender os variados papéis e momentos porque passa a Universidade no processo de aproximação com os territórios de ZEIS, para assessorá-lo, planejá-lo e pensá-lo.

Pensa-se a universidade como um ator capaz de realizar planejamento territorial (**Entrevistado 01**), mas também uma ponte, um meio, para mediar junto ao território, reconhecendo suas expertises. Assim, a universidade serviu de meio para a gestão pública se aproximar dos territórios. Entretanto, ao ser perguntado sobre se acha que as ZEIS são uma utopia social ou administrativa, a partir das pesquisas acadêmicas desenvolvidas anteriormente,

reage energicamente destacando que "*[é preciso] precisa ver a cabeça do considerador, que vive nesse universo que é próprio nosso"*, apontando para a necessidade de se contextualizar as ações do Poder Público como um todo, considerando aspectos sociais e políticos.

O **Entrevistado 02** considera que a "universidade" desempenhou de forma positiva suas atividades junto ao processo das ZEIS, mas com ressalvas. Diferenciou as metodologias específicas empregadas por cada grupo de acadêmicos e a liberdade com que a Prefeitura teria deixado trabalharem, estabelecendo uma relação democrática com as universidades, mas considera que foi prejudicial a questão ideológica fruto da identificação com seus temas de estudo, muito em razão do "não-ser ponte", de tensionar ainda mais a relação da comunidade com a Prefeitura, especialmente em relação a UNIFOR e a UFC, excluindo a UECE da ressalva feita:

> (...) do meu ponto de vista, a Unifor e a UFC tem certa dificuldade de trabalhar com a Prefeitura. Eles já analisam a Prefeitura como **aquele órgão que não cumpre, que não vai fazer, que vai fazer o plano e vai engavetar, que vai passar por cima da comunidade, que não vai ouvir.** Então, as reuniões do conselho gestor, muitas delas **eram desvirtuadas exatamente por isso**, a Universidade não se posicionava como uma consultora, mas ela estava muito mais como assessora técnica deles.(Grifos meus)

É importante lembrar que o **Entrevistado 02** apresenta sua vivência territorial no processo, que inicia após a instalação dos conselhos gestores e que o desenvolvimento do papel de assessor técnico pelas universidades ocorreu muito tempo antes e ainda é realizado conforme o trabalho voluntário desempenhado junto a projetos de extensão e laboratórios de pesquisa. Além disso, o Entrevistado retira dessa questão ideológica os representantes comunitários, como se tal tensionamento não viesse dos mesmos, mas apenas das universidades.

Justifica o posicionamento ideológico "prejudicial" da 'universidade' (salva a UECE) pelo ineditismo do funcionamento dos conselhos, por ser uma inovação. Considera que teria faltado 'maturidade' dos representantes que poderiam melhor valorizar sua participação na elaboração dos PIRFs ao lado da Prefeitura, como uma escolha que também foi da Prefeitura e assim ter desempenhado suas atividades contratuais de modo a discordar tecnicamente da Prefeitura, esclarecendo os pontos de divergência, sem contudo militar contra nem invadir questões a serem trazidas legitimamente pelos representantes das comunidades.

Reporta que *"o trabalho ficou muito pesado… por causa disso",* numa condição desconfortável para ambos os lados, os acadêmicos "*não gostarem e não se sentirem bem de estar fazendo trabalho para o órgão* [Iplanfor]*"*, expondo uma preocupação constante deles com a

manutenção e a aparência de um papel político legítimo dos representantes universitários na presença dos representantes comunitários.

Esse desconforto entretanto, segundo o entrevistado que diz ter compreendido ao longo do tempo, não se estendia de fato aos técnicos do Poder Público, especialmente os servidores efetivos, a quem diz terem recebido consideração e o respeito dos acadêmicos pelo papel desempenhado, "*por estar trabalhando pela causa"*. Isso também foi reconhecido pelo **Entrevistado 03**.

Acrescenta uma leitura histórica da presença da universidade em todo o processo de regulamentação das ZEIS pela defesa dos interesses dos comunitários em ZEIS, "*eu via, eram pessoas que são apaixonadas pelo tema, são militantes pelo tema, realmente eles gostam, eles pesquisam, se aprofundam nisso, mas talvez eles ficaram um pouco perdidos por não terem experiências"*, traduzindo um envolvimento muitas vezes pessoal, um cuidado militante e pouco experiente, em função do caráter inédito de planejamento e gestão territorial, que teria também prejudicado esse contato entre Prefeitura e comunidades, que historicamente é visto como um desafio.

Também argumentou que não houve outra opção melhor senão as universidades, que o tempo de elaboração dos PIRFs foi curto, que não foi possível mobilizar mais gente, e que *"Na hora da implementação, quem teve que puxar esse processo foram aqueles que já estavam envolvidos de alguma forma, (...) e o processo de estar mais vinculados a esses dois cursos[Arquitetura e Direito], acho que isso talvez tenha fragilizado um pouco o processo",* razão por que, junto com a postura considerada impositiva por parte das representações das outras universidades, compreende o trabalho exercido pela UECE como mais avançado em determinados pontos: *"Assuntos relacionados à participação social e à geração de emprego e renda, a gente tem que imaginar que ZEIS não é só regularização fundiária",* apesar de especialmente a UFC ter possuído equipes específicas e atuantes nessas áreas. Por fim, expõe um cansaço e um desejo: "*acho que o trabalho poderia ter sido melhor, ter havido uma relação melhor",* desejando que os técnicos acadêmicos exercessem uma postura mais neutra.

Nesse mesmo sentido, o **Entrevistado 07**, apesar de ver a contratação com as universidades como uma inovação, ao mesmo tempo estranha a mediação interna que a universidade deveria fazer em relação aos seus papéis, e que considera também não ter sido feita da melhor forma:

> (...) a universidade ela tem um papel importante na sociedade (...) Porque assim, ela debate muito! Não é? Aí que eu achei interessante na história, duas coisas: primeiro, o Iplanfor contratar as universidades porque elas conhecem muito da realidade local, então é importante isso; e elas tem uma relação muito forte com o movimento. Agora, elas faziam muitas críticas né? À política

> habitacional, à política de desenvolvimento urbano. Aí elas passaram de opositores a fazer parte do time do Governo pra implementação das ZEIS. (...) Se fossem críticas tudo bem, mas fazer oposição, não.

O **Entrevistado 06** apresenta a universidade em seu sentido profissional, instituição que, pelo saber técnico, se impunha como tradutora do desejo da população, sendo mediada pelos limites formais do contrato. Por outro lado, **Entrevistado 06** traz que a ideia do "contrato", da relação formal, para as universidades, representou um desafio, uma justificativa para o sentimento de desconfiança da comunidade e um receio de contaminação frente à relação difícil da comunidade com a Prefeitura e frente ao estado elitista em que tradicionalmente a universidade se encontra, o que poderia prejudicar o desenvolvimento dos PIRFs:

> (...) nós somos acusados de estar aproveitando pra ganhar dinheiro e por ainda estar reforçando os planos que não eram a favor da população. (...) E poderíamos ter tido também muitos conflitos com a comunidade, muitos conflitos com a comunidade, porque nós também somos objeto de desconfiança. Pertencemos a uma outra classe social, somos alguém que está ganhando dinheiro por um projeto… É, **somos objeto de desconfiança**.

É interessante perceber a posição entre os papéis normalmente desempenhados socialmente, de ensino, de compromisso com a técnica e com a verdade, com a visão científica, com o saber, colocados à prova da análise social e política das comunidades, que também souberam se impor em certos momentos, e gerar aprendizado para as equipes acadêmicas:

> Aprendemos quando eles diziam "isso não serve pra nós", "isso nós não acreditamos". Qual é o tamanho ideal das casas? Como é que a gente deve fazer pra poder se organizar? Como é que a gente deve criar um processo, como deve convencer os outros [comunitários]? (...). Enfim, é a linguagem técnica e a linguagem (vamos dizer assim) popular, a experiência de um lado e de outro. Então, eu acho que tem um dado de ensino, tem um dado de aprendizado nesse sentido, não no sentido formal, mas no sentido de tudo que foi construído para que a população entendesse.

Complementa que também havia o segmento universitário que já acompanhava as ZEIS e que por uma questão de já perceber a eventualidade de uma acusação de oposição à população, não aceitou participar. Reforça que, apesar do contrato, as equipes tiveram que se mobilizar muito mais que o previsto para se fazer presente às comunidades sempre que solicitada e isso era importante, pois se a universidade faltasse a uma reunião, a comunidade de sentia desvalorizada. A universidade portanto desempenhou o papel de motivadora da população das ZEIS e valorizadora da voz dos comunitários, ampliando sua credibilidade.

O **Entrevistado 03** considera muito positivo o papel da universidade no processo das ZEIS em Fortaleza, considerando-a, enquanto instituição, como um portal de multiplicação e impulsionamento da luta em prol das ZEIS, aceitando portanto o papel político da universidade,

e também positiva a corrente de multiplicação interna que gera entre os seus componentes, fortalecendo o instrumento ZEIS.

> Eu achei super positivo, porque pra mim quanto mais pessoas a gente conseguir encabeçar nesse processo, amadurecer nesse processo, tocar nesse processo, mais a ZEIS vai ganhar força e mais difícil será apagá-las na nossa cidade.

**Entrevistado 03** percebe uma correlação e co-lutas sociais entre diversas militâncias apoiadas pelas universidades, como a implementação das ZEIS, o patrimônio cultural e histórico, o direito à cidade, e outras, e identifica a presença de comunitários com acesso à universidade e à formação acadêmica dentro dos conselhos gestores, citando a categoria dos historiadores e ampliando para "pessoas que são ligadas à universidade de alguma forma", estabelecendo uma relação forte entre formação e militância. Chega a citar como exemplos de conselhos com pessoas relacionadas às universidades a ZEIS Poço da Draga e a ZEIS Pici.

Julga como positiva a relação entre a Universidade e todos os participantes do processo das ZEIS, não somente os comunitários, colocando que a entrada das universidades em todo o processo, especialmente de elaboração dos PIRFs, significou a multiplicação desse tema para alunos de graduação, pós-graduação e pessoas vinculadas a grupos de pesquisa que alcançam níveis de formação diferenciados a partir dessa temática e citando o exemplo de uma pessoa que teria trabalhado nos PIRFs elaborados pela Unifor e que posteriormente entrou num curso de mestrado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte associando ZEIS à linha de história da arquitetura e do urbanismo.

O **Entrevistado 04** entende a relação entre Iplanfor e "universidade" como *"um convênio firmado pelo Iplanfor, bem favorável...*" por fomentar na universidade a ideia de que ela não pode produzir conhecimento para estantes e de que toda pesquisa precisa ter aplicabilidade, acrescentando que o cenário pandêmico só demonstra como a atuação dos pesquisadores é importante, independente da área de conhecimento, vez que existiu a necessidade de compreender e conhecer como esse cenário dialogou com conhecimentos sobre habitação, mobilidade urbana, capacidade de transporte em veículos coletivos, etc, bem como com o modo de execução dos serviços urbanos, que se moldaram parcialmente à nova realidade.

Compreende que as universidades estão procurando se aproximar da sociedade, "*procurando produzir trabalhos de acordo com a necessidade que se apresenta na sociedade"*, mas apresenta novos elementos: a universidade também é, ou foi, enxergada com desconfiança pelos comunitários. Desconfiava-se "muitas vezes", nas palavras do entrevistado, de que universidades produziriam um planejamento sem considerar o que as comunidades pensam;

outras vezes, negava-se a existência do Poder Público, considerando-se apenas as comunidades. O **Entrevistado 04** diz acreditar que somente a orientação (daí, pensar no papel tradicional de ensino da universidade) conciliada com o diálogo permanente entre o Município e os beneficiários num espaço como um conselho poderia garantir a pluralidade de atores e o melhor para os residentes em ZEIS, já que somente os últimos poderiam expor exatamente suas necessidades, tendo a universidade apenas como mediadora dessas relações. Dessa forma, reforça o papel político neutro, de mediação, diferentemente do papel de militância indicado por alguns entrevistados.

O **Entrevistado 05** considera que a experiência dos PIRFs exigiu que a universidade saísse *"de um lugar onde ela tava ali pra indicar o caminho que a Prefeitura deveria seguir pra construir qual é esse caminho",* um papel inédito do ponto de vista de nunca ter havido a experiência de aplicação concreta da teoria em relação às ZEIS. Concorda que a universidade é mais próxima da comunidade que o Poder Público, mas que ela se aproxima *"com todas essas relações conflituosas que nós temos no meio acadêmico"* (referindo-se ao conhecimento do meio acadêmico, adquirido enquanto pós-graduado acadêmico) e que essa condição tornou as relações prefeitura-universidade mais tensas que as próprias relações prefeitura-comunidade. Na sua percepção, a tensão se estendeu por todo o período de trabalho para a elaboração dos PIRFs:.

> (...) eu acho que foi totalmente tenso todo o periodo de construção, ora menos, ora mais, mas assim, a gente sempre ficou poupando né, não houve assim um fluxo de harmonia, de tranquilidade, a gente ficou nessa tensão. Aí depois a gente vem pra entrega disso, pra validação.

Outro elemento interessante trazido por **Entrevistado 05** foi, a despeito do diálogo entre os atores e das técnicas e apresentações para que se ampliasse o acesso aos planos orientados por técnicos e da compreensão da necessidade dos PIRFs para as comunidades, num esforço didático (conforme **Entrevistado 06**), a indicação da existência de uma barreira em relação ao acesso e à compreensão desses produtos pelos comunitários, que era revestida da confiança que se estabelecia dos comunitários em relação às equipes das universidades:

> Então, **é muito mais a relação de confiança em quem elaborou do que o entendimento em si daquele produto que tem técnica e tudo, evidentemente, não é uma leitura fácil.** É cansativo e tudo. Então, eu acho que talvez esses instrumentos eles tenham ficado um pouco mais distantes, não da necessidade, mas do entendimento da comunidade. (Grifos meus)

E não se tratou tão somente de capacidade de acesso à técnica ou ao tamanho dos produtos, mas também em relação ao acesso às tecnologias de acesso à informação, ao computador ou ao celular capaz, ou mesmo diante do cotidiano da vida e do tempo disponível

para participar das reuniões ou oficinas de planejamento, que não permitia a presença permanente nas reuniões, e que por isso era suportado pelo apoio da liderança comunitária, que precisava compreender para poder explicar quando solicitado (**Entrevistado 06**).

Por fim, o entrevistado (**Entrevistado 05**) observa que "*ela* [a universidade] *descobriu muitas coisas pra ela mesma*", conforme os seus interesses e dos grupos e representantes participantes e que, na verdade, tanto a academia quanto a gestão ganharam muito com essa experiência:

> **Nós ganhamos muito em conhecer a cidade, as pessoas, o território, a dinâmica do território.(...) Gestão e academia, elas aprenderam muito com o território.** Na verdade **o grande professor de tudo, digamos assim, foi o território.** Foi isso. Então essa aproximação, **quem pode ter o envolvimento com essa questão só ganhou**. Então, eu acho que foi um grande aprendizado. E vejo assim, percebo isso pelas palavras e tudo. (Grifos meus)

Aqui se percebe um contraponto interessante entre uma visão mais real, histórica e política das universidades, com papéis mais diversos e dinâmicos (**Entrevistado 05**), com suas limitações e seus ganhos controlados, e uma visão mais institucionalizada e idealizada de planejamento e de cidade cujo conteúdo teórico estaria para ser simplesmente aplicado e aproveitado ao retirá-lo das estantes (**Entrevistado 04**).

O **Entrevistado 08** percebe a universidade enquanto 'organização da sociedade civil organizada', e não propriamente "Poder Público", bem articulada ao lado da sociedade civil não-organizada: "*A sociedade civil (...) E **a organizada, eu acho que a universidade**, que eu acho que tinha uma articulação, nas que eu conhecia, a Universidade Federal, o LEHAB, querendo ou não, é muito atuante nisso que eu acho que **tinha uma participação nesse sentido, dessa articulação**"* (grifos meus), indicando como se dava a atuação da universidade nos territórios, seu papel político.

Considerou positiva a presença da universidade nesse processo e apoia que a universidade entre cada vez mais na área de planejamento, mas enxerga uma necessidade de crescimento da universidade em aproximação com a prática da gestão pública e de uma maior troca, uma via de mão dupla realmente, o que não ocorreu pela sua experiência nos conselhos das ZEIS. Informou preocupação também com a diversidade de metodologias utilizadas entre as universidades e que, aprovadas pelo Poder Público, poderiam gerar formas de planejamento distintas pras ZEIS, em função de cada universidade, e não propriamente em razão dos diferentes territórios de ZEIS.

O **Entrevistado 10** enxerga a universidade através de uma visão considerada mais ampliada de instituição de ensino, sendo uma das espécies de um universo de instituições de ensino superior, cuja missão seria 'disseminar o conhecimento', aproximando-se da visão do

**Entrevistado 04**. Argumenta que esse papel é fundamental para que as pessoas possam compreender que, para além de sua experiência de cidade e de seus direitos relacionados a estar na cidade e usá–la, precisariam conhecer os deveres que o direito à cidade também gera, numa perspectiva subversiva ao praticado por Lefèbvre, enquanto direito de luta, e talvez mais adaptada ao enfocar do papel do cidadão enquanto coresponsável junto ao Poder Público pela cidade, ou mesmo enquanto "voluntariado".

Acrescenta que a universidade representa o braço técnico da sociedade civil organizada, com seus técnicos e pesquisadores, sua condição de não gerar fins lucrativos, sendo ela quem daria a sustentação técnica para os interesses políticos da sociedade, aproximando-se de uma visão de papel político-institucional. De outro modo, a universidade seria importante para o fortalecimento institucional da sociedade civil organizada, braço político forte da sociedade civil como um todo.

Para o entrevistado, contratar universidades para a confecção e a coordenação dos PIRFs também foi fundamental, já que "*você tem um ator que não é Poder Público e também não tem viés político. Ele facilita o recebimento perante a comunidade"*, lembrando das dificuldades que tem o Poder Público para adentrar algumas comunidades, o que considerou por fim uma grande facilidade e uma enorme contribuição para a configuração dos PIRFs. Interessante perceber que esse entrevistado destaca o papel político-institucional das universidades, ao mesmo tempo neutralizando politicamente as razões de aproximação e identificação dos grupos universitários com as lutas comunitárias.

Sobre a universidade não ter viés político, esclarece que se trata do 'viés politiqueiro', 'rasteiro', e que considera isso um risco a ser observado e cuidado, já que "*Criar 'apartheids'*[107] *politiqueiros é ruim para conseguir um resultado maior que é mudanças sociais para o bem, não mudanças para o mal"* e que não se pode trocar direitos e transformações por uma ideologia partidária, por valores menores que os valores institucionais.

> E aí quando eu deixo a boa política por uma ideologia politiqueira, menor, e isso não cabe à Universidade, não cabe isso no Ensino Superior, isso não quer dizer que o professor, o aluno, não possa ter seu trabalho num partido. Isso é importante, mas a instituição, o braço quando assina não é o A, o B, o C. Ela é que tá assinando, ela é que tá dando a cara dela. Então, a instituição deve trabalhar pensando nos valores maiores, nos sentimentos maiores, entender que a universidade e a academia ela tem que ser um catalisador pra proporcionar mudança social e não uma política pra criar um *apartheid*. (**Entrevistado 10**)

[107] "Apartheid" (OXFORD LANGUAGES, 2022): termo aqui utilizado por extensão para indicar qualquer tipo de segregação ou discriminação. Foi também tradicionalmente utilizado para se referir à segregação das populações negra e branca, veiculada pela política oficial de minoria branca da República da África do Sul, durante a maior parte do Século XX.

Essa reflexão se ampliou para uma reflexão maior sobre consciência política e contrato social, "*acho fundamental que os indivíduos que cercam a sociedade, eles entenderem que fazem parte do nosso contrato social*", afirmando que as pessoas não podem se afastar da política em momento algum, especialmente quando qualificada enquanto 'política pública'. Pergunta enfaticamente: "*Como eu vou construir políticas públicas prioritárias se eu não consigo entender política?!"* , e aborda a aproximação da sociedade como um todo enquanto uma necessidade social prioritária de uma agenda para o Século XXI, um cenário que considera ter se tornado mais nítido com a existência da pandemia, que teria exposto muitas fragilidades, especialmente as emocionais.

Em relação a "Universidade", tem-se:

| **"Universidade"** | |
|---|---|
| **Compreensão analítica dos atores institucionais:** | - É considerada instituição de saber técnico;<br>- É considerada ator capaz de realizar planejamento territorial;<br>- É considerada mediadora junto aos territórios, na relação entre comunidades e Prefeitura;<br>- É considerada "ponte" entre gestão e territórios, servindo para a gestão se aproximar dos territórios;<br>- É considerada assessor técnico das comunidades, papel mais antigo identificado;<br>- É considerada "não-ponte", barreira, por algumas vezes tensionar a relação comunidades-prefeitura, ressalvando-se nesse aspecto a equipe da UECE;<br>- É considerada um "portal" de multiplicação e divulgação social da luta em prol das ZEIS, promovendo o fortalecimento do instrumento;<br>- É considerada braço técnico de militâncias de lutas por direitos sociais ou o braço técnico da sociedade civil organizada ou mesmo da sociedade, desempenhando sustentação técnica para interesses políticos da sociedade;<br>- Houve quem considerasse que o papel de ensino da universidade na experiência com as ZEIS fosse de disseminar os deveres que os cidadãos teriam de ter em relação com a cidade, em condição de corresponsável com o Poder Público ou de voluntariado;<br>- O trabalho das universidades com as ZEIS é compreendido como formação política dentro da formação técnica-acadêmica;<br>- É reconhecida a concepção na universidade de que a Prefeitura é ente estatal que não cumpre nem realiza ações planejadas e participativas, |

| | |
|---|---|
| | impactando as reuniões dos conselhos gestores;<br>- É apontado, de forma geral, não exatamente na elaboração dos PIRFs, o viés ideológico de alguns representantes universitários como a razão dos tensionamentos entre comunidades e Prefeitura, o que teria "desvirtuado" a função dos conselhos gestores de aproximar moradores e gestão pública;<br>- É apontada a ausência de maturidade de algumas equipes para o trabalho formal (por contrato) em função do ineditismo da experiência de trabalho com as ZEIS e certa condição de envolvimento técnico e militante com o tema;<br>- Além de ser vista como militante, é vista também como política (institucional e reflexiva sobre a sociedade), mas de forma neutra, apesar de não se admitir por nenhuma das visões uma postura neutra socialmente, expressa na necessidade de produzir pesquisas com aplicabilidade social;<br>- É apontado o constrangimento de certas equipes em ter de assumir a condição formal de trabalho com a Prefeitura, com priorização do papel político das equipes nos territórios;<br>- É indicada como desafio a condição formal de contrato perante os comunitários, pois retiraria sua credibilidade institucional para o trabalho de planejamento transformando-lhe em objeto de desconfiança;<br>- Outro desafio indicado foi a necessidade de não apenas orientar sobre os caminhos teóricos para o planejamento territorial, mas de construí-los simultaneamente a essa orientação;<br>- É percebida atenção e respeito das equipes universitárias com os servidores públicos efetivos, por uma concepção de que não assumem papéis políticos dentro da Prefeitura ou por uma concepção de que assumem a "luta pela causa";<br>- Foi compreendido que historicamente os temas ZEIS, planejamento urbano, são muito apropriados pelas visões praticadas pelos cursos de Arquitetura e Direito e que esse domínio de conhecimento por vezes induz a uma dominação política do conhecimento, com certa postura impositiva;<br>- Visões de outras áreas são compreendidas como importantes também, razão pelo que foi considerado o trabalho da UECE com destaque em participação social;<br>- A universidade é compreendida como elite técnica tradicional, portanto distante socialmente. Historicamente, produziria planejamento sem considerar o que as comunidades pensam, mas quando em papel de mediação é essencial para orientar o diálogo entre Município e comunidades;<br>- Há diversos segmentos temáticos de conhecimento da universidade que acompanham e desenvolvem projetos dentro de ZEIS (Geografia, |

| | |
|---|---|
| | Sociologia, Comunicação Social);<br>- Universidade teve de suprir a mobilização social de fato necessária e no grau suficiente para o trabalho participativo no planejamento territorial, bem como articular e motivar para a não desmobilização, acrescentando inúmeras reuniões informais em horários não-previstos para ouvir dúvidas e queixas ao processo de planejamento;<br>- É indicado que o planejamento dos PIRFs não foi um trabalho dissociado dos conflitos e relações conflituosas internas à universidade, identificado também como lugar de disputas de poder;<br>- Foi apontado que houve um esforço didático e metodológico no sentido de ampliar o acesso informacional aos produtos dos PIRFs, mas que, considerada a extensão, a complexidade do planejamento e o acesso a ferramentas tecnológicas, foi desafiador para os beneficiários ultrapassar as barreiras da compreensão técnica;<br>- É indicada a situação de reduzidas trocas entre as universidades e a gestão municipal, acrescentando-se que a diversidade de metodologias entre as universidades e não entre os territórios exatamente; |
| **Consolidações indicativas:** | - É importante o equilíbrio ideológico de visões de representantes universitários para a relação com a Prefeitura e seus representantes, impactando o funcionamento dos conselhos gestores (Entrevistado 02);<br>- É importante o equilíbrio entre o papel técnico e o papel político da universidade para o bem-estar de trabalho de representantes da Prefeitura (Entrevistado 02),<br>- É importante a condição de servidor efetivo para a acreditação da universidade no trabalho desempenhado pela Prefeitura (Entrevistado 02, Entrevistado 03). Para os comissionados, o importante é a condição de técnico (Entrevistado 07);<br>- É importante compreender a universidade enquanto instituição de caráter neutro para a relação com pessoas de baixa renda moradoras de ZEIS (Entrevistado 06);<br>- O trabalho com a Prefeitura na produção dos PIRFs foi importante para produzir pesquisas engajadas (Entrevistado 04);<br>- É importante o esforço didático e de utilização de metodologias acessíveis e participativas (Entrevistado 06);<br>- É importante para a elaboração participativa do planejamento e para ultrapassar barreiras da exclusão tecnológica fornecer acesso a equipamentos eletrônicos (Entrevistado 06);<br>- A participação num processo de planejamento territorial é importante fonte de conhecimentos e pesquisa para as universidades (Entrevistado 05);<br>- É importante para o planejamento territorial a ampliação das trocas entre universidades e gestão municipal, teoria e prática na gestão |

| | |
|---|---|
| | pública(Entrevistado 08); |

Quadro 20 - Compreensão analítica dos atores institucionais sobre “Universidade”

**V) Sociedade Civil**

Nesse tópico, compreendendo a relação entre a sociedade civil atuante na Política sobre ZEIS como em interação constante com a gestão pública, destacam-se os principais resultados relacionados.

A sociedade civil atuante diante da gestão pública e no processo é compreendida como a parcela que compõe o que chama de “resistência” e que pensa no PIRF como produto gestado com a comunidade (**Entrevistado 04**). Por outro lado, lembra de parcela que possui interesses econômicos, lembrando do setor turístico e de setores que exploram economicamente a localização de terras como as do Serviluz/Cais do Porto e as da proximidade com o Poço da Draga, que sofreu ameaças de instalação de um aquário por uma parceria público-privada entre Governo do Estado e o grupo econômico M. Dias Branco.

É interessante perceber que **Entrevistado 04** usa a palavra “resistência” para designar os grupos que lutam por direitos sociais, mas também utilizou “resistência” quando se referiu à inércia e à não aceitação dos empresários na utilização de instrumentos urbanísticos que considera servirem para otimizar a cidade, pois se veem ameaçados em seu direito de propriedade, considerado quase absoluto pelo entrevistado. Também utilizou “resistência” quando citou a resistência do Poder Público para *"regularizar áreas que se valorizem e que possam ter que vir a remover”*, numa indicação de que este protegeria interesses de proprietários ou empresários.

A sociedade civil, no geral, é compreendida muito imparcial nesse processo (**Entrevistado 08**) e *“não teria muita efetividade”* e que somente se conseguia ver articulação da sociedade civil organizada, referindo-se especificamente a grupos universitários, como o LEHAB da UFC, que se considerou muito atuante, mas que, também em relação à sociedade civil organizada, considerou-se uma atuação *“ainda bem aquém do que a gente precisava ter”*. Em relação à sociedade civil local dos territórios de ZEIS percebeu-se que elas foram impactadas passando a participar mais e de forma cada vez mais qualificada à medida que aprenderam com o processo das ZEIS.

O **Entrevistado 10** considera que não existe “sociedade civil organizada” e “sociedade civil desorganizada”, mas sim grupos formalizados e grupos não-formalizados.

O **Entrevistado 01** lembra de algumas comunidades que se destacaram no início da luta para implementar as ZEIS: Lagamar, Pici e Serviluz, referindo-se a elas como "grupo comunitário que exerceu pressão" para "*que o Poder Público dê* [desse] *conta de fazer os planos com eles…"*, denominando-as por "resistência" e relacionando-as à sua participação nas discussões do Plano Diretor, quando por 02 anos a cidade teria debatido sobre seu principal planejamento, asseverando o significado subjetivo de "resistência" aos grupos de luta pelo direito à cidade.

**Entrevistado 01** destaca também setores vinculados à construção civil, como o SINDUSCON, e seu papel de mediação junto às diferentes posições ideológicas. Faz uma leitura do contexto em que se inserem as ZEIS :

> (...) tem o SINDUSCON que não aceita as ZEIS, tem o Prefeito que não sabe o que é ZEIS, tem uma cidade legal que não compreende o que é ZEIS, tem a especulação imobiliária que bate na porta do Poço da Draga dizendo que ali é muito melhor ser um hotel que ser uma favela. Tem muita coisa, tem muita coisa em jogo. Tem a necessidade de tirar o centro ali, que também é ZEIS, o Moura Brasil, que é uma área que teria tudo pra ser nobre**.**

Referindo-se novamente ao SINDUSCON (**Entrevistado 01**), explica seu *modus operandi* e suas articulações, inclusive para a aprovação de leis:

> (...) começa aí o **jogo de forças invisíveis**, **mas bastante visíveis do ponto de vista de que a gente sabe quem é...** Porque não tem aquela história?! É o mercado... **O mercado tem nome e endereço.** Aqui em Fortaleza é o SINDUSCON. É um deles. O SINDUSCON é totalmente contra, como assim pegar os vazios urbanos onde 'eu' posso construir 'meus prédios' e dizer que os vazios urbanos vão ser prioritariamente pra uma ZEIS que está a 3 quilômetros 'daqui', **que conversa é essa?! Isso que morra! Que imploda! Aí assim né? Eles tem representante na Câmara**, eles se articulam, eles conseguem passar uma lei, com muito mais força do que conseguiria passar uma lei pra uma comunidade né? (Grifos meus)

O **Entrevistado 07** também destaca que quem decide sobre a cidade não é o povo, ou o Poder Público, mas o mercado imobiliário:

> Gente, o mercado imobiliário é o que manda, né? Sendo mais direto. É o que manda na cidade. Infelizmente nós temos isso. Assim como no rural, o agronegócio no campo… na cidade, é o mercado imobiliário, sindicatos de construção civil(...). As ZEIS não é um negócio tão simples assim, né? É porque não é fácil, o mercado imobiliário não permite certo?

**Entrevistado 08** também não vê interferência do mercado imobiliário, mas acredita haver pouco interesse nas ZEIS 1, sendo as ZEIS 3 o foco de alguns proprietários de terras de Fortaleza, de modo pontual. Acrescenta que o mercado pensa diferente sobre a desigualdade urbana e como equalizá-la, e não é através do instrumento ZEIS, mas de um mecanismo que

utilize a outorga onerosa do direito de construir, é através de taxas, o que em relação à Fortaleza acredita ser muito baixo pois baseado no valor do IPTU.

Os **Entrevistados 02 e 03** reforçam sua condição de técnicos e declaram que não sentiram a presença das forças de mercado no processo das ZEIS nem sua pressão. Já E13, também técnico, relatou que já se reuniu muitas vezes na presença de representantes e de empresários e diz que eles são muito "práticos", objetivos e financistas. "*Pra eles tem...só que a visão deles é outra. Quanto rende um apartamento, o lucro né?*". Também os considera muito organizados, uma força muito efetiva na cidade.

O **Entrevistado 02** caracteriza essas forças como sutis e sofisticadas, que, embora as reconheça e saiba da sua existência, são difíceis de serem entendidas em pouco tempo (2017-2020), exceto pelo caso da Vila Vicentina, que o **Entrevistado 03** também destaca: "*(...) na Dionísio Torres, a gente vê ali, claramente, uma pressão do mercado, de atuar, de desconfigurar(...)"*. Na verdade, **Entrevistado 02** explica que sua atuação enquanto técnico ocorre em nível diferente do nível de manifestação mais expressa dessas forças: *"(...) ela acontece fora desse cenário (...), que é Iplanfor, conselho gestor, o mercado está acima disso. O mercado imobiliário é um tipo de negociação que pode estar acontecendo com o Prefeito, com o Secretário, entendeu?*

**Entrevistado 03** destaca que agora, pós-PIRFs, é que vai se sentir mais forte a atuação das forças de mercado, tendo em vista a passagem esperada do planejamento à execução:

> E eu acho que a gente vai vê agora com esses Decretos que estão na Câmara, a gente vai ver lá. Pode ser que eles tenham deixado a gente sonhar a nível de planejamento, mas, a partir da hora que for implementar, executar, essa força do mercado vai chegar e "ó, acabou!".

O **Entrevistado 04** afirma que a dimensão política é o foco e nível de atuação, especialmente onde é necessário o suporte econômico, as campanhas eleitorais. Lembra que a forma de controle e o direcionamento do Poder Público acontece via campanhas eleitorais, e de repente se questiona "*quem é que injeta o dinheiro?*", argumentando que é possível sua verificação claramente pela análise dos doadores de campanha de cada candidato. Defende que as forças econômicas, esses atores, constroem a cidade como um cenário, exercendo sua dominação em toda a cidade, de modo que a articulação de apoio e doações para que as campanhas tenham êxito de fato também aconteceria pela *"lógica de investimento*", o que geraria uma dívida a ser paga durante o mandato. Afirma por fim que essa visão social de significativa parcela da sociedade da terra/imóvel como bem ou "investimento" compõe o paradigma econômico da cidade, e que ela é extremamente prejudicial à cidade, relacionando-o como causa para uma cadeia de problemas urbanos:

> Enquanto a gente não perceber que essa **dinâmica de exploração da cidade** voltada pra interesses econômicos, ela é **extremamente prejudicial à cidade**, não pelo fato de promover uma cidade, não somente por ela excluir, mas por gerar insegurança, por ela gerar desigualdade, que **aí como cidadão a gente não consegue viver**. (Grifos meus)

Essa visão dificultaria enxergar a cidade como um espaço conectado e que, por sua função junto ao Ministério Público, a forma que encontra de se articular é exigir uma "contraprestação" ao retorno que a cidade dá em termos de investimento.

**Entrevistado 07** pensa que as cidades são capitalistas e que isso diz muito sobre o que e quem define a cidade e que, embora os movimentos sociais também representem uma força, são uma força menos forte. Comparada a uma corda, lembra que esta quebra para o lado mais fraco, que considera ser o do movimento social.

Ressalta-se (**Entrevistado 01**) que a luta entre os interesses representados por instituições e por pessoas e a tensão relacionada a essa luta promovem movimentações e efeitos que se tornam evidentes diante dos contatos com quaisquer dos agentes. Esclarece também que os produtos dessa tensão estão à mostra, referindo-se às alterações do Plano Diretor e à participação raivosa dos grupos pró-ZEIS, numa síntese pendular entre constituição e desconstituição, formação e deformação:

> Aí você vê o movimento da sociedade mercantil, da sociedade a quem não interessa as ZEIS, de desfazer as ZEIS, há todo um processo, por isso a participação raivosa [referindo-se aos movimentos pró-ZEIS], de desconstituição das ZEIS, certo? Ao passo que tem essa história da regulamentação tem a desconstituição convivendo com essa luta(...)

**Entrevistado 01** acrescenta em outro ponto de sua entrevista que as comunidades, ao se sentirem ameaçadas ou desassistidas, ''*não deixam por menos*": acampam em frente à Prefeitura (ao Paço Municipal). **Entrevistado 04** também declara que a reação das comunidades é ousada: *"Aí cito a resistência, ela é muito mais ousada de agir (...)".*

**Entrevistado 04** afirma que considera a articulação conjunta entre resistências e instituições a melhor forma de atuação em prol de sua visão de cidade e da implementação das ZEIS, sem o que considera que a condição da cidade estaria pior: "*eu acho que resistências somada a instituições, eu acho que é isso que dá o ponto de talvez a coisa não esteja num patamar ainda pior".* **Entrevistado 04** considera que a melhor estratégia é o diálogo com o Poder Público e a cobrança de seu dever: *"Por que existe uma cobrança...e eu digo sempre assim que essa cobrança a gente deve tentar dialogar, tentar resolver de forma administrativa".*

**Entrevistado 05** acredita que, apesar de não ter acesso direto ao entendimento dos movimentos, eles aprenderam a como manejar a pressão em relação à cobrança do Poder

Público, *"(...) como lidar, como é que pode flexibilizar, pode endurecer (...),* e como lidar com a tensão da disputa, ajustando essa relação no tempo. E08 complementa que considera ser a pressão dos movimentos e, mais ainda, a tensão da disputa que move a política sobre ZEIS, e que os movimentos já entenderam isso e que é assim que devem continuar fazendo, pois são eles que levaram as ZEIS à frente. **Entrevistado 07** percebe também que os movimentos sociais estão, em relação às ZEIS, muito bem articulados e que essa articulação envolve também a temática do Plano Diretor.

**Entrevistado 07** lembra que a ANSUR ajudou a criar o Fórum Nacional de Reforma Urbana, "*que era uma junção de movimentos, entidades, enfim, universidade, Poder Público, fazer esse entendimento de que assim como nós tivemos reforma agrária no campo, nós termos reforma urbana na cidade"*. Lembrou também que o tema "reforma urbana" é antigo, da década de 1960, e tem forte relação com o Plano de Metas do Governo João Goulart, o que despertou o Golpe Militar de 1964 e que não permitiu todas essas reformas.

**Entrevistado 02** ressalta a participação das ONGs em Fortaleza no início do processo das ZEIS, destacando que isso é bem anterior às discussões do Plano Diretor de 2009, *"talvez tenha começado no final dos anos 90, mais ou menos por aí",* inspirado nas experiências de outras cidades. O **Entrevistado 10** compreende que as organizações ou entidades possuem o papel de sustentar o contrato social, exercendo controle sobre ele e aproximando o Poder Público e o cidadão (as comunidades), que considera em extremos opostos, "*entre as pontas que cercam a cidade",* bem como veiculando j"*as angústias, os sabores e os dissabores"* e amplificando para o Poder Público as vozes e os desejos das comunidades, o que considera indicativo de uma sociedade pouco ou muito evoluída.

O **Entrevistado 03** afirma que a luta pelo Direito à Cidade tem forte conexão com as demais lutas na cidade, e outras razões para lutar, mas considera que se trata da mesma luta e dos mesmos lutadores, referindo-se ao acampamento na Casa Frei Tito como tentativa de evitar sua demolição:

> (...) aquele pessoal do Pici, que tá lá dentro das ZEIS, eles também estavam na luta da preservação, do reconhecimento, do tombamento. (...)Então, essas pessoas que estão na luta pelo direito à cidade, elas também encampam outras lutas, (...) A gente vê muito isso no Poço da Draga também, né?

Acredita que o "pessoal do Pici" tem uma atuação mais forte que outras ZEIS porque está na luta pelas ZEIS há muito tempo e porque parece ser mais esclarecido, possui muita ligação com a universidade, seja por sua formação, seja por outras conexões.

O **Entrevistado 03** não acredita que o tema ZEIS seja um tema que tenha a atenção que merece também na sociedade civil (bem como na gestão de que participou, do Prefeito

Roberto Claudio), *"seja na imprensa, seja nas pessoas em geral… Muitas pessoas não conhecem o que é ZEIS, não sabem o que é ZEIS… (...), tô falando de pessoas assim ditas esclarecidas, né?!… Nossos colegas, nossos familiares…"*, e que a condição de trabalhar com esse tema o proporcionou conseguir levar para a família, que também considera esclarecida e que conhecem a precariedade, mas que não conheceriam o instrumento se não fosse sua atuação profissional.

O **Entrevistado 03** analisa a sociedade civil que participa das discussões como insuficiente:

> E eu acho que a sociedade civil… A que participa, o papel dela é fundamental, é ótimo, é adequado, **é insuficiente, porque a gente precisa de mais**, mas não que tenha algum demérito deles. Eu acho eles sensacionais, mas **eu acho que ainda é pouco frente a nossa realidade precária, né**? (Grifos meus)

O **Entrevistado 03** lembra que Fortaleza tem 2,5 milhões de pessoas e que nem todas tem compreensão do que acontece na própria cidade. Que é preciso desenvolver sensibilidade para o tema, a nível de cidade e de País, com discussões e debates sobre inclusão e permanência das pessoas onde moram, "*de entender que não é certo marginalizar as pessoas (...), que não é certo expulsá-las dos lugares delas pra um conjunto habitacional… Porque não entendem… "*. Afirma que o impacto inicial não será tão perceptível, pois toca inúmeros processos, *"isso é um processo"*, mas que ainda assim é necessário para que haja uma mudança social com o tempo.

**Entrevistado 07** lembra que Universidades e ONGs promovem cursos de capacitação para os movimentos, pra esclarecer o que é ZEIS, e considera isso muito importante para o fortalecimento da política sobre ZEIS.

**Entrevistado 03** expõe que a sociedade civil, fossem os moradores ou as entidades e grupos universitários, não acreditavam nos técnicos, tinham muita desconfiança e que esse quadro foi melhorando com o tempo, à medida que viam as atitudes de trabalho e fortalecimento do instrumento ZEIS:

> (...) no início, **eles nos viam com muita desconfiança, não acreditavam no que a gente dizia, nas nossas opiniões, sempre achavam que tinha alguma coisa por trás. Então, quando a gente dizia uma análise técnica de alguma decisão, de um item, eles achavam que a gente tava querendo que, por trás, fosse fragilizar as ZEIS, pra expulsá-los…** (...) até que a gente foi ganhando confiança durante esse processo, né? Deles verem… 'Não, eles são simpáticos à nossa causa, são pessoas que eles [nós] podem contar, né?' Então, eu acho que de início tinha um conflito, um olhar de desconfiança. Depois, acho que a relação foi a melhor possível. (Grifos meus)

**Entrevistado 03** trouxe que parte dos moradores que participavam dos conselhos os abandonaram, outros chegaram, mas que houve o uso político de alguns conselhos por parte de moradores. Relata: *"alguns sumiram durante o processo, principalmente o pessoal do Serviluz. Outros*

*novos protagonistas* [surgiram], *a gente viu isso no Mucuripe. Existiram pessoas que, de repente, sumiram ou perderam o protagonismo pra outras",* indicando que as reuniões dos conselhos também eram vistas como palcos de exposição de interesses e demandas e que a proximidade com representantes do Poder Público era algo desejado pelos participantes comunitários.

**Entrevistado 06** revela que quando se fala em movimento popular se homogeneíza muito, que no trabalho de campo em relação à elaboração dos PIRFs pode perceber que há uma variedade enorme de atores que compõe esse movimento, e que em relação ao processo das ZEIS *"tem os que acreditam, os que depositam confiança, tem outros que estão desencantados e tem outros que são contra"*, não se podendo compactar romanticamente o movimento como se houvesse um único desejo coletivo e um único pensamento coletivo, reconhecendo inclusive certo grau de competição entre as lideranças e participantes comunitários.

Em síntese, tem-se:

<table>
<tr><th colspan="2">Compreensão Analítica dos Atores Institucionais sobre "Sociedade Civil"</th></tr>
<tr><td colspan="2">"Sociedade civil"<br>- Compreendida enquanto síntese pendular entre grupos com movimentos distintos: constituição e desconstituição, formação e deformação;<br>- Compreendida a sociedade civil no geral como imparcial e insuficiente na Política sobre ZEIS;<br>- Compreende-se que Imprensa divulga pouco sobre as ZEIS;</td></tr>
<tr><td>"Resistência"<br>("grupos que lutam por direitos sociais, (...) pelo direito à cidade")</td><td>Empresários<br>("quem decide sobre a cidade")<br>"O mercado tem nome e endereço"</td></tr>
<tr><td>- Pensa-se no PIRF como produto gestado com a comunidade;<br>- A soc. civil organizada seria associada exclusivamente a grupos universitários atuantes no processo (LEHAB/UFC), considerado muito atuante na Política;<br>- Indica-se que algumas comunidades que se destacaram no início da luta para implementar as ZEIS: Lagamar, Pici e Serviluz, referindo-se a elas como "grupo comunitário que exerceu pressão";<br>- Indica-se que essas mesmas pessoas e movimentos</td><td>- Compreende-se a parcela que possui interesses econômicos, lembrando do setor turístico e de setores que exploram economicamente a localização de terras, como as do Serviluz/Cais do Porto e as da proximidade com o Poço da Draga, que sofreu ameaças de instalação de um aquário por uma parceria público-privada;<br>- inércia e não aceitação da utilização de instrumentos</td></tr>
</table>

| | |
|---|---|
| tiveram e terão participação nas discussões do Plano Diretor e que em relação às ZEIS estão muito bem articulados;<br>- Apontada a participação das ONGs em Fortaleza no início do processo das ZEIS;<br>- Aponta-se que os movimentos sociais também representam uma força, mas uma força menos forte que as econômicas;<br>- Aponta-se que há movimentações e efeitos na Política sobre ZEIS através da luta dessas pessoas;<br>- Participação raivosa junto à gestão pública;<br>- Indica-se que as comunidades, ao se sentirem ameaçadas ou desassistidas, ‘’*não deixam por menos*”: acampam no Paço, *“a resistência, ela é muito mais ousada de agir (...)”*;<br>- Moradores teriam sido impactados pela Política, passando a participar mais e de forma cada vez mais qualificada à medida que aprenderam com o processo das ZEIS;<br>- Foi relatado que as reuniões dos conselhos também eram como palcos de exposição de interesses comunitários e políticos-partidários e demandas políticas e que a proximidade com representantes do Poder Público era algo desejado pelos participantes comunitários*;*<br>- “*eu acho que resistências somada a instituições, eu acho que é isso que dá o ponto de talvez a coisa não esteja num patamar ainda pior”*;<br>- Apontado como melhor estratégia: o diálogo com o Poder Público e a cobrança de seu dever;<br>- Compreende-se que os movimentos sociais aprenderam a como manejar a pressão em relação à cobrança do Poder Público;<br>- Luta e tensão da disputa que move a Política sobre ZEIS;<br>- Compreende-se que organizações ou entidades possuem o papel de sustentar o contrato social, exercendo controle sobre ele e aproximando o Poder Público e o cidadão (as comunidades) e amplificando para o Poder Público as vozes e os desejos das comunidades;<br>- Indica-se desconfiança em relação a representantes do Poder Público; | urbanísticos como ZEIS, veem-se ameaçados em seu direito de propriedade, considerado quase absoluto;<br>- interesses econômicos protegidos pelo Estado;<br>- setores vinculados à construção civil, como o SINDUSCON<br>- ***“Eles tem representante na Câmara****, eles se articulam, eles conseguem passar uma lei, com muito mais força do que conseguiria passar uma lei pra uma comunidade né?”*<br>- “*o mercado imobiliário não permite* [as ZEIS] *certo*?”<br>- ZEIS 3 são o foco de alguns proprietários de terras de Fortaleza<br>- o mercado pensa diferente sobre a desigualdade urbana e como equalizá-la, e não é através do instrumento ZEIS, mas de um mecanismo que utilize a outorga onerosa do direito de construir, é através de taxas etc;<br>- são muito “práticos”, objetivos e financistas;<br>- forças “invisíveis”, sutis e sofisticadas;<br>- nível de manifestação mais expressa dessas forças é o da alta gestão e o político, não o nível técnico ou de atuação em campo;<br>- a atuação das forças econômicas no nível político ocorre por meio das campanhas eleitorais e pela lógica do investimento;<br>- pós-PIRFs, é que vai se sentir mais forte a atuação das forças de mercado;<br>- forças hegemônicas definem o paradigma hegemônico de |

| | |
|---|---|
| - No trabalho de campo em relação à elaboração dos PIRFs foi percebido que há uma variedade enorme de atores: *"tem os que acreditam, os que depositam confiança, tem outros que estão desencantados e tem outros que são contra"*, e certo grau de competição entre as lideranças e participantes comunitários; | cidade (cidade -mercadoria);<br>- responsáveis por alterações da Política no Plano Diretor; |
| **Consolidações Indicativas:** | - Luta e tensão da disputa são importantes para mover a política sobre ZEIS (Entrevistado 01, Entrevistado 05, Entrevistado 03);<br>- Vínculos de extensão e formação universitária com as comunidades fortalecem a luta pelas ZEIS (Entrevistado 03);<br>- É importante desenvolver sensibilidade da sociedade civil com o tema ZEIS com discussões e debates sobre inclusão e permanência das pessoas onde moram (Entrevistado 03);<br>- Cursos de capacitação para os movimentos realizados por Universidades e ONGs sobre a Política sobre ZEIS (Entrevistado 07) auxiliam de forma relevante a apropriação do tema e a politização da sociedade civil; |

Quadro 21 - Compreensão analítica dos atores institucionais sobre "Sociedade Civil"

# ANEXO B - RESULTADOS DA ANÁLISE DE CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE DOS ATORES INSTITUCIONAIS DA "POLÍTICA SOBRE ZEIS"

Para além da avaliação experiencial, aqui se pretende reunir os indicativos das análises sobre o processo das ZEIS em Fortaleza, de 2009 até 2020, como os entrevistados compreenderam o processo de implementação das ZEIS, em conjunto, especialmente em sua última e mais recente fase, a regulamentação e a instalação dos conselhos gestores e a elaboração dos PIRFs de 09 (nove) ZEIS consideradas "prioritárias".

## I) Compreensão sobre o processo de implementação da "Política sobre ZEIS"

*Longo prazo*

Muitos entrevistados reportaram a demora para se conseguir visualizar o instrumento ZEIS em funcionamento, "é um processo bem demorado" (**Entrevistado 10**), "é um processo todo muito lento" (**Entrevistado 02**), "Eu considero esse processo muito lento", "(...) é um campo de batalha eterno", "é um processo demorado para ser aplicado" (**Entrevistado 04**), tratando-se portanto de um consenso a percepção do excesso de prazo. As razões é que se diferenciam.

O **Entrevistado 02** justifica a demora pelo ritmo da própria comunidade e pela necessidade de participação. O**Entrevistado 04** também o qualifica naturalmente demorado vez que envolve participação, planejamento e execução de projetos. O **Entrevistado 05** entende que é demorado porque requer muito investimento público, inclusive na confecção dos PIRFs, qualificando os elaborados como ações de curto prazo do instrumento ZEIS e refletindo sobre o que seria médio e longo prazos, aproximando-se de da escala de prazos do Fortaleza 2040, construído para no máximo 24 anos (equivalente a 06 gestões).

O **Entrevistado 02** considera que o início da contagem do prazo não é 2009, mas muito antes: "*(...) talvez tenha começado no final dos anos 90, mais ou menos por aí, tanto pela questão das ONGs em Fortaleza quanto inspirado nas gestões de outras cidades, e o processo foi delimitado em 2009"*, e que houve um atraso na institucionalização dessa política em razão de programas nacionais intercorrentes que prevaleceram, citando o PMCMV. Sobre isso, **Entrevistado 04** expõe que a União assumiu o protagonismo das políticas habitacionais com esse programa, promovendo uma prejudicial dependência e uma coadjuvância de Estados e Municípios, instâncias estatais mais próximas da população, em relação aos avanços do Programa.

**Entrevistado 02** considera também um fluxo irregular, descontínuo, na política sobre ZEIS, *"(...) ele é um processo que teve um ápice e que depois tem um declínio e volta de novo. É*

*cíclico",* pois do ponto de vista da Prefeitura faltam técnicos e investimentos, especialmente logo após a aprovação do Plano Diretor de 2009, mesmo havendo uma busca por "participação" pelos movimentos. **Entrevistado 05** corrobora que *"Metade do período em que nada andou, vamos supor de 2009 até 2014, por aí. E depois uma agilidade maior no processo, então, fazendo esse recorte do período que começou a fluir"*, exemplificando a descontinuidade.

É interessante perceber que de 2009 a 2014, a nível nacional houve um forte estímulo à formação de conselhos de políticas públicas nos governos do PT e um certo alinhamento político entre União, Estado do Ceará e Município, mas mesmo assim os conselhos das ZEIS não foram amplamente instalados nesse período, apenas o do Lagamar com existência efetiva, o do Titanzinho/Serviluz/Cais do Porto e o do Poço da Draga não chegaram a se efetivar.

Além disso, **Entrevistado 02** considera que a sensação da demora do processo varia conforme a comunidade, sua articulação interna, a interpretação e compreensão do que é o instrumento, a instalação dos conselhos e a convergência na escolha de projetos e na elaboração de planos. Compreende entretanto que houve um atropelo do prazo quando da elaboração dos PIRFs, que talvez pudesse ter havido mais mobilização, mais atores, considerando ruim para os produtos elaborados, que, com mais prazo, seriam melhores. Mas foge da ideia de prazos homogêneos e ideais quando se trata de serviço público.

**Entrevistado 04** em tom de desabafo e de cansaço afirma considerar demorado porque, utilizando o instrumento de planejamento de onde partem as ZEIS em Fortaleza, o PDPFor 2009, as ZEIS para alcançarem o nível de planejamento territorial com os PIRFs ultrapassaram os 10 anos previstos para a revisão do Plano Diretor, sem contar que para as não-prioritárias a sensação não é de demora, mas de inexistência. Quando dimensiona o processo de elaboração dos PIRFs, aí afirma que "*também não tem que se fazer de forma 'assobrada'".*

Não se referindo ao processo especificamente transcorrido, mas enquanto dimensão temporal do instrumento ZEIS, **Entrevistado 06** destaca que por se tratar de uma visão de cidade é uma visão de longo prazo: *"Então assim, a ZEIS, (...) ela tem que ter uma visão de cidade, ela não pode ser só o local* [referindo-se a casa em contraposição à cidade]*... É uma visão de cidade, é uma visão a longo prazo".*

*Despriorização*

**Entrevistado 06** preocupa-se com a descontinuidade do processo para além-PIRFs, abordando-a de fora da gestão municipal, mas enquanto Poder Público. Expressa receio pelas efemeridades que se tornam os projetos que perdem prioridade em meio a tantos problemas a buscar soluções, "*e isso aí vai tomando conta dos olhares, das intervenções, das prioridades".*

O **Entrevistado 03** traz uma posição interessante para qualificar a vontade política na prática em relação ao desenho posto sobre as ZEIS. Pensa a responsabilidade da gestão de colaborar para o protagonismo legal do instrumento, que por seu desenho é "prioridade", mas que acaba sendo dimensionado politicamente como os demais projetos, de acordo com as gestões e suas prioridades de fato, bem como em relação à visão de atuação administrativa e também por outros eventos, como a "pandemia", que se tornou o foco prioritário em função de sua gravidade:

> Eu acho que, na prefeitura de uma forma geral, na gestão passada [Roberto Claudio], as ZEIS não tinham o protagonismo que elas merecem ter. Eu acredito que **nem nessa gestão vai ter, tem é menos, até por conta do momento que a gente tá vivendo**… (...) **O foco da administração pública é outro**, apesar que nas ZEIS é que estão acontecendo as maiores mortes, isso a gente vê no jornal. Mas, assim, isso não é o protagonismo, não é a luta inicial...não vai ser essa, **a luta agora é da pandemia**. E, no caso da nossa época, **antes da pandemia**, eu acho que ela [a ZEIS] só tinha esse espaço por conta, principalmente, dos moradores e de alguns gestores que tinham uma sensibilidade maior. **Mas, a nível de gestão, de uma forma prioritária, não. (...) Há uma pressão, realmente, da Prefeitura por… pelo que dá visibilidade, pelo que dá dinheiro. E, eu acho que essa questão da moradia nunca… não tocou**" (Grifos meus).

**Entrevistado 02** também relata que a pandemia atravessou o processo de implementação das ZEIS, já que seu início abrangeu a finalização de alguns PIRFs, atrapalhando um pouco a elaboração participativa e aproximando do risco de adiamento da execução do planejamento. **Entrevistado 05** destaca que a gestão pública, com os PIRFs prontos, passou a visualizar com maior atenção esses territórios (embora considere que *"não é porque ele* [o território] *é ZEIS que tem que ter prioridade, na verdade isso deveria ser com todas as comunidades"*).

*Sucesso e/ou insucesso?*

**Entrevistado 01** considerou que o processo foi de sucesso e de insucesso, a partir do critério relativo ao sujeito que promove resultados. Entende que se se avaliar que foram 12 anos de resistência e luta, e com a expectativa de que a luta não pare, foi um sucesso para ele, pois se trataria de um processo contra-hegemônico. Em relação à gestão, considera um insucesso, pois que não se tenha ainda percebido que as ZEIS são uma grande estratégia de potencialização de resultados:

> (...) a atividade nas ZEIS vai diminuir desigualdade social, vai promover inserção social, vai promover uma série de benefícios à mais de 40% da população, que são 43% da população que vive em áreas precárias, é quase

> metade da população de Fortaleza, 1 milhão e 640 e pouco mil pessoas vivendo nessas áreas, se o Poder Público tivesse atinado para isso em 2009, hoje, 16 anos depois, a gente já estaria noutra condição. Então desse ponto de vista, é um insucesso. Foi perda de tempo.

O **Entrevistado 01,** afirmando que por critérios técnicos, científicos e epidemiológicos, não se poderia jamais desconsiderar a estratégia urbana "ZEIS", justifica o descaso pelo contexto social e histórico. Perguntado então se seria um fetiche social ter um instrumento para não implementá-lo, o **Entrevistado 01** reage energicamente identificando-se com essa luta:

> É um escárnio né?, é um escárnio, é um escárnio, próprio de uma sociedade desigual como a nossa (...) é um escárnio, é o país que elegeu o Bolsonaro (...) Quem considera isso um fetiche… você precisa ver a cabeça do considerador, que vive nesse universo que é próprio nosso. (...) Porque é uma luta, ZEIS é luta, ZEIS é luta… esse é o bordão da ZEIS.

O **Entrevistado 02** avalia o processo de implementação das ZEIS como extremamente positivo, embora bem desafiador, seguindo em tom de reflexão e cansaço. Em seguida, coloca a execução do processo das ZEIS pelo Iplanfor, *"com um plano de planejar a cidade de uma forma macro, até entrar no território…"*. Relata que não sentiu medo de entrar nos territórios nem que se sentiu constrangido, que não se incomodou com os horários, por vezes fora de expediente, mas que um dos pontos principais foi a dificuldade de as pessoas compreenderem a diferença entre plano e projeto, e que essa dificuldade levava a embates com a Prefeitura, muito mal vista pelas comunidades, explorada e tensionada pelas universidades.

O **Entrevistado 03** avalia que há perdas e ganhos, mas que no geral considera positivo o saldo, embora o processo não tenha sido fácil, tendo inclusive vivido conflitos pessoais em razão da sua representação enquanto Prefeitura e de sua identificação com as lutas das quais considera fazer parte o processo, *"eu sou uma pessoa historicamente ligada a essa luta de uma cidade mais justa, dessa pauta".* E afirma que o processo *"Não é sucesso porque é um campo de batalha eterno"*, justamente o oposto de **Entrevistado 01** ter considerado um sucesso. Considera que poucas unidades foram contempladas, apenas 10, apesar do relato de pedidos para outras serem inseridas e da compreensão de que não há condições laborais para um setor pequeno implementar mais ZEIS, embora avalie que o setor conseguira mediar diversos conflitos com os atores participantes, inclusive com as universidades. **Entrevistado 03** ainda julga que o processo de instalação dos conselhos gestores e de elaboração dos PIRFs foi muito desacreditado no início em razão da abertura da vaga para os vereadores, que identificou como um grande e geral receio dos representantes comunitários.

**Entrevistado 04** julga o processo como limitado para a dimensão da cidade, já que o território correspondente às ZEIS prioritárias equivalha a 6% do território de Fortaleza, embora o considere uma resposta à cidade como um todo, ainda que afirme não ter tido tempo e condições de se aprofundar nos PIRFs ponderando o seu nível de atuação institucional junto à política habitacional como um todo, não somente junto às ZEIS. Além disso, compara à demanda habitacional do cidadão, concluindo pelo pequeno progresso no geral em relação a número de moradias. Ainda se ressente de que o processo seja restrito ao Iplanfor e denuncia que *"várias obras* [estão] *sendo realizadas e que não passam pelo crivo do Conselho Gestor das ZEIS, e que deve passar, pois foi constituído pra acomodar o interesse da comunidade(...) fruto de diálogo e resposta às comunidades"*, reforçando a ideia de que se trata mesmo de um processo contra-hegemônico que impacta outros instrumentos de política urbana, na contramão das dinâmicas público-administrativas de interesse do empresariado, e citando a ZEIS como um limite ou fronteira à hegemonia dos interesses econômicos (cita especificamente o caso da ZEIS Poço da Draga).

**Entrevistado 08** julga o processo como de insucesso, um processo sem priorização política e sem democracia e inclusão social efetivas, já que acredita que no Brasil não se consegue fazer gestão democrática efetiva, que considera "uma gestão com resultados". Pedido para se aprofundar sobre o assunto, disse que há tentativas através das lideranças comunitárias, que reconhece estarem presentes nos conselhos, e do Iplanfor, que estaria tentando inserir ações dos PIRFs na LOA e no PPA, mas que a seu ver, apesar de a nível de plano considerar bom, faltariam temas mais práticos para "conseguir tirar do papel", citando o exemplo de projetos de infraestrutura e de orçamentos. **Entrevistado 02** também projeta uma preocupação quanto a esse assunto: "*talvez a gente vá encontrar problema em relação à orçamento para a execução dos PIRFs"*.

Embora diferentemente compreendam a implementação das ZEIS como um processo urbano saudável ou positivo para a cidade como um todo, considerando a desigualdade socioeconômica e os planejamentos elaborados, portanto com efeitos também "fora do papel", apontam para a necessidade de buscar inovações. **Entrevistado 10** faz coro com **Entrevistado 08**: *"precisamos também buscar inovações pra que as ZEIS não fiquem tão somente no papel"*, mas se referindo a mecanismos de financiamento das ações planejadas.

Essa adaptação a mecanismos financeiros, considerada de forma a captar recursos externos, é analisada por Miranda e Morais (2007) no caso do Prezeis em Recife como importante:

> O status de ser Zeis, como instrumento de reafirmação do grau de consolidação do assentamento, e a existência de um sistema de gestão participativa vêm habilitando o Prezeis para a captação de recursos (públicos ou/e frutos de financiamentos de agências internacionais).

**Entrevistado 05** avalia que o processo inverteu a lógica que vem sendo trabalhada na gestão pública de modo geral e nas questões relacionadas ao desenvolvimento urbano. Afirma que o processo trouxe sobretudo uma consolidação para o movimento social que luta pelas ZEIS, um protagonismo novo, embora traga um aspecto relevante sobre a participação das comunidades nos planejamentos: *"quando você traz o PIRF pra comunidade, eu não consigo perceber* ***se ela entende exatamente o que é aquilo dali***" (Grifos meus), indicando que planejar ainda é uma atividade distante dos residentes das ZEIS em geral. Acredita que houve uma consolidação ainda mais ampla da temática "ZEIS" não somente nos movimentos, mas também na esfera das universidades participantes e na da gestão pública.

**Entrevistado 04** revela que a elaboração dos PIRFs só se deu por uma mobilização de forças institucionais e extrainstitucionais e de conhecimento sobre a "cabeça" da população e das lideranças *"com essa história de crença na organização e de mobilização(...)"*, já que considerou um processo muito relacional. Destaca como "lado bom" "*tudo que foi objeto de organização, de mobilização, de construção de esperança, de valorização da população e de percepção da cidade como uma unidade a ser preservada".* Acrescenta que foi muito bem-sucedida a mobilização através da seleção de mobilizadores sociais da comunidade realizada pelo próprio campo popular do conselho gestor da ZEIS. Como "ponto negativo" *"(...) o desencanto (...) o tempo inteiro no horizonte"* e o receio da descontinuidade das ações do Poder Público baseado no que enxerga por "prioridades efêmeras", atravessadas sempre por novos problemas e prioridades públicas. Afirma que todo o trabalho de elaboração dos PIRFs foi muito cansativo mas *"a gente percebe que foi uma beleza de trabalho",* em sentido estético-compensatório.

*Dificuldades*

**Entrevistado 01** evidencia o desconhecimento e o despreparo técnico sobre o instrumento ZEIS por parte dos agentes públicos, reconhecendo ser natural até certo ponto.

**Entrevistado 02** expõe que faltam um corpo técnico mais robusto na Prefeitura e que as forças burocráticas são poucas, mas internas, representam uma oposição, comparando-as a um boicote por que não pode apontar nomes, mas que acredita ser conduzido pelo contexto social e político-burocrático, a exemplo *"de questionar questões simples, como um edital, de elaboração das eleições do conselho gestor. Também senti dificuldade de liberar a gente para fazer o trabalho, tinha umas minúcias para atrapalhar a coisa".*

De fora da gestão municipal, **Entrevistado 06** consegue também visualizar essas forças burocráticas e "*também as formas até burocráticas de avaliação. (...) todos esses caderno foram submetidos a uma forma de avaliação que, se não fosse algum tipo de crença de facilidade, não iria passar por algum detalhe"*, indicando grande resistência para a aprovação e recebimento dos cadernos dos PIRFs pelo Iplanfor, e que todo o processo passou por intenso convencimento dentro da Prefeitura, alimentado por uma dose de boa vontade dos que acreditaram no processo e conseguiram "*traduzir (...) o que é importante em um formato possível, institucional. Então teve esses detalhes, essas sensibilidades"* .

**Entrevistado 01** revela que basta olhar nas atribuições da DIART para se entender "*onde é que a gente começou a achar um cantinho pra ZEIS dentro do Instituto de Planejamento***.** **Entrevistado 05** reforça isso afirmando que é pequena a participação e a integração de outros setores, "*E aí, isso, dentro do processo de trabalho do Iplanfor, como ele se abriga na DIART, ele se abriga e se isola lá (...) era uma questão especificamente com a DIART"*. **Entrevistado 03** compreende que essa equipe é pequena para suportar pedidos de mais comunidades.

**Entrevistado 05** entende a primeira grande dificuldade do processo durante a realização das reuniões de conselho gestor, identificando como o próprio Poder Público, seu não engajamento, sua completa distância do tema, o que perdurou durante todo o processo, sem uma maior aproximação. **Entrevistado 07** reforça essa situação quando afirma que *"infelizmente, outros, que não tinham esse conhecimento iam participar, ser representantes. Aí, sinto muito, aí não vai pra frente. (...) certeza de que o Iplanfor teve essa dificuldade em relação a Habitafor mas também e relação a outras secretarias"*

**Entrevistado 10** lembra a dificuldade de acesso das instituições que fazem parte do Poder Público para adentrar as comunidades, o que considera histórico "*por conta de processo de construção de relações difíceis que pode ter acontecido no decorrer do caminho"*, relações essas que acompanham o sentimento histórico da população em relação ao Estado e que se vinculam à percepção de que só ocorre a aproximação baseada em interesse político-eleitoral, relação oportunista e exploratória, um meio para a permanência no Poder, interferindo portanto na construção de barreiras locais comunitárias que impeçam ou dificultem a entrada física do Poder Público nesses territórios.

**Entrevistado 06** denuncia a existência de críticos radicais que teriam agenciado moradores para pensar que os PIRFs não deveriam ser elaborados, que seriam produtos favoráveis apenas à gestão, e que as universidades também teriam se cooptado em favor da gestão e em desfavor das comunidades. Reconhece também a dificuldade de se levantar

dinheiro para esse planejamento e afirma que a verba para os PIRFs só foi conseguida em razão da atuação política e engajada socialmente do Dr. Eudoro.

Em relação ao processo de construção de credibilidade institucional dentro do processo de elaboração dos PIRFs, **Entrevistado 06** revela que isso ocorreu através de verificações ou testes em vários momentos: quando entraram nos bairros com a população ao lado, quando estrategicamente *"*vestiram a camisa da comunidade", quando ouviam reclamações e queixas contra a Prefeitura e as acolhia, quando foram pedidas as informações contratuais dos projetos de elaboração para acompanhamento, como por exemplo, quanto foi gasto em cada PIRF, ou quando, mesmo sabendo que haveria a presença de poucas pessoas em determinadas reuniões, não se podia *"quebrar o calendário"*.

**Entrevistado 02** avalia que, dentro desse processo e em relação ao Poder Público dentro dos Conselhos, também sentiu a ausência da SEINF, secretaria responsável por obras, vez que na execução dos PIRFs, saindo do planejamento, é uma secretaria cuja opinião técnica é bastante relevante, e que poderia ter sido incorporada ao planejamento: "*é interessante a gente ter a opinião de quem realmente executa, de quem vai fazer a obra, de quem vai fazer o saneamento…(...) a questão sanitária desses locais é uma demanda muito recorrente, sempre se perguntava isso.*

**Entrevistado 06** também percebe essa ausência e relata que já se identificam colisões entre os PIRFs e as obras pensadas pela SEINF, indicando a ZEIS Serviluz como um caso de colisões e reforçando que mesmo esses casos devem ser apresentados e aprovados junto aos conselhos gestores.

*Avanços*

Foi identificado como avanço o "Comitê das ZEIS" e seu relatório (Fortaleza, 2015), a formação da "Comissão das ZEIS", uma maior maturidade do Poder Público em relação ao tema "ZEIS", *"avança algumas casas*" (**Entrevistado 01**).

O recuo do Grupo M. Dias Branco em relação à construção do aquário próximo à comunidade da ZEIS Poço da Draga, que, segundo **Entrevistado 04**, teria evidenciado a colisão de seus interesses com os interesses de permanência da ZEIS, o que teria sido um limite à hegemonia dos interesses econômico-urbanos.

**Entrevistado 05** lembra que a publicação do Decreto nº 14.211/2018 destensionou a relação entre Prefeitura e movimento pelo descongelamento do processo de implementação das ZEIS, que estava represado desde 2009, mesmo considerando a existência do Relatório das

ZEIS com o diagnóstico delas em Fortaleza, e pelo descongelamento dos atores e lideranças, que saíram dos redutos burocráticos de articulação, dando vida e movimento à temática ZEIS. Percebe também a evolução da temática ao final dos PIRFs, *"você vê o crescimento da temática ZEIS. Sai daquele lugar de ser um problema, aquele lugar que ninguém queria trabalhar com isso, pra ser a menina dos olhos de vários atores, que opa! É ZEIS, é ZEIS!"*, destacando a visibilidade, a apropriação e a consolidação do instrumento na pauta da gestão pública e que não é mais algo só do Iplanfor, mas objeto de atenção de todas as secretarias.

**Entrevistado 08** destaca que o planejamento nas ZEIS foi um grande avanço, mas que as ZEIS no geral não possuem resultados efetivos e que os PIRFs também não vão gerar, a depender bastante de investimentos. Nesse sentido, expõe sua visão de avanço e de atraso acerca do instrumento como um todo:

> Mas eu sem dúvida acho que **já foi um grande avanço** de coração as ZEIS, os planejamentos. **Sou contra as ZEIS 3** mas a favor das ZEIS 1. **Sou contra as ZEIS 3, ZEIS de vazios**.

*Processo educativo*

**Entrevistado 06** revela que para o Poder Público universitário o primeiro ponto importante para o trabalho de elaboração dos PIRFs foi a fixação do pressuposto da abertura e aceitação do saber comunitário: "*(...) o primeiro ponto importante para nós é o seguinte: eles sabem! Então, nós não somos um saber que vem pra dizer como é que é pra ser feito, o que tem que ser feito, nós não somos isso".* Complementa que foi importante o modo como eles mobilizaram a passagem do desconhecimento ao conhecimento, a partir da explicação e consolidação do que era o PIRF, um nome inicialmente julgado estranho e pouco difundido pelas comunidades, mais apropriado pelas lideranças. Que muito do aprendizado proporcionado ocorrera nas apresentações comunitárias, em reuniões ampliadas com as comunidades, em que era preciso mobilizar alguns conceitos para que o público compreendesse e destacar sempre que eram propostas abertas e a receber o maior número de sugestões e desejos das comunidades, bem como no boca à boca em repasse do conhecimento pelas lideranças ou mesmo em reuniões preparatórias antes da aprovação dos produtos, como no caso da ZEIS Bom Jardim. Revela que houve também aprendizado sobre o equilíbrio entre seu papel técnico e seu papel político, de modo que, na consolidação do seu papel institucional autônomo, conseguiu constituir o espaço para proceder, como no caso dos pequenos conflitos político-comunitários gerados quando as comunidades se colocaram contra a impressão da logotipo da Prefeitura e do Iplanfor no material e nos cadernos dos PIRFs.

**Entrevistado 01** revela que o desconhecimento do que são as ZEIS é amplo e presente nos primeiros contatos com a temática por qualquer grupo social, inclusive dentro da Administração Pública e em relação à maior autoridade do Município, indicando que até mesmo o Prefeito precisou ser esclarecido sobre esse instrumento. Ressalta também que a participação e a gestão participativa são um processo de aprendizado, é difícil no início por uma questão sociocultural, mas que na prática não vê dificuldades administrativas e operacionais para instalar conselhos, já que essencialmente necessitaria apenas de espaços e momentos para conversa entre comunitários e representantes das Secretarias.

**Entrevistado 02** complementa que para os técnicos só o conhecimento direto dos territórios possibilitou compreender o que são ZEIS: *"Se a gente não tivesse ido conhecer um território desses, a gente nunca iria ter a visão de que **ZEIS são pessoas**"* (grifos meus), o que acredita ter sido possibilitado por um olhar mais humano, menos técnico, e pela formação, como profissional de saúde, da diretora da DIART projetado na condução do processo com a gestão.

**Entrevistado 03** expõe que existiram alguns momentos de formação sobre ZEIS: um curso oferecido pela universidade e uma capacitação em ZEIS exigida por decreto e ofertada pelo Iplanfor e parceiros (professores, arquitetos e juristas). Mas acredita que o próprio processo foi formativo para os seus participantes, de modo que passaram a ser mais atuantes no processo de planejamento, o que julga positivo e inspirador para utilização e expansão em outros campos de planejamento. Considera em relação a si mesma *"muito rico e acho que é por isso que a gente tem dificuldade de perder isso. (...) nós somos muito acostumados a essa visão tecnicista, e dessa visão de gabinete, de escritório, que você planeja aqui* [Iplanfor]*, o soberano é o técnico…"*, revelando que o processo foi formativo até para os técnicos, que possuem um lugar de hegemonia no planejamento urbano. Defende, enquanto técnico que esse tipo de planejamento deveria ser modelo e se expandir para outros campos de planejamento.

**Entrevistado 05** defende a ideia de que o processo foi formativo do início de sua participação até então. Desde o momento da leitura dos relatórios técnicos anteriores, do "Relatório das ZEIS" (FORTALEZA, 2015), do que já se tinha construído, que serviu como horizonte, mas que, foi no momento inicial de contato com os moradores no território, e especialmente nas assembleias territoriais, na eleição dos representantes e na instalação dos conselhos, que encontrou a potência de o grupo técnico reaprender a trabalhar, de modo conjunto e participativo:

> (...) **a gente também teve que aprender a como trabalhar**, a como a gente construir essa metodologia de participação, já que ela estava indicada mas **não tinha aí uma estruturação já posta, então a gente foi, eu acho assim, o mais potente foi que todos nós fomos construindo isso juntos**. **A**

> **comunidade foi entendendo como é que podia ser, as instituições envolvidas também, a gente pensando em estratégias do ponto de vista do planejamento, da gestão.** E nós encontramos assim… foi a partir desse **diálogo, eu acho, que é o exercício da participação, a gente encontrar um caminho**, um caminho metodológico digamos assim, que foi a questão de ter as assembleias, as eleições e tudo. (Grifos meus)

Interessante lembrar que há técnicos, como **Entrevistado 08**, que estranharam a diversidade de metodologias, analisando o fato pelo critério de como gerir essa diversidade metodológica entre os planejamentos, embora seja pressuposto do planejamento territorial em ZEIS a especificidade das experiências territoriais e a abertura técnica para a condução e participação comunitária.

**Entrevistado 05** também relata que no processo de construção dos PIRFs percebeu um processo de aprendizado também em relação às universidades: "*A universidade ela sai de um lugar onde ela tava ali pra **indicar o caminho** que a Prefeitura deveria seguir pra **construir qual é esse caminho**",* ou seja no encontro da teoria com a prática o aprendizado foi sendo construído, durante a experiência dos PIRFs, que considera ter representado uma efetiva aproximação com as comunidades, "*com todas essas relações conflituosas que **nós temos no meio acadêmico**" (*entrevistado já trilhou vida acadêmica intensa, embora esteja afastado, tendo sido professor e doutor em sua área de formação), pois atravessada por conflitos de poder internos à academia (no momento em que expôs não abordou quais seriam esses conflitos, mas em outros momentos de sua entrevista esclareceu conflitos da academia relacionados à hegemonia do saber e a disputas internas por esse poder).

**Entrevistado 06** ressalta que a academia compreendeu esse processo não só como um processo de ensino mas de aprendizagem: "*Aprendemos quando eles diziam 'isso não serve pra nós', 'isso nós não acreditamos'",* ou mesmo quando se refletia sobre como se relacionar institucionalmente, como se organizar, como convencer o outro que muitas vezes não deseja o processo de planejamento, reconhecendo ser um processo muito rico de experiências. Reflete sobre o pensar técnico como sendo um pensar que olha pra todos os lados, inclusive o institucional e o relacional, político, já que elaborar os PIRFs foi especialmente um "juntar de cabeças".

**Entrevistado 07** revela que o ponto principal do aprendizado com as ZEIS não é o conhecimento técnico em si. Percebendo que a importância do tema para os técnicos era variável, faz uma análise dos representantes do Poder Público e expõe que a maioria não enxergava a importância das ZEIS para a cidade, não compreendia, e ir para uma reunião de conselho era visto por eles como uma obrigação, um peso:

> Eu posso falar com toda tranquilidade, você está fazendo um estudo né, é importante saber né?! Eu tinha essa dificuldade de conversar com os meus colegas se sabiam da importância das ZEIS. Aí colocavam isso… "ah, é mais um trabalho né? Tem que ir lá na reunião, né?" Poxa, isso me doía! Você ouvir isso. (...) Então, a compreensão, eu estou falando de mim mas outros colegas também, sentiam prazer de ir na reunião porque sabiam da importância da ZEIS, agora a maioria, a maioria infelizmente, não tinha essa compreensão. Mesmo com a gente levando o pessoal lá do Iplanfor pra explicar (...)

**Entrevistado 03** relata que percebeu representantes do Poder Público sensibilizados com a luta dos moradores das ZEIS, para além da representação institucional e de seus interesses enquanto reprodução da posição política do comando do órgão, querendo mediar os conflitos durante as reuniões, e acredita que esses são divulgadores e multiplicadores em favor das ZEIS. **Entrevistado 07** defende inclusive uma seleção prévia para se trabalhar com a temática nas reuniões de conselho: "*Tinha que selecionar direitinho quem é que tinha que ir pra uma reunião como essa, quem fosse participar de um conselho. E eu defendia (...) que quem deveria participar eram os técnicos ligados à regularização fundiária, porque eles tem o conhecimento, certo?"*, revelando a distância entre os instrumentos ZEIS e plano integrado de regularização fundiária e os técnicos de regularização fundiária do Município.

**Entrevistado 07** também manifesta que houve um processo de aprendizado e compreensão políticos: "*é necessário ter compreensão política, é necessário saber a importância de se ter um conselho, a votação, como que se vota, você tá votando num processo e saber o que que é isso"*, defendendo que a importância disso é tal que não se constrói política pública sem participação e sem participação popular. Lembrou de Paulo Freire, citando-o: "*às vezes, **é melhor você errar com eles** que tentar acertar sem a participação popular"* (grifos meus). **Entrevistado 08** também percebe o processo das ZEIS como um processo de aprendizado de sentido político, tendo mobilizado a sociedade civil local de cada território, que se tornou com o processo mais conscientes não só do processo, mas também mais conhecedora da cidade, mais autônoma e *"sobretudo mais reconhecedora de seus direitos*", julgando a implementação das ZEIS por isso muito interessante.

**Entrevistado 06** apresenta o processo do PIRF como um processo rico de experiências de valorização das formações universitárias múltiplas e de formação para os alunos e professores que participaram de sua elaboração, de modo que tanto internamente quanto para os demais atores do planejamento foi possível traduzir a ideia da totalidade urbana. Além disso, reforçou a necessidade e utilidade das traduções entre o conhecimento técnico e o alcance popular, de modo que reconhece a todos os componentes universitários o sentido de aprendizagem metodológica e de conhecimentos técnicos socialmente aplicados dos PIRFs:

> Então, essa totalidade da urbanidade, às vezes, não passa na cabeça de todo mundo. Então, acho que essa ideia foi muito importante para mostrar que o trabalho do arquiteto era fundamental, o trabalho do advogado era fundamental para o entendimento das leis, do planejamento, da geografia, enfim de todas as áreas, da economia, de todas as áreas que contribuíram, porque se você faz um PIRF com uma população que não tem condição de sobrevivência, ela não tem economia, ela não tem possibilidade de ter uma convivência comunitária, então aquilo vai ser... É uma área... (vamos dizer assim) é uma favela regularizada.

## II) Compreensão sobre "Política sobre ZEIS", planejamento urbano territorial e regularização fundiária

Este tópico foi construído diante da pergunta sobre como os atores institucionais compreendiam o instrumento ZEIS em relação ao planejamento urbano territorial e à política de regularização fundiária plena, tendo emergido os seguintes sentidos para uma compreensão analítica.

*Planejamento em disputa*

**Entrevistado 01** traz que se trata de uma cobrança antiga, que foi institucionalizada através de lei, com áreas enfim reconhecidas pelo Estado de Democrático de Direitos, que não necessitavam desse reconhecimento formal, mas que, tendo em vista o pouco reconhecimento social construtivo em prol delas, passa a ser necessário. Portanto, não seria um planejamento de intervenções urbanísticas desejadas pelo todo social, ou por grupos políticos ou pelas gestões. Trata-se de um planejamento para efetivação de direitos com base em deveres estatais (mais aproximadamente municipais) e garantias constitucionalmente fixadas ao cidadão brasileiro em sociedade ou individualmente.

Ele revela que somente mediante a instigação do movimento das comunidades que o modelo desenhado para as ZEIS realmente funciona, "*é um modelo que se desenrola aos trancos e barrancos né?"*, indicando se tratar de um planejamento sobretudo de luta, com muitos horizontes em aberto, ameaçados pelas incertezas do agir da gestão pública: *"se a comunidade não for atrás, é mais um plano que vai ficar na gaveta, mais um plano que vai ficar no acervo digital da Prefeitura, nas prateleiras dos lugares, tá entendendo?"*.

A razão disso **Entrevistado 01** entende ser o domínio do aparato burocrático pelos movimentos de interesses econômicos, que interfere através de agentes políticos e técnicos em cuja visão de cidade e de propriedade prevalecem valores corporativos e econômicos, que ressignificam até mesmo o sentido de função social da propriedade urbana, por exemplo: "*você*

*conseguir dentro de uma ZEIS tirar um terreno. Como assim?! Não porque ele está cumprindo a função social. Qual a função social que ele está cumprindo dentro daquela área lá de ZEIS?! Nenhuma! E ela é especial!*

**Entrevistado 01** traz que toda a cidade é de alguma forma planejada, há um pensamento de organizar o espaço urbano para o futuro enquanto atividade ou função. O "mercado" ou "a especulação imobiliária" tem seus planejamentos em função de seus interesses, econômicos e sociais também. Revela que para algumas ZEIS (Poço da Draga, Moura Brasil e Serviluz) existe o interesse de enobrecer esses espaços por meio de equipamentos e infraestruturas públicas ou privadas com o interesse prioritariamente privado: *"Poço da Draga (...) ali é muito melhor ser um hotel que ser uma favela (...) O Moura Brasil, que é uma área que teria tudo para ser nobre"*.

**Entrevistado 03** enxerga as ZEIS e sua proposta de planejamento enquanto "planejamento insurgente", que traduz como uma linha do urbanismo, urbanismo de baixo pra cima, *"Então, assim, vamos ouvir quem são esses atores, quem são as pessoas que estão envolvidas com isso, pra daí fazer o planejamento, pra daí fazer as ações e não o processo inverso".* O **Entrevistado 05** também apresenta essa visão, afirmando: *"Então, é um olhar que nasce ali a partir de como as pessoas percebem o seu território e como elas percebem suas necessidades. (...) isso inverte um pouco a lógica que vinha sendo trabalhada, que vem sendo trabalhada na verdade aí na gestão de modo geral",* denotando que se trata de um planejamento em disputa.

Considera o **Entrevistado 03**, utilizando a expressão "*a gente não pode deixar*" e expressando isso também como um grande receio seu, que, enquanto técnico, não se pode deixar que se torne mais um plano de gaveta é preciso lutar por esse modelo de planejamento.

**Entrevistado 02** compreende que há tempos diferentes entre os diversos processos que correm dentro da Administração Pública bem como protocolos, ritualísticas e fronteiras que permeiam e delimitam parte do planejamento territorial. Relata que o tempo do planejamento territorial de interesse social acaba sendo atropelado, ou dando a sensação de atropelamento, nas pessoas que dele participaram. Atribui esse atropelo do processo de elaboração dos PIRFs ao desalinhamento entre os tempos político, orçamentário e de planejamento:

> (...) a gente nota que o projeto tem que acontecer **dentro do prazo daquela gestão**, **ele tem que acontecer e terminar ali,** (...) o orçamento está disponibilizado naquele momento e não tem plano… então por conta disso, a gente tem que correr pra sair um plano, um planejamento, porque **nós temos aquele orçamento naquele momento**. Isso acontece e é prejudicial. (Grifos meus)

É interessante notar que o entrevistado utiliza as expressões obrigacionais, como “a gente tem que” e “correr pra sair um plano”, num quadro de urgência e emergência, não em função do contexto social mas em função dos tempos, ritmos e prazos da estrutura administrativa que se impõem através de tempos formais, prazos, úteis a formalidades que interessam ao meio político-administrativo e por isso recebem prioridade. Assim, diante dessa disputa, o tempo de interesse social perde.

**Entrevistado 02 e Entrevistado 06** apresentaram que, em relação aos tempos individuais de trabalho em disputa com o tempo comunitário, este era prioritário, seja pelo trabalho desempenhado fora do expediente administrativo formal, seja porque havia uma preocupação com o desmarcar de compromissos e reuniões junto às comunidades. O **Entrevistado 06** também apresentou uma compreensão sobre tempo institucional de trabalho na visão da gestão da universidade nos PIRFs, comparando o tempo que uma empresa teria levado para elaborar, conforme estava previsto inicialmente na proposta-base do Termo de Referência dos PIRFs elaborado pela Comissão de Acompanhamento da Regulamentação e Implementação das ZEIS, com o tempo que a universidade utilizou para fazê-lo, de modo que não se contrapõem só tempos e velocidades de trabalho, mas valores e a relação entre meios e fins. Explica que uma empresa:

> (...) vai lidar com **rapidez, custo e eficácia**, (...), com a noção de **tempo, lucro e movimento** com aquela **racionalidade da pressa**, (...) **racionalidade empresarial**. (...) a noção de tempo é outra. Eu não tô dizendo que ela não poderá fazer um trabalho bem feito porque é empresa. Não tenho essa visão radical. Uma empresa poderá fazer um trabalho bem feito, só que **o processo é diferente** (...). (Grifos meus)

Em relação ao trabalho da universidade com os PIRFs destacou os sentidos envolvidos no processo, as subjetividades, divisões, mas sobretudo a complexidade do que estava de fato em disputa: conseguir manter a perspectiva de identidade dos comunitários com o trabalho colaborativo e a imagem das institucionalidades já tão questionadas pelos comunitários:

> **Amadurecimento dos processos**. (...) Observar, verificar os medos internos, as facções, os conflitos dos lugares diferentes, porque a gente falar comunidade, comunidade é múltipla. Quando a gente entra na comunidade, a gente vê que ela é muito diferenciada. Então, a empresa não tem isso, (...) A gente, permanentemente, readaptou os fins e os meios. Os processos mudavam. Eu me lembro assim conversava, a arquitetura dizia uma coisa, daqui a pouco não pode ser assim… a gente conversava, voltava… vamos conversar de novo com a população, vamos rever isso… (...) Então, assim, esse ajuste de meio e fins o tempo inteiro, naquela lógica que o Weber diz de meio e fim pra pensar na racionalidade empresarial… Nós o tempo inteiro redefinimos finalidades, refizemos cadernos. Fizemos de um jeito, não era, fizemos de outro. Readaptamos, ouvimos. (...) Nós trabalhamos (vamos dizer assim) com a **pressa possível**, (...) Final de semana, muitas vezes eu tava

> olhando caderno, revendo, reescrevendo, porque a **nossa vontade não era só fazer um trabalho e entregar não, era uma responsabilidade com a população**, uma responsabilidade com o contrato que foi feito. E eu acho que quem tem essa consciência de um trabalho não só como um trabalho objeto de um contrato a Universidade tem, porque **a Universidade é um lugar de saber**. Então, a gente sabia que tava aprendendo, aprendendo com a população, (...) **a gente trabalhou com uma noção de subjetividades em jogo, de crenças em jogo, sentidos**, (...). **Quando os sentidos estão em jogo… o sentido não é só terminar o trabalho, o sentido é terminar um trabalho que é visto pelas pessoas como um trabalho coletivo**. (Grifos meus)

O **Entrevistado 06** ressalta que muito estava em jogo a partir da movimentação dos interesses institucionais e comunitários diversos e que as disputas se acirravam conforme os choques de visões opostas entre os atores e as estruturas de poder informais, que tornaram o planejamento territorial um campo delicado e de delicadezas, um campo eminentemente político:

> (...) pessoas [na equipe] que já tinham experiência com movimentos sociais, movimentos populares, como a Profa. Clarissa, que conhecia a fundo todos os melindres do bairro… Quem era quem, que se propunha a escutar uma pessoa que falou, falou… a pessoa tinha bebido, falou, falou, falou a reunião, mas não poderia ser cortado, porque poderia ter um efeito negativo, não é? A forma de apresentar um processo, a forma até de lidar com outros setores da Prefeitura, que não é só o IPLANFOR, mas assim (...) outras instituições que você sabia que elas tinham conflitos anteriores que se atualizam no momento do PIRF, se atualizaram… a SEUMA, ou então outros setores da Prefeitura que tinham prioridades, porque assim, é um projeto que vai mexer com muitas questões, não é só a legalização da terra, não é? É uma proposta de uso do espaço. Nessa proposta de uso como é que você vai contemplar interesses tão diferentes, não é? Se um bairro é movido por interesses… Então, assim, o que há de comum é o interesse pelo PIRF, isso é comum, mas como é que ele vai ser executado na rua que pode ou não ser alargada, que vai tirar o comércio do seu 'fulano de tal', que vai trabalhar com pessoas que tem não sei quantas casas e não está querendo dividir uma posição, a própria existência de facções dentro do bairro, que não facilita, que não facilitou, a entrada de algumas pessoas, de alguns estudantes… A gente procurou até onde a gente pode ir… Então é lidar com coisas muito delicadas, eu acho… Eu acho que lidamos com coisas muito delicadas.

O **Entrevistado 02** também revela que o empenho na participação institucional de uma mesma secretaria se diferenciava entre as ZEIS conforme o interesse particular do representante, impactando no desempenho institucional da secretaria bem como no desempenho da reunião do conselho "*às vezes por falta de interesse da pessoa, ela não era bem empoderada do papel dela, da atribuição dela naquele espaço".* E que houve distanciamento em relação à Secretaria de Infraestrutura (SEINF), cuja presença sentiu em razão de ser uma secretaria central para as intervenções nos assentamentos precários, para as obras, mas que não estava presente no processo de planejamento.

Havia uma disputa mais específica e concreta por planejar a cidade e seu principal instrumento, o plano diretor, exposta quando da aproximação da revisão deste e a partir das competências institucionais do Iplanfor e da Seuma (**Entrevistado 08**), um conflito sobre a visão de planejamento a prevalecer para a cidade, observado também por **Entrevistado 04**, que em um momento da entrevista, diz ser esse conflito mediado e resolvido hierarquicamente pelo Prefeito Roberto Claúdio, considerando que nas entrevistas foi reportado que as ZEIS não estavam inicialmente no plano de governo dessa gestão (**Entrevistado 05**), embora ao final tenha se tornado foco e fala institucional, e que a SEUMA era a secretaria onde o planejamento urbano teria se evidenciado em maior volume de projetos (**Entrevistado 02**) durante a gestão.

Reporta-se que esse conflito ficou evidente nas reuniões dos conselhos gestores, onde as duas secretarias estavam sempre presentes, mas que, para além da coordenação do processo pelo Iplanfor, havia uma presença estimulada da SEUMA em relação aos seus representantes, para difusão e defesa engajada de sua visão de planejamento (**Entrevistado 08**): *"(...) a gente respeitava muito todos os processos de forma e de planejamento. (...) todos os técnicos e a própria Secretária [da SEUMA] era pra estar presente, de corpo presente mesmo atuando, exatamente pra que a gente desse nossa visão de planejamento"*, muitas vezes em contradição com a visão de "planejamento integrado dos PIRFs" do Iplanfor ou mesmo com a visão de "planejamento insurgente" defendida pelas universidades.

Em relação ao Plano Fortaleza 2040, uma possível disputa com os PIRFs das ZEIS foi relatada pelos entrevistados mais próximos à entidade responsável, em função das diferenças de escalas e da operacionalização de forças burocráticas internas, de modo que também foi relatada uma intensa articulação entre ambos os planejamentos por entrevistados de outras secretarias bem como de fora da gestão municipal, também relatada a aproximação indireta dos Planos das ZEIS por meio do Fortaleza 2040 com os planos de governo do Prefeito Roberto Claudio, confirmando a importância institucional que as ZEIS passaram a ter com os PIRFs.

*Planejamento integrado?*

A maioria dos entrevistados, ao abordar as ZEIS como inovação tecnológica social e como inovação em planejamento urbano, expõem a desintegralização do instrumento e da sua proposta de planejamento ao contexto da sociedade civil e da administração pública, influenciadas pelo sistema social e cultural dominante, com suas resistências manifestadas em situações diferenciadas. Apesar de **Entrevistado 04** e **Entrevistado 10** reconhecerem ZEIS como inovação, reconhecem também uma necessidade de o instrumento se integrar ao sistema

econômico através de instrumentos e mecanismos que possam financiar as intervenções planejadas e, somente assim, concretizar suas propostas.

**Entrevistado 04** destaca que o planejamento das ZEIS se conecta com uma parcela pequena da integralidade urbana e com a aplicação restrita de outros instrumentos urbanísticos já disponibilizados em lei, mas que aguardariam regulamentação.

**Entrevistado 02** e **Entrevistado 05** percebem o planejamento com as ZEIS desintegrado dentro do Iplanfor, justificando pela pequena participação e integração de outros setores, destacando que *"dentro do processo de trabalho do Iplanfor, como ele se abriga na DIART, ele se abriga e se isola lá (...) era uma questão especificamente com a DIART"*(**Entrevistado 05**).

**Entrevistado 07** chama a atenção para a desintegração política e administrativa voluntária de pessoas à frente da HABITAFOR bem como de representantes presentes nas reuniões de conselhos, que, não compreendendo a importância das ZEIS, conforme considerou, não se agregaram ao processo.

Apesar da integração entre Poder Público municipal e a política de educação do ensino superior através de suas universidades e fundações, **Entrevistado 08**, que considerou os PIRFs multidisciplinares, chama atenção para a desintegração entre teoria e a prática da gestão e do planejamento urbanos durante os PIRFs, entre município e universidades.

**Entrevistado 06** expõe que o planejamento proporcionado pelos PIRFs possibilitou um contato cada vez mais incomum entre Poder Público e público (povo), uma integração e uma interação que, apesar de desafiadora, em razão do desencanto e do cansaço com tudo que é público, que permite que o cidadão "*demanda*[e] *algo que lhe foi subtraído a vida inteira(...) enfim, as pessoas estão querendo ser (vamos dizer assim) acreditadas, amadas (...)"*. Aprofunda sua compreensão ao dizer que se trata de um planejamento com gente: *"Nós estamos lidando com gente, pessoas que querem aparecer... É normal que queiram aparecer, que queiram ser reconhecidos",* apontando que 'reconhecimento' (das pessoas, das subjetividades excluídas) é a palavra-chave para compreender todo o processo, considerando o processo um todo institucional e relacional e reintegrando o sentido político do planejamento urbano e democrático:

> Os moradores querem ser reconhecidos, as lideranças querem ser reconhecidas, querem ser respeitadas (...) O respeito, as entrevistas, ouvir as lideranças, ir na casa deles, escutar o que eles tinham a dizer, mostrar o lado cultural, porque eles têm uma cultura muito bonita que não aparece nos jornais, só aparece a violência, só aparece o outro lado. Então, eles puderam mostrar pra nós… 'olhe, nós somos uma comunidade organizada'. O orgulho que teve lá no Pici no dia que eles apresentaram aquele teatro…(...)

Também é destacado que as ZEIS são o lugar do encontro das lógicas contraditórias dos atores institucionais e comunitários, que é importante perceber quando e como as lógicas

se encontram, no que elas se condensam e quais as estratégias utilizadas para poder superar as contradições e fazer valer o processo inteiro (**Entrevistado 06**). Acrescenta que o planejamento integral proposto pelo PIRF também foi entendido como processo por meio do qual se apresenta uma integração entre as variadas formações acadêmicas ativadas numa visão total do urbano e traduzidas para uma identidade comunitária:

> (...) se sentiram (vamos dizer assim) importantes, quando viram lá as plantas feitas, quando viram a discussão feita com uma equipe da geografia sobre o que é que 'vocês querem', (...) É a tradução do que eles querem nos desenhos arquitetônicos. É a tradução do que eles podem nas leis. É a tradução de como eles podem sobreviver através de uma proposta de modelo econômico, de uma percepção também de meio ambiente.

*Os PIRFs enquanto produtos*

**Entrevistado 02** acredita que é perfeitamente viável a execução dos PIRFs, encarados enquanto planos, e não projetos. Não exatamente como está nos PIRFs, mas aproximando-se deles, até porque, segundo ele, a Prefeitura já teria algumas ações previstas executadas nos territórios.

**Entrevistado 08** denuncia uma distância e uma falha na comunicação dos planos elaborados com a prática da gestão e os entraves por ela enfrentados. Expressou certa estranheza pelo fato de que a coordenação geral era de pessoas da Sociologia, o que acredita ter refletido na presença de uma equipe excessiva dessa área de formação comparada às demais, especialmente com a equipe de arquitetos. **Entrevistado 08** expõe que achou os PIRFs que acompanhou mais de perto (ZEIS Bom Jardim e ZEIS Pici, elaborados pela UFC) positivos por serem multidisciplinares. e isso ter influenciado algumas questões, abordando-se apenas o caráter pouco propositivo dos planos e a pouca viabilidade orçamentária. **Entrevistado 02**, afirmando a diferença entre plano e projeto, expõe que se trata de um instrumento barato e que, relativamente às diversas políticas e estratégias habitacionais, inclusive o PMCMV, acredita que seja o instrumento mais viável de ser implementado através de obras de urbanização de assentamentos precários, afirmando inclusive que já escutou isso de técnicos do Estado também.

**Entrevistado 08** conta que soube por representantes da sua mesma secretaria em outros conselhos gestores que foram aplicadas diversas metodologias de planejamento nos diferentes territórios, demonstrando preocupação por acreditar ser um futuro problema. Especificamente, compreende que a normatização ficou falha por apresentar pouco entendimento sobre os parâmetros urbanísticos e aplicação da lei na prática da gestão, tendo

enviado várias considerações, a maioria não aceita, e que acredita ter de se enviar à PGM para análise, o que certamente levará um bom tempo para resposta (na sua ideia, um ou dois anos). Também acha que o plano de regularização fundiária não entrou tanto a fundo quanto se gostaria e que esse é o ponto-chave para a resolução das questões fundiárias, especialmente dimensionadas a partir da dificuldade de se desapropriar terrenos. Em síntese, acredita que a troca falha entre universidade e gestão, entre teoria e prática, como uma via de mão dupla que não teria ocorrido em razão da relação difícil com a UFC ("não havia mão dupla. A gente só tinha que 'Tá ok, tá ótimo!'), irá distanciar a cidade ilegal da cidade legal, citando o exemplo de um mercadinho que não iria conseguir tirar seu alvará porque se teriam desconsiderado questões técnicas trazidas pela Prefeitura.

*Inovação e Resistência cultural*

**Entrevistado 01** considera o planejamento através das ZEIS uma inovação tecnológica na dimensão social e na dimensão técnica, especificamente de planejamento e de legislação, uma legislação adaptada a um contexto urbanístico-territorial menor, mais próximo à população residente, portanto também de gestão territorial. Considerando uma inovação legislativa, acredita enfrentar uma resistência cultural para sua assimilação e consequentemente uma dificuldade de a gestão pública com a responsabilidade de executar esse instrumento, já que o Poder Público teria dinheiro, pessoas e estrutura para o bem-estar de seus cidadãos de baixa renda:

> (...) essa questão do Poder Público ter que atuar, também foi difícil para o Poder Público (...) é esse puxa estica entre um mercado, entre um Poder Público que não está acostumado com isso… (...) Tem pessoal, né? Tem gente, tem dinheiro, tem recurso, tem orçamento… (...) Cultural, cultural, cultural... (...) É uma inovação, é uma tecnologia social nova que surge numa legislação específica e complementar… (...) que o Poder Público não está preparado culturalmente pra isso. (...) O Poder Público sempre atrapalhando, com dificuldade de carregar essa responsabilidade... (...)

Também é utilizado o termo 'maturidade', para dizer da dificuldade de compreender e lidar com a inovação das ZEIS, que, enquanto lei, **Entrevistado 01** acredita ser natural primeiro a criação da norma para depois ocorrer sua acomodação ao cotidiano das pessoas, reconhecendo a reação de rejeição ao "novo". Nesse momento, a lei é considerada um simples papel, sem capacidade de transformação social, de interromper comportamentos administrativos, sociais e culturais históricos.

**Entrevistado 01** estende sua compreensão sobre a inovação ao modelo trazido pelo Plano Diretor Participativo de 2009, que aponta a necessidade de existir uma organização

comunitária unicamente nas ZEIS relativamente a qualquer de seus outros instrumentos ou políticas, "*porque as comunidades que foram beneficiadas (entre aspas) com essa "prerrogativa de dialogar com o Poder Público" já eram zonas que tinham um certo preconceito com elas, já eram zonas que não estavam integradas no território* [da cidade]*".* É importante ressaltar que **Entrevistado 01**, apesar de utilizar a palavra 'privilégio' em outro sentido, traz à tona a dificuldade que é a interlocução com o Poder Público e o acesso a ele.

Muitos entrevistados destacaram o Plano Diretor de 2009 como participativo, após uma tentativa de se implementar de modo não-participativo uma outra versão elaborada em sua maior parte pela Prefeitura. Após isso, foram elaborados o PLHIS e o Fortaleza 2040. **Entrevistado 02** lembra que o PDPFor 2009 foi muito criticado por ser um planejamento generalista, e ao mesmo tempo trazer toda a discussão sobre territórios onde predominantemente vivem pessoas de baixa renda, ou seja, também com um olhar social mais realista em relação à desigualdade, com a previsão de planejamento para pessoas de baixa renda, reunindo no mesmo plano diferentes formas de planejar. E lembrou que antes disso, historicamente na cidade de Fortaleza, só houve planos para 'desfavelamento', citando um plano da cidade dos anos 70 cuja missão era essa: desfavelizar a cidade, tirar favela.

**Entrevistado 02**, falando sobre o campo administrativo e as forças burocráticas que seriam contrárias às ZEIS, conclui pelo contexto social e histórico como barreira implícita à inovação pelas ZEIS e pelos PIRFs:

> É meio que um boicote, não é uma coisa explícita, não é… a gente não pode dizer que é fulano, beltrano e cicrano boicotando, mas **é o contexto né?** (...) Se a gente for ver, foi o primeiro plano pra assentamento precário, nós nunca tivemos isso. Se a gente for ver **historicamente na cidade de Fortaleza, nós tivemos planos foi pra desfavelamento**. Teve um plano dos anos 70 que a missão era essa, desfavelizar a cidade, tirar favela. **Então esse é o primeiro plano que trabalhou com assentamento precário, foi esse**. (Grifos meus)

**Entrevistado 04** percebe que, de modo geral, não é do "interesse público" (utilizado na acepção de gestão) regularizar áreas valorizadas para depois ter que remover populações de baixa renda. Isso é compreendido numa visão capitalista de ação do Estado, que se moldou a enxergar custos e despesas para a Administração Pública seletivamente, despriorizando a proposta do instrumento ZEIS e o conjunto de direitos que ele pretende dar concretude. Revela o **Entrevistado 04**: "*um percentual muito pequeno* [da área da cidade] *e a gente estava encontrando essa resistência",* dimensionando a grandeza da resistência contra as ZEIS.

Considerando o planejamento da cidade extremamente segregador, priorizando a periferização da cidade como projeto de desconexão do cidadão em relação à cidade (ao que o

**Entrevistado 04** cita Milton Santos e a expressão "espaço sem cidadão"), julga os PIRFs como construção inclusiva com muitos desafios pela frente, especialmente dinâmicas socioeconômicas que protegem mais os interesses privados de proprietários de terras ou do empresariado e que estimulam a lógica da dominação de posições de comando da máquina pública como meio para diretamente proteger esses interesses e indiretamente pagar investimentos feitos em campanhas eleitorais, *"porque o empresariado ainda tem a fala forte na Administração",* comprometendo o cumprimento do "interesse público". Considerou, por isso, que as ZEIS são instrumentos de longo prazo, um prazo maior do que deveria ser, mas que inovam agindo na contramão das dinâmicas de valorização econômica da cidade.

Em relação ao modelo do PDPFor 2009, ressalta o **Entrevistado 01** que, embora inovador, o importante a avaliar é se se trata de um modelo eficaz, eficiente e efetivo, indicando um olhar avaliativo formalista e quantitativista, aparentemente comum no cotidiano da gestão pública, ampliando-se para o questionamento sobre a padronização da avaliação de políticas: que resultados poderiam ser considerados para uma medida de eficácia? O que é eficiência para processos administrativos tão permeados por contextos sociais e culturais complexos? Como se avaliar efetividade, se o próprio entrevistado apresenta o processo das ZEIS de maneira complexa, como de sucesso e de insucesso a depender do olhar que avalia?

O **Entrevistado 01** também traz o sentido da inovação a partir do reconhecimento formal que torna visível as áreas em ZEIS: "*que não era visto nem de jeito nenhum, que é a cidade invisível... (...) que é a cidade que trabalha, a cidade onde moram a maior quantidade de pessoas, onde nós temos os maiores problemas de saúde, mas tem dificuldade",* o que o **Entrevistado 02** e o **Entrevistado 01** também consideraram muito importante.

Entretanto, encarando-se um outro sentido de resistência cultural, entendida como condicionamento sociocultural, ao se abordar sobre "planejamento" para as comunidades, para as pessoas de baixa renda que vivem em meio às precariedades e ao caos que se quer transformar, o **Entrevistado 02** aponta que a distância entre a realidade social presente e o desenvolvimento de um trabalho no agora para o futuro (planejamento) implicou numa rejeição inicial ou mesmo dificuldade de acesso aos territórios, pois a única solução identificada como visível e possível à população culturalmente é a solução concreta, física, a obra em si, e que falar de um plano para o futuro é desafiador e motivo de rejeição. Respondiam: *"aqui está chovendo e entrando água na minha casa, está com goteira, minha casa está rachando, não tem pavimentação, isso aqui é um esgoto a céu aberto, falta tudo isso".* Ou seja, também se compreendeu uma resistência cultural das comunidades no geral, e mais especialmente daquelas em que pouco ou nunca se havia falado de planejamento.

Esse grau de resistência ao planejamento, entendida pelo **Entrevistado 06** como proporcional ao grau de abstracionismo complexo do planejamento e à sensação de frustração em razão das promessas não cumpridas pelo Poder Público e inversamente proporcional ao imediatismo das necessidades, é dissolvido no tempo do processo de contato com as comunidades na construção de credibilidade institucional junto aos comunitários e muito em razão do apoio das lideranças, o que o **Entrevistado 06** considera condição sem a qual o trabalho de elaboração dos PIRFs não teria sido possível (lembrando em outro momento que também foi importante o apoio dos mobilizadores sociais do próprio território). Cita que essas lideranças ou agiram resgatando a memória dos processos anteriores de planejamento e de luta, ou no sentido operacional de convencimento das pessoas descrentes do processo ou no sentido de elucidar sobre o que fazer com o planejamento feito.

O **Entrevistado 06** cita o Poço da Draga para exemplificar a expressão espacial da resistência urbana e humana à especulação imobiliária, aí utilizando o sentido de "resistência de luta", uma resistência também cultural, já que seria a prova do embate, "*um embate simbólico entre a prevalência de algo, que se pode dizer memória popular, memória da cidade, e a força do capital imobiliário"*, ressaltando que não se pode dizer quem vencerá, mas que se trata de uma ameaça contínua e conscientemente presente, uma espécie de fantasma para os moradores, e que por isso a preocupação grande de certas lideranças desse território quanto ao conteúdo do PIRF, especialmente quanto à minuta de normatização, que deverá virar lei, receosos de detalhar ao máximo os limites legais evitando a possibilidade de brechas prejudiciais à comunidade. Compreende o instrumento ZEIS como trazendo em si uma contradição de cidade, uma tentativa de constituir um sentido maior de cidade:

> **Eu acho que a ZEIS traz em si a contradição da cidade, ela é uma tentativa de constituir um espaço** (vamos dizer assim), fazer uma intervenção numa espacialidade que é muito mais ampla, movida por forças muito mais complexas, como se fosse **uma espécie de ilha, tentando sobrevivência numa cidade tão movida pela especulação imobiliária**. (Grifos meus)

*Fortalecimento institucional*

Esse aspecto foi levantado por alguns entrevistados, especialmente em relação ao Iplanfor, à SEUMA, à Prefeitura em geral, e às universidades.

O **Entrevistado 07** destaca que "*o Iplanfor fez um processo bastante interessante que é* ***dialogar com as demais secretarias e demais atores*** *(...)"*(grifos meus), indicando considerar o desenvolvimento de um processo e de uma condução com algum grau relevante de participação,, que, segundo E13, teve sensibilidade política para implementar as ZEIS num

processo dialogado e participado com as demais secretarias, elogiando o papel do Iplanfor na coordenação desse processo.

A SEUMA teria conseguido através das ZEIS, dos conselhos gestores e dos PIRFs, estar sempre nos territórios, em contato com as comunidades, divulgando e discutindo sobre sua visão de desenvolvimento urbano sustentável, muitas vezes de modo contrário à visão das universidades (**Entrevistado 08**).

O **Entrevistado 04** ressalta que a Prefeitura e o Estado (com a elaboração dos PIRFs da UECE) também ampliaram o seu protagonismo na política habitacional, vez que a política habitacional local seria muito refém do "Programa Minha Casa, Minha Vida", de modo que ZEIS e seu planejamento territorial se tornaram amplificadores da atuação institucional local rumo ao que o **Entrevistado 04** vê como ideal: o protagonismo do Município e do Estado na política habitacional local. Além disso, o **Entrevistado 04** percebe que a a gestão municipal sai fortalecida, com resultados, quando, por meio da transversalidade que compreende ter a política de planejamento urbano, especialmente os PIRFs das ZEIS, consegue fazer as políticas setorizadas conversarem pois em regra *"as políticas não trazem um resultado… porque elas são compartimentadas. As políticas… elas não conversam. E a gente sabe que são temas que tem uma íntima ligação".*

As universidades também teriam se fortalecido pela aproximação com as comunidades apoiadas no investimento público feito em função dos planejamentos territoriais (**Entrevistado 05, Entrevistado 02**, **Entrevistado 06** e **Entrevistado 07**), embora já tivessem contatos, porém pontuais e limitados a equipes menores e por vezes em trabalho não-remunerado.

O **Entrevistado 07** destaca que no momento em que as universidades chegaram no processo de planejamento, já em execução dos contratos ou termos, sentiu um 'salto de qualidade', comentado entre representantes da gestão municipal e considerado em razão da mudança de posição no processo, de opositores para a posição de planejadores, trabalhando junto à gestão, "*Então acho que isso foi bem importante, **curioso, mas bem importante aí pra fortalecer esse papel da universidade**. Eu penso assim, elas tem seu **papel independente**, porém técnicos dela, ajudaram a implementar as ZEIS"* (grifos meus).

O **Entrevistado 02**, por outro lado, considera que muitas reuniões de conselho gestor foram "desvirtuadas" e "improdutivas", *"as reuniões teriam sido mais produtivas se tivesse havido (...) maturidade e a universidade tivesse internalizado a atribuição dela",* que o envolvimento das universidades foi muitas vezes *"de uma forma pessoal, militante, (...)"* e que as discussões trazidas pelos cursos mais vinculados ao tema ZEIS, Arquitetura e Urbanismo e Direito, predominaram em meio a outras possíveis contribuições, o que considera ter fragilizado o processo.

Apesar disso, considera que historicamente grupos universitários *"já estavam trabalhando com o tema há algum tempo e que já vinham militando nisso daí. Então o que eu via eram pessoas que são apaixonadas pelo tema, são militantes pelo tema, realmente eles gostam, eles pesquisam, se aprofundam nisso (...)"* e que por isso era natural eles participarem, mas considera que eles teriam ficado relativamente perdidos por não terem experiências anteriores com planejamento em ZEIS. Com a experiência, a universidade ganhou em conhecimentos e enquanto instituição perante a Prefeitura e perante as comunidades.

Em relação à condição de dificuldade relacional da Prefeitura com as comunidades, o **Entrevistado 02** acredita que a Prefeitura foi bastante impactada com o trabalho feito junto com as universidades, *"Eles já analisam a Prefeitura como aquele órgão que não cumpre, que não vai fazer, que vai fazer o plano e vai engavetar… que vai passar por cima da comunidade, que não vai ouvir. O trabalho ficou muito pesado… por causa disso".* Reconhece que essa relação agressiva era com a Prefeitura, não exatamente com seus representantes, mas que poderia ter sido mais neutra e melhor, tendo em vista serem as universidades contratadas pela Prefeitura, e que não reconheceram isso abertamente em campo, continuando a exercer um papel de assessoria técnica. Expõe que eram relações diferentes a das universidades com a Prefeitura e a delas com os técnicos municipais, que era de mais respeito.

O **Entrevistado 06** confirma que para o fortalecimento do papel institucional da universidade nos territórios foi preciso manter-se autônoma, mas não neutra, e principalmente dar voz às comunidades, e que a credibilidade institucional foi construída em conjunto com as comunidades e que foi tomada a postura tática de se posicionar politicamente ao lado delas. O **Entrevistado 06** também declara ter extrapolado o vínculo formal com que mantinha o trabalho com as universidades e, assim, ter assumido uma postura ética e favorecido o amadurecimento institucional, contextualizado socialmente com o cenário de desigualdade no acesso à universidade e à na formação universitária, com a desassistência da população que está excluída de muitos processos sociais e também com o quadro agravante de abuso da condição das comunidades enquanto objetos de pesquisa:

> (...) **a gente não é só o contrato**, (...) a gente se envolveu (vamos dizer assim) com a população(...). **Quando você tá lidando com pessoas, não é?** (...) Você poder dizer assim: 'vamos entender o processo dele'. **É tipo assim porque o nosso saber vem muito como um saber superior, o saber popular é muito como se fosse um saber que (vamos dizer assim) se sente diminuído**. Então, às vezes, você tem que dizer assim: 'é muito importante o que você tá falando, vamos incorporar'... Quando vem críticas aos cadernos, 'vamos incorporar a sua crítica'… Sem se sentir ameaçado, sem dizer assim: 'nós somos o bambambam da história, nós sabemos, você não sabe de nada, aqui tem uma equipe formada'. **Essa sensibilidade é importante, tá entendendo?** Mesmo que o caderno não fosse aprovado, mesmo que fosse ter meia hora de crítica…

> Fala, fala, fala… Vamos escutar, vamos ver. **Tá na hora das pessoas dizerem: 'eu também sei, eu não sou só uma comunidade que vai ser estudada…'. Eu vou lá para poder pegar os dados e ali compor os meus cadernos… Nós estamos lidando com gente**, pessoas que querem aparecer… É normal que (...) queiram ser reconhecidos.

**Entrevistado 08** traz a discussão sobre a distância entre teoria e prática, reforçando que julga natural e saudável até certo ponto, pois considera esses extremos duas caixas, e que é importante sair de cada caixa para repensá-las. Entretanto, defende ser importante haver a troca de experiências entre universidade e gestão, o que considera não ter ocorrido e pior, ter prejudicado as comunidades pelo desempenho de um papel político bem aceito e fortalecido, que teria levado às comunidades a não enxergar determinados entraves:

> Até de coisas conceituais, não permitir um remembramento de dois terrenos que tinha limites, que eu acho isso uma loucura. Às vezes, a pessoa ali, … 'poxa, eu quero começar a criar um galpão maior', ou quer fazer uma construção enfim. **Determinadas limitações que às vezes a comunidade muitas vezes não tem o entendimento técnico daquilo e eu não via que era explicado os pontos negativos de determinadas coisas entendeu, de determinadas limitações**, mas enfim.

Também foi revelado o fortalecimento institucional do Ministério Público, que por sua função fiscalizadora do cumprimento do interesse público e da legalidade é identificado institucionalmente com a luta em prol das ZEIS e das ações de política habitacional (**Entrevistado 04**).

*Regularização Fundiária Plena*

O **Entrevistado 10** considera que ZEIS não é apenas um nome, é um instrumento de mudança social. Que as ZEIS são um instrumento de direitos e de garantias (**Entrevistado 04** também compreende dessa forma), pelo que estar inserido dentro de uma ZEIS é você estar inserido dentro de um complexo de direitos subjetivos que devem ser exigidos perante o Estado.

Essa visão se conecta com a ideia de uma regularização fundiária ampla, não somente jurídica, apenas constituindo um direito entre domínio de uma pessoa e objeto de domínio. Mais ampla no sentido de que estar numa espaço maior que sua própria casa é que vai gerar o complexo de direitos urbanísticos, para além da posse e da propriedade (e outros direitos patrimoniais) sobre a casa, expressando-se em suas amplas dimensões, de política, econômica, ambiental, civil e jurídica.

Associada a esta amplitude de direitos está a noção de dignidade, reconhecida por **Entrevistado 06** nos PIRFs, bem como nos comunitários, identificações viabilizadas por

traduções do conhecimento técnico no sentido de aproximar processos, formatos, linguagens e produtos do desejo das comunidades.

> **Essa noção de dignidade foi muito passada pelo PIRF, acho que se sentiram dignos**, se sentiram (vamos dizer assim) importantes, quando viram lá as plantas feitas, **quando viram a discussão feita com uma equipe da geografia sobre o que é que vocês** [eles, os comunitários] **querem**, **traduzir o desejo no formato** (vamos dizer assim) desenhado, no formato de casas, uma proposta. **Então, essa tradução foi importante, são várias traduções**. É a tradução da linguagem da atuação da população na nossa atuação, que eu digo que tem um caráter político. É a tradução do que eles querem nos desenhos arquitetônicos. É a tradução do que eles podem nas leis. É a tradução de como eles podem sobreviver através de uma proposta de modelo econômico, de uma percepção também de meio ambiente. (Grifos meus)

**Entrevistado 04**, muito embora concorde que ZEIS represente um conjunto de direitos para os beneficiários, compreende historicamente o instrumento como uma alternativa à dependência econômico-financeira da política habitacional nacional e de seus programas: "*a gente começa a ter que observar* ***outras alternativas****, principalmente quando assume o Bolsonaro e essas políticas sociais, políticas habitacionais, de cunho* ***muito mais pra absorver a população de baixa renda****, são deixadas de lado".*

Em outro momento **Entrevistado 04** destaca que o mercado utiliza do baixo preço da terra para exercer seu domínio econômico, de modo que a regularização fundiária exclusivamente jurídica não exerce mudança sobre a dominação do mercado, que enxerga a terra ocupada pela população baixa renda como barata, mas bem localizada, por isso interessante. Do ponto de vista da Administração Pública, como entende também seguir o paradigma econômico da terra urbana, acredita ser desinteressante para o Poder Público regularizar áreas que depois eventualmente pode vir a ter que remover, pagando indenizações mais caras. Logo, compreende que a ideia de uma permanência com condições de habitabilidade urbanística e digna ampla com as ZEIS desfavorece a dinâmica de valorização exclusivamente econômica da terra urbana.

A permanência é compreendida também como garantia em função da complexidade do choque com o poder econômico, vez que é percebido como um interesse externo muito determinante da vida do morador de assentamentos precários, que pode se render à lógica econômica visualizando-a como preponderante e simultaneamente desvalorizando os demais direitos em relação ao território que ocupa e em relação às coletividades com que habitam. **Entrevistado 06** acrescenta a esta a ideia de proteção, a *"ideia de proteção é uma proteção do capital econômico, num é? Zona Especial de Interesse Social… A palavra interesse social ela só existe*

*porque tem um interesse que não é social, porque (...) existe um outro interesse que se sobrepõe a isso e que pressiona o tempo inteiro".*

Por se tratar de uma regularização fundiária ampla, **Entrevistado 04** acredita que seria impossível regras homogêneas, aplicáveis a todos os territórios da cidade, garantissem a permanência das pessoas de baixa renda, já que se tornaria menor a quantidade de imóveis que se adequassem à regra geral, gerando menor quantidade de regularizações possíveis:

> Por isso que essa flexibilidade em se tratando de ZEIS, se homogeneizar e padronizar a gente automaticamente vai olhar praquela moradia e vai dizer: 'olha, essa moradia está fora dos padrões e não pode permanecer' e **sempre vai ser uma justificativa pra retirar essas famílias do local.** Por isso que a gente fica de buscar essa permanência. (Grifos meus)

**Entrevistado 04** também entende que a permanência é uma "*decisão inteligente e conectada territorialmente*", pois viabiliza a vida (serviços, trabalho e mobilidade) da pessoa de baixa renda bem como otimiza o gasto público, já que estimularia uma maior e melhor utilização dos equipamentos próximos já instalados e também não se precisaria incrementar de nova infraestrutura as franjas da cidade. Apesar disso, consegue visualizar pequenos usos dessa estratégia (citando o Bairro José Walter onde se construiu uma escola pra atender ao "Orgulho Ceará" no limite de Fortaleza com a Pacatuba) mas que ainda precisa ser ampliada para se consolidar de fato.

Em função do grau de integralidade, abstracionismo e complexidade envolvido nos PIRFs, foi preciso partir da plenitude de regularização e de concretização para as comunidades, do "papel da casa", como expressão concreta e popular do direito sobre a terra urbana para em seguida se trabalhar a luta, expressão da vida cotidiana dos comunitários no contexto socioeconômico em que são inseridos e conservados, para somente então, articulando ambas as ideias (papel da casa e luta), alcançar a numa terceira noção, mais concretizável de futuro: "*Nós não demos o fato, nós demos um cheque, não é um cheque em branco, mas é um cheque que precisava de muitas assinaturas, precisa ainda de muitas assinaturas"*, para se ampliar não imediatamente o direito à regularização, mas o direito à luta pela regularização e assim ampliar ainda mais o número de assinaturas.

Para essa ideia, traduzida por um dos entrevistados, foi imprescindível o apoio das lideranças como mediadoras comunitárias, endossando e esclarecendo o caminho aos demais comunitários, bem como se destaca que e durante as reuniões dos conselhos, mesmo sem saber exatamente a dimensão do instrumento e de seu planejamento, os comunitários ainda se viram

na pressão colateral de outros co-lutadores que expressavam um desejo mais distante de se concretizar, de ser ZEIS e de ter um plano territorial.

Por outro lado, diante da informação sobre o custo dos contratos e dos PIRFs, existiu uma ideia em contrário ao planejamento de que seria mais útil e necessário utilizar o mesmo dinheiro (na prática, em média cerca de R$ 650 mil por PIRF, mas na fala utilizava-se o todo contratual, cerca de R$2 milhões) para em regime de mutirão se resolver de pronto as necessidades da comunidade, "*Me dê esse dinheiro, que eu pego esse dinheiro e faço uma reforma aqui no meu bairro. A gente ajeita… Imagina a gente aí com dinheiro, com 2 milhões, a gente ajeita tudo aqui, organiza… seu fulano faz a drenagem, tá entendendo?"*, numa tendência a se analisar somente a casa sem praticar uma visão de cidade, ou do território, não sendo a visão de planejamento com visão de cidade facilmente incorporada.

Então, a regularização fundiária plena foi compreendida e traduzida pela gestão do PIRF da UFC como um processo, ou um início de processo, e não somente como um horizonte último, nascido a partir de um planejamento integrado (entre formações, entre teoria e prática, entre Estado e comunidade, entre instituições, entre casa, território e cidade), seguido de intervenções de naturezas variadas e controle do solo urbano por parâmetros específicos para, tão somente após, e no tempo ser consolidado. *"Então, essa totalidade da urbanidade, às vezes, não passa na cabeça de todo mundo".*

*Planejamento e discurso*

**Entrevistado 04** compreende que há muitos discursos envolvendo o planejamento e a gestão urbanas, citando como exemplo, mesmo que contrária à proposta das ZEIS, o caso da periferização das pessoas de baixa renda como solução para a precariedade urbana em áreas mais centrais pela omissão do Poder Público que por vezes defende a instalação de conjuntos habitacionais desconectados territorialmente como única solução, viabilizando a transformação das áreas bem localizadas em novos produtos urbanos.

Ressalta uma dimensão importante que é a de discussão sobre a cidade e sobre suas terras, pois há argumentações e justificativas que sustentam de forma mais profunda uma lógica econômica, de especulação do valor das áreas da cidade, que também atinge o planejamento.

**Entrevistado 04** destaca a forma de atuação proposital do Poder Público que deixaria os equipamentos públicos se deteriorarem de modo intencional para sustentar o discurso da "necessidade da demolição", citando o exemplo do Edifício São Pedro e do Farol do Mucuripe. É tratado como discurso, ligado a interesses empresariais, "*Então a partir do momento em que*

*você está muito mais preocupado em atender ao interesse do empresário, né, ao passo da coletividade, você está promovendo uma advocacia livre…"*, e a nível da alta gestão, expondo uma preocupação de que o gestor represente não esses interesses, mas o interesse da coletividade, o interesse público *"o Poder Público tem a missão de celebrar o interesse público".*

Acrescentou dizendo ser forte a fala do interesse privado. Ao dizer isso, perguntei como seria uma fala forte contra esse interesse privado, e **Entrevistado 04**, citando o caso da Sabiaguaba, "*E aí eu lembro a questão da Sabiaguaba: veio a sociedade, mesmo que ali fosse pra atender ao interesse de um particular, o Poder Público recuou*", disse que houve o movimento da sociedade sociedade civil, que se impôs, e que *"o Poder Público não tem que ter fala, (...). O Poder Público tem que ter o entendimento de celebrar o interesse público. PONTO! Já é a fala da sociedade, do cidadão"*.

Ao mesmo tempo, **Entrevistado 04** chama a atenção para o que chama de 'discurso das ZEIS', refletindo que não se pode preencher o sentido de planejamento inclusivo somente com o 'prisma da regulamentação das ZEIS', "*E às vezes você canaliza energia pra uma coisa que… há a necessidade habitacional do cidadão!",* expressando preocupação com o 'discurso das ZEIS', que não poderia ser único, buscando valorizar a potência de utilização de outros instrumentos urbanísticos, *"porque aí a gente vai oportunizar a exclusão de outros instrumentos tão importantes quanto",* mas na verdade referidos pelo entrevistado como "*várias questões que estão adormecidas",* percebendo que os instrumentos não são aplicados pela Administração Pública, com muita resistência de setores da sociedade civil, especialmente do empresariado. E que isso deixa a cidade toda *"muito a mercê de uma possibilidade de remoção, para atender ao interesse particular. Não deveria ser.* ***Não deveria ser essa função da cidade"*** (Grifos meus).

Não se dimensiona ao certo, talvez pela extensão dos planejamentos-produto elaborados sob a coordenação do Iplanfor, o quão próximos ou distantes encontram-se o Plano Fortaleza 2040 e os PIRFs, de modo que, pela origem institucional, há a opção pelo discurso de alinhamento entre ambos, o que pode ser observado quando **Entrevistado 10** diz haver uma escolha das ZEIS prioritárias expressa no 2040: *"foi muito bem identificado no Plano Fortaleza 2040 quando foram eleitas 10 áreas prioritárias na cidade pra daí ser identificado como fazer pra depois você ganhar escala*.

**Entrevistado 03** apresenta também uma preocupação, um receio grande de serem engavetados os PIRFs, em função de um outro sentido para "discurso das ZEIS", enquanto experiência e discurso de inovação, de prototipagem, ou mesmo de "planejamento-sonho": *"(...) é um receio. Pode ser que eles tenham deixado a gente sonhar a nível de planejamento, mas, a partir da hora que for implementar, executar, essa força do mercado vai chegar e 'ó, acabou!'".*

**Entrevistado 06** também expôs seu temor em se tratar de um processo descontínuo, pois que durante as eleições municipais estranhou que *"o projeto ZEIS não estivesse assim muito na boca de todos os candidatos, que não tivessem tão assim... Parece assim que a ideia... Eu não sei se a ideia que foi muito comprada pelo Dr. Eudoro, pelo IPLANFOR... Não sei se ela vai conseguir ir até o final".* Após fazer essa reflexão, recorda-se que em seguida à eleição houve o momento da assinatura do Decreto dos PIRFs, "*tava lá o Prefeito, tava lá todo mundo* [representantes institucionais e comunitários]", e que considerou muito interessante.

Acrescenta que promoveu na elaboração dos PIRFs a capacidade de transformar as desavenças enquanto discurso possível de acolhimento das diferenças entre os diversos atores participantes, institucionais e comunitários, considerado o processo coletivo.

**Entrevistado 04** cita o caso do instrumento IPTU progressivo do solo, que não é regulamentado por uma resistência enorme do empresariado, que tem imóveis subutilizados ou inutilizados aguardando apenas sua valorização econômica, e que por isso deveria pagar alguma contraprestação, compensando essa função exclusivamente econômica do seu bem na cidade.

**Entrevistado 04** revela em outro momento, entretanto, que existe uma preocupação institucional muito específica com as áreas urbanas em ZEIS diante da revisão do Plano Diretor, planejamento urbano mais fundante da cidade, para que se conjugue a implementação *"dessas ZEIS prioritárias"* com a permanência das demais que não foram consideradas prioritárias, indicando que esse é o planejamento inclusivo 'desperto'.

**Entrevistado 08** indica que a universidade, enquanto representantes, também apresentou seu discurso, sua fala persuasiva, o que teria criado uma barreira de comunicação e de impossibilidade de trocas impostas pela atuação simbólica da universidade através de seus representantes no território:

> (...) eu acho que tem muito o espelho da instituição, porque a UFC eu acho que realmente tem, **ela e o LEHAB, rebatem muito, rebatiam muito na SEUMA por não concordar com determinadas políticas que a Secretária tomava. Então, tinha uma personificação** e eu acho que **isso espelhava sim na visão dos que estavam ali, porque eles tinham muito poder de persuasão**, eles realmente tinham muito mais articulação com a sociedade, tinham muito mais **confiança** da sociedade(...) (Grifos meus)

**Entrevistado 08** chama atenção para os discursos dos representantes da Universidade, que seriam bem mais aceitos pelos conselheiros moradores e comunidade em geral que os discursos do Poder Público, diferença que levaria a uma interpretação com viés, *"(...) e às vezes isso ficava como uma verdade absoluta".* Em suas palavras, *"pouco educativo em termos de crescimento assim da gente como sociedade, como um todo, sabe? E eu sentia isso, sentia pouco acolhimento, poucas formas de saber negociar (...) que você conseguir ter os dois lados. (...)"*

Como exemplo da situação de desigualdade de discursos que trouxe, o entrevistado cita o caso da Operação Urbana Consorciada da Avenida Osório de Paiva:

> Quando a gente foi defender as operações que pegavam, já a própria da Osório de Paiva, que perto dela teve o Centro Cultural que foi ali inaugurado. **E quando a gente falava sobre isso a gente via que a comunidade desacreditava**, não dizia… dizia… 'Não, negócio de Operação, não sei quê!'. **Muito por um discurso que eu sei por exemplo que muitos professores da Universidade realmente não acreditam no instrumento.** Então, **não há uma tentativa de ver como a gente pode melhorar o instrumento**, de como a gente pode fazer pra gente também receber, como é que a gente pode viabilizar… Mas **há uma visão muito intolerante frente a determinadas políticas que a gestão está tomando**. **Ao invés de você tentar se articular, já que essas estão sendo implantadas, como que a gente pode trazer elas pro nosso lado da melhor forma possível.** E aí isso eu acho que complicava um pouco, por exemplo, dentro dos instrumentos da operação eu vi como uma coisa que eu acho que a comunidade perdia quando ela não abraçava isso. (...) tem que estar aberto pra ter a troca com quem está na gestão. **E eu acho que não havia abertura.** Aí é como eu disse, o discurso ele era muito aceito pela **comunidade que às vezes não conseguia enxergar determinados entraves que aquilo ia levar.** Até de coisas conceituais, não permitir um remembramento de dois terrenos que tinha limites, que eu acho isso uma loucura. Às vezes, a pessoa ali, … 'poxa, eu quero começar a criar um galpão maior', ou quer fazer uma construção enfim. **Determinadas limitações que às vezes a comunidade muitas vezes não tem o entendimento técnico daquilo e eu não via que era explicado os pontos negativos de determinadas coisas entendeu, de determinadas limitações**, mas enfim. (Grifos meus)

**Entrevistado 08** afirma que "*(...) a SEUMA era bem rechaçada nos movimentos sociais das ZEIS"*, como efeito da atuação dos grupos da UFC, especialmente o LEHAB, acrescentando que havia uma discordância forte e estabelecida no discurso em relação a determinadas políticas que a Secretária tomava. Considera mesmo que havia uma *"uma personificação"* contra a Secretária e que esse grupo possuía muito poder de persuasão e que sua articulação com a sociedade civil participante era apoiada por muita confiança, fazendo com que seu discurso fossem melhor aceito e entendido do que qualquer discurso do Poder Público. Essa confiança teria agravado ao ponto de, segundo **Entrevistado 08**, tornar-se uma cegueira prejudicial sobre entraves que determinadas decisões dentro dos conselhos e e deliberações sobre o texto dos PIRFs teriam trazido, citando o exemplo dos conceitos, como o "remembramento":

> (...) não permitir um remembramento de dois terrenos que tinha limites, … eu acho isso uma loucura. Às vezes, a pessoa ali, … 'poxa, eu quero começar a criar um galpão maior', ou quer fazer uma construção, enfim. Determinadas limitações que às vezes a comunidade, muitas vezes, não tem o entendimento técnico daquilo. **E eu não via que eram explicados os pontos negativos de determinadas coisas entendeu?** De determinadas limitações, mas enfim. (Grifos meus)