



## **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**

*Experience of technical assistance at the Faculty of Architecture and Urbanism – UFC: the right to architecture in the implementation of social housing zones in Fortaleza*

*Experiencia de asistencia técnica en la Facultad de Arquitectura e Urbanismo – UFC: el derecho a la Arquitectura y al Urbanismo en la implementación de las zonas especiales de interés social en Fortaleza*

PEQUENO, Renato (1)

(1) Professor Doutor, Universidade Federal do Ceará, UFC, Fortaleza, CE, Brasil;  
email: renatopequeno@gmail.com

## **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**

*Experience of technical assistance at the Faculty of Architecture and Urbanism – UFC: the right to architecture in the implementation of social housing zones in Fortaleza*

*Experiencia de asistencia técnica en la Facultad de Arquitectura e Urbanismo – UFC: el derecho a la Arquitectura y al Urbanismo en la implementación de las zonas especiales de interés social en Fortaleza*

### **RESUMO**

Fortaleza tem seu processo de crescimento urbano associado ao acirramento das desigualdades socioespaciais, onde mais de 600 favelas foram identificadas em 2012. Alguns instrumentos do Plano Diretor de 2009 buscaram solucionar a expansão da informalidade, como as zonas especiais de interesse social (ZEIS). Pretende-se apresentar os resultados de programa de extensão realizado na Arquitetura da UFC denominado Direito à Arquitetura e ao Urbanismo, uma experiência de assistência técnica na implementação de ZEIS. Como procedimentos: a capacitação do grupo envolvido mediante práticas de pesquisa urbana; a compreensão da situação existente e a formulação de propostas compartilhadas através de oficinas junto à comunidade do Lagamar. Ao longo de sua implementação, foram percebidas fortes ameaças de remoção da comunidade diametralmente opostas à sua condição como ZEIS. Com isso, as práticas de assistência técnica assumiram a função de esclarecer os moradores sobre os impactos destas obras e assessoria em audiências públicas. Frente ao Estado indiferente aos processos de planejamento e garantidor de projetos excludentes, merece ser destacado o papel da assistência técnica de forma continuada, retomando práticas de um passado recente mediante a pesquisa-ação em apoio às ações de exigibilidade de direitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** política urbana, zonas especiais de interesse social, favelas; moradia

### **ABSTRACT**

*Fortaleza has its urban growth process associated with strong socioespaciais inequalities, comprising more than 600 favelas identified in 2012. Some instruments of the master plan of 2009 intend to propose alternatives to promote land tenure for these squatter settlements, such as the special areas of social interest (ZEIS). This paper intends to present the results a outreach program of research and extension at the department of architecture at the UFC called Right to architecture and Urbanism, an experience of technical assistance in the implementation of ZEIS. Among its steps, it could be mentioned: training of the group involved through urban research practices; the participatory diagnosis of existing situation and the elaboration of proposals shared with the community of Lagamar. During this program, strong threats of removal of this community were perceived, which are diametrically opposed to its condition as ZEIS. Therefore, the program assumed the function of clarifying the residents about the impacts of transport building works and advice them on public audiences. Front of the indifference of the local government against the planning processes it should be pointed that the importance of continuous technical assistance through action research in support to actions of enforceability of rights.*

**KEY-WORDS:** urban policies; social housing zones; technical assistance; squatter settlements; shelter

### **RESUMEN**

*Fortaleza tiene su proceso de crecimiento urbano asociado al aumento de las discrepancias socio-espaciales, donde fueron identificados más que 600 favelas en 2012. Algunos instrumentos del Plan Director de 2009 intentaron solucionar la expansión de la informalidad urbanística, como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). Pretende-se con ese artículo presentar los resultados del programa de*



*la extensión llevado a través en la Facultad de Arquitectura da UFC, llamado Derecho a la Arquitectura y al Urbanismo, una experiencia de asistencia técnica en las ZEIS. Como procedimientos pueden ser mencionados: la capacitación del grupo implicado mediante prácticas de la investigación urbana; la comprensión de la situación existente y la formulación de las propuestas compartidas a través de talleres al lado de la comunidad del Lagamar. A través de su implantación, fueran percibidas amenazas fuertes del retiro de la comunidad de la parte del los gobiernos por cuenta de grandes obras de movilidad urbana en oposición a su condición como ZEIS. Con esto, la práctica de asistencia técnica asume la función de esclarecer a los habitantes a respecto de los impactos de esas obras y asesoría en audiencias públicas. El frente al Estado indiferente a los procesos de planeamiento y garantizador de proyectos excluyentes, merece ser destacado el papel de la asistencia técnica de forma continuada, como realizado en prácticas de un pasado reciente por medio de la investigación-acción a favor de las acciones de exigibilidad de los derechos.*

**PALABRAS-CLAVE:** política urbana, zonas especiales de interesse social, assistência técnica, tugúrios; vivienda

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo traz em seu conteúdo o relato de ações de extensão associadas à implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza. Ao longo de mais de uma década foram realizadas algumas tentativas, as quais se colocam em meio a vitórias e reveses obtidos pela sociedade civil organizada durante a revisão do plano diretor de Fortaleza.

Nos últimos anos, Fortaleza ganha destaque no cenário nacional e internacional em função de sua posição em estudos comparativos sobre as cidades. Segundo o censo demográfico do IBGE de 2010, a capital cearense se posiciona como o quinto município brasileiro em população absoluta e a mais densa capital brasileira, compondo juntamente com outras 14 a região metropolitana de Fortaleza (RMF) com mais de 3,6 milhões de habitantes.

Entretanto, muito além dos dados demográficos, Fortaleza ganha destaque em função das desigualdades na forma como se acirram entre seus recortes espaciais cada vez mais segregados. Estudos realizados pela ONU em 2012 apontaram Fortaleza como a segunda cidade brasileira em termos de desigualdades socioespaciais. Mais recentemente numa avaliação sobre a violência urbana, Fortaleza mais uma vez adquire posição de destaque, como a 13<sup>a</sup>. mais violenta no mundo com um total de 1628 homicídios registrados em 2012, numa taxa de mais de 66 homicídios a cada 100 mil habitantes.

Estas disparidades ganham novos contornos quando se observa as condições de moradia, verificando-se progressivamente um quadro avassalador em relação a diversos índices.

Dentre as possibilidades de dimensionamento do problema habitacional, o deficit habitacional e o total de domicílios vagos tem sido utilizado para apresentar as desigualdades no acesso à moradia em termos quantitativos a partir de dados censitários. Segundo a Fundação João Pinheiro, Fortaleza apresenta um deficit de mais de 77 mil moradias e mais de 70 mil domicílios vagos. Em termos de inadequação domiciliar, a partir das mesmas bases de dados, são adotadas como variáveis a precariedade nas condições de acesso às infraestruturas urbanas, o adensamento excessivo, a ausência de instalações sanitárias domiciliares, assim como a situação de irregularidade fundiária, onde o chefe ou responsável reconhece a propriedade da moradia desconectada da propriedade do terreno (PEQUENO, 2009).

Entretanto, a irregularidade fundiária ganha maior importância quando se considera a seqüência histórica de levantamentos feitos pelos governos municipal estadual a cerca do problema da favelização.

Em 1973 foi realizado o primeiro censo de favelas de Fortaleza, o qual aponta a presença de 81 áreas, onde viviam mais de 34 mil famílias. No início dos anos 1990, a COHAB-CE realiza contagem sobre favelas em Fortaleza, num primeiro estudo mais aprofundado que busca não apenas a contagem de áreas e famílias, mas também uma melhor compreensão sobre quem é o morador da favela, considerando seu perfil socioeconômico, as suas condições de moradia, a acessibilidade às redes de infraestrutura e serviços urbanos e mesmo as suas condições de organização social. Nesta contagem foram identificadas e pesquisadas 314 áreas, ocupadas por mais de 108 mil famílias.

Este crescimento acelerado das áreas de ocupação ao longo das últimas décadas deixa evidente como características da história da urbanização de Fortaleza: - a dissociação entre as políticas urbana e habitacional; - a preponderância da intervenção sobre o processo de planejamento.

Vale aqui destacar que desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, quando foi incluído um capítulo da política urbana, foram introduzidos instrumentos voltados para solucionar questões como a especulação imobiliária e a regularização fundiária, contribuindo com a revalorização do plano diretor como instrumento principal da política urbana.

Aprovado em 1992, o Plano Diretor de Fortaleza posterior à CF-1988 trouxe em seus conteúdos elementos pautados pelo movimento pela reforma urbana. Entretanto, entre a sua aprovação na Câmara dos Vereadores e sua regulamentação através da Lei de Uso e Ocupação do Solo, passaram-se 4 anos, sinalizando um período onde o planejamento urbano ingressa num processo de desmontagem indo na contramão do que a nossa carta magna indicava.

Ao longo da década de 1990, merece ser destacada como reação à redução do Estado, a emergência das organizações não governamentais (ONGs), as quais passaram a atuar de diferentes formas: - como alternativa complementar ao esvaziamento do Estado, na implementação das políticas públicas; - como articuladoras de demandas provenientes da sociedade civil organizada e das entidades representativas dos movimentos sociais, formulando políticas inovadoras através de projetos demonstrativos.

No caso de Fortaleza, cabe destacar o papel da ONG CEARAH Periferia, que contando com o financiamento e apoio técnico de diversas instituições internacionais, contribuiu com a organização de processos e a elaboração de projetos e a mediação de conflitos e incompatibilidades entre o Poder Local e os movimentos sociais. Tendo como pauta principal a questão da moradia associada às condições de pobreza urbana e à irregularidade fundiária, grande parte das ações desta ONG convergiram para a formulação de políticas alternativas que viessem a reduzir as desigualdades socioespaciais na RMF.

Dentre os projetos criados pelo CEARAH Periferia, cabe destacar a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular, a qual tinha como objetivo a formação de lideranças comunitárias para uma atuação melhor qualificada nas discussões sobre a cidade quando da realização de processos de planejamento urbano e habitacional. Outra experiência a ser comentada, diz respeito à intervenção em áreas de risco, a qual se deu em duas escalas: - na escala metropolitana, mediante a criação de um fórum permanente de discussão sobre as áreas de

risco; - na escala local, através de projeto piloto, através da remoção de 228 casas das margens do rio Maranguapinho e o reassentamento em vazio próximo.

A finalização desta intervenção e sua posterior avaliação sinalizou para a necessidade de que houvesse uma maior ênfase na reformulação da política urbana e na formulação de uma política habitacional para o município, o qual nem mesmo contava com um órgão específico para a questão da moradia. (CARDOSO, 2001) Além disso, desde 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade aumentaram as pressões da sociedade civil junto à prefeitura para que fosse iniciado o processo de revisão do Plano Diretor, entendendo-se que este seria um pré-requisito para que houvesse condições de implementação de programas habitacionais.

É exatamente neste contexto que se retoma a discussão na cidade pela formulação de políticas urbana e habitacional em Fortaleza voltadas para resolver e mitigar o quadro de desigualdades socioespaciais presentes na cidade. Some-se a isso, as ações realizadas na época por conta do Programa Habitar Brasil BID no campo do desenvolvimento institucional, como o plano de intervenção em áreas de risco e a criação da Fundação de Habitação de Fortaleza, sugerindo uma conjuntura favorável para ampla discussão sobre as questões habitacional e fundiária.

## **2 A PROPOSTA DE ZEIS A PARTIR DO ENCONTRO DE COMUNIDADES**

A revisão do plano diretor após a aprovação do Estatuto da Cidade iniciou-se em 2002 através de um processo repleto de problemas em sua origem. Afinal, para uma capital do porte de Fortaleza, na qual as desigualdades socioespaciais se constituem como marca principal, o enfrentamento de problemas associados à irregularidade fundiária, à especulação imobiliária e à necessária gestão democrática e participativa demandaria estudos prévios e organização de um processo de planejamento dos mais complexos. (ROLNIK, 2001)

Para tanto, era fundamental a sensibilidade da gestão municipal na forma em lidar com os diferentes agentes envolvidos, mediando seus conflitos e seus interesses. Todavia, frente ao quadro de redução da máquina administrativa, fez-se necessário a contratação de consultoria externa, para a qual delegou-se a árdua missão de planejar um território marcado por extremas diferenças nas suas relações de poder.

Em sua primeira versão (2002-2004), a revisão do plano desconsiderou a necessidade de um processo participativo, prevalecendo uma abordagem tecnocrática à qual os consultores estavam habituados. Além disso, outros problemas de ordem técnica aconteceram, dentre os quais: - a superficialidade do diagnóstico sem incluir às questões e os temas inerentes aos desafios propostos pelo Estatuto, como as questões fundiária e imobiliária; - a abordagem restrita ao município, apesar de sua condição como polo na quinta metrópole brasileira; - a adoção dos instrumentos do Estatuto, sem garantir aos mesmos endereço, ou seja sem a sua devida espacialização; - a condução do processo predominantemente no gabinete, sem que houvesse a abertura de diálogo com a realidade local, dentre outros.

Frente a esta situação, realizou-se todo um movimento, incluindo entidades de classe, sectores da universidade, ONGs e movimentos sociais reivindicando junto ao Ministério Público a retirada do projeto de lei encaminhado à câmara pelo executivo municipal em fins de 2004, assim como a devolução dos recursos gastos com a confecção do plano pela fundação contratada, no caso por notório saber.



Esta reação da sociedade é seguida pelo início de uma nova gestão municipal para o período de 2005 a 2008, a qual optou pela retirada do projeto de lei da Câmara, dando início a um novo processo de revisão em fevereiro de 2006. Desta feita, repetiu-se a contratação de empresa de consultoria por notório saber para a realização do plano, o qual deveria estar finalizado até agosto de 2006, conforme o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Conduzido de modo veloz, o processo foi ainda mais acelerado em algumas de suas etapas: - a organização inicial em que seriam apresentados os objetivos do plano e discutidos os procedimentos como o mesmo seria conduzido; - a leitura comunitária a ser confrontada com a leitura técnica de modo a formular o diagnóstico da realidade local.

De modo a amenizar os problemas que viriam a ocorrer, a consultoria juntamente com o setor responsável pela gestão do processo de planejamento, sugeriu a criação de um comitê gestor do Plano Diretor de Fortaleza, como forma de garantir um acompanhamento de todo o processo. Todavia, a discutível representatividade deste comitê como instância garantidora da participação foi criticada desde o seu início, visualizado como uma forma de legitimação de decisões tomadas em gabinete constituindo-se num processo pseudo participativo (SOUZA, 2001).

Com isso, as entidades que compunham o Núcleo de Habitação (NUHAB) reconheceram a importância de intervir no processo, atuando de forma paralela e intensiva na capacitação de lideranças comunitárias sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, com especial ênfase nas zonas especiais de interesse social.

Numa clara ação de exigibilidade de direitos, os componentes do NUHAB planejaram a realização de capacitação intensiva sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade dando-se ênfase à discussão sobre a implementação das zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Plano Diretor de Fortaleza (PDPFor). Denominado como Encontro das Comunidades, encaminhou-se à OXFAM, projeto emergencial solicitando recursos para viabilizar esta ação, organizada em 3 eixos: formação, atividade prática e ação.

No que se refere ao eixo Formação, adotou-se como estratégia a convocação de antigos alunos da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular do Cearah Periferia, de modo a fortalecê-los com vistas à uma atuação qualificada nas futuras audiências e fóruns convocados pela Prefeitura e pela Consultoria contratada. Dadas as limitações de recursos, esta ação contou com 50 lideranças comunitárias. Além dos líderes, tomaram parte da ação, alunos da UFC de diferentes departamentos, os quais contribuiriam como monitores nas atividades práticas previstas nesta capacitação, constituindo-se numa experiência embrionária de assistência técnica, na qual a interdisciplinaridade mostrava-se presente.

Através de aulas expositivas ao longo de uma semana, debateu-se com os seus participantes os conteúdos do Estatuto, enfatizando aqueles voltados para o problema da favelização em Fortaleza, o crescente deficit habitacional e a indisponibilidade de terras urbanizadas para reassentamentos e provisão de novas moradias.

Partindo-se da escala da cidade, buscou-se apresentar o problema habitacional vinculado aos chamados corredores de degradação ambiental manifestados em Fortaleza através das ocupações irregulares às margens dos rios urbanos, lagoas, encostas de dunas e faixas de praia (PEQUENO, 2002). Assim, tratou-se de evidenciar a adoção das ZEIS favela como estratégia para colocar a urbanização de assentamentos precários na pauta dos governos e das ZEIS vazios como caminho para reassentar famílias removidas de áreas de ocupação onde a

urbanização fosse impossível, ou onde houvesse a necessidade de remoção parcial para obras de infraestrutura.

O eixo atividade prática reuniu alunos da graduação e lideranças comunitárias organizados em 3 grupos (GTs) para a realização de trabalhos de campo: (1) Corredor de degradação ao longo do Rio Maranguapinho; (2) Corredor de degradação ao longo do Rio Cocó; (3) Corredor de degradação ao longo da faixa litorânea oeste (PEQUENO, 2002).

Os GTs visitaram comunidades e terrenos vazios próximos previamente selecionados, explicitando-se as alternativas: - favelas a serem urbanizadas e regularizadas; - favelas em situação de risco, a serem removidas; - terrenos vazios nas proximidades a serem utilizados como áreas para reassentamento. Considerando as capacidades operacionais do grupo envolvido com o projeto, buscou-se restringir as ações a estes três GTs.

Numa etapa seguinte, os alunos reuniram-se com os líderes comunitários, mapeando suas áreas através do Google Earth, delimitando polígonos e identificando os binômios favela e vazio urbano correspondente a cada liderança, a serem convertidos em propostas e apresentadas quando as audiências públicas para propostas viessem a ser realizadas.

Posteriormente o eixo ação foi posto em prática, quando as lideranças capacitadas apresentaram suas propostas. De forma numerosa, as propostas de ZEIS foram acrescidas de outras áreas percebidas por representantes de outras comunidades que também tomaram parte destas audiências. Cabe aqui destacar a sensibilidade da empresa contratada, concededora dos instrumentos do Estatuto e de seu alcance social, que soube incluir as ZEIS no plano, configurando-se no momento verdadeiramente participativo do PDPFor.

Fato é que o processo de elaboração do PDPFor se estendeu até o início de 2007, ultrapassando o prazo previsto inicialmente, quando uma minuta de projeto de lei foi encaminhada para discussão no chamado Congresso da Cidade do qual participaram 431 delegados representando poder público, entidades classistas, ONGs, movimentos e representantes dos sectores produtivos privados. Marcado por mudanças de última hora na sua condução, desfazendo-se deliberações previamente tomadas, este Congresso da Cidade tornou-se palco de fortes debates, tendo as ZEIS como um de seus principais temas discutidos, revelando e visibilizando interesses, conflitos e parcerias entre os agentes participantes.

Ao seu final, delibera-se uma proposta que tem como inovação a presença de um zoneamento incluído no Plano Diretor de Fortaleza, o qual foi encaminhado para a Procuradoria Geral do Município, para uma redação final e submissão ao debate e à aprovação na Câmara dos Vereadores, a qual se deu apenas em março de 2009. Neste novo plano diretor de Fortaleza as ZEIS foram definidas como porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

### **3 O PROGRAMA DE EXTENSÃO DIREITO À ARQUITETURA E AO URBANISMO**

Passados dois anos de discussão na Câmara até a sua aprovação, o PDPFor passa a enfrentar o desafio da sua implementação. Fortaleza chegava ao final da década de 2000 repleta de novos



empreendimentos imobiliários associados aos incentivos ofertados pelo governo federal, bem como de novas intervenções urbanísticas sob o rótulo de “legado da copa de 2014”.

Frente a essas transformações, por se tratar de lei que dependia de vontade política para vingar, assim como de técnicos envolvidos com os seus conteúdos visto que o contrato com a consultoria externa ao longo de sua elaboração em 2006 já havia se esgotado, o PDPFor se deparou com o problema da precariedade do desenvolvimento institucional. Todavia, em meio a este contexto, ao serem espacializadas, as ZEIS se colocaram como uma das poucas opções com vistas a garantir o direito à cidade, amenizando problemas de segregação e exclusão social, todavia repleta de dificuldades em sua implementação (RODRIGUES, 2004).

Diante da oportunidade aberta pelo Edital PROEXT 2011 pelo Ministério da Educação em 2010, o qual contemplava diversas linhas de ação, dentre as quais o desenvolvimento urbano, foi elaborado, submetido e aprovado um programa de extensão denominado Direito à Arquitetura e ao Urbanismo como parte das atividades do Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

Este programa tinha como objetivo geral, contribuir com a redução das desigualdades socioespaciais nas cidades mediante a formulação de projeto demonstrativo associado à implementação de zonas especiais de interesse social inserido num processo de planejamento.

Para a sua realização, previu-se uma fase inicial de organização do processo em que se buscou um nivelamento do grupo envolvido, composto além dos três professores, de arquiteto assistente, mestrandos, bolsistas de extensão e alunos do Programa Especial Tutorial em arquitetura e urbanismo (ArqPet). Nesta fase tratou-se de discutir textos relacionados ao tema, instrumentalizar o grupo para o uso de softwares de geoprocessamento e investigar o uso do instrumento em profundidade como parte integrante da política urbana local.

A fase seguinte previa a realização de atividades de capacitação junto aos agentes envolvidos, mediante a adoção desde o seu início de uma ZEIS a ser adotada como piloto. Vale destacar a intenção deste programa em promover no âmbito do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC uma experiência de assistência técnica aos movimentos sociais, no momento em que se instaurava neste departamento o Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (CANTO), do qual alguns de seus fundadores tomaram parte deste programa.

Através de discussões junto aos sectores responsáveis na prefeitura municipal, adotou-se como área a Comunidade do Lagamar, a partir da qual seriam esboçados procedimentos gerais a serem adotados para as demais comunidades. Trata-se de uma das mais antigas favelas da cidade, iniciada ainda nos anos 1950. Atravessada pelo Riacho do São João do Tauape, o Lagamar se divide em dois setores, reunindo cerca de 17700 habitantes estimados pelo IBGE em 2010. Por conta da proximidade com áreas com alto índice de empregabilidade, da presença de equipamentos sociais trata-se de uma área bastante disputada por diversos agentes produtores do espaço.

Além disso, a comunidade passa por processo de adensamento, observado a partir de algumas dinâmicas, dentre as quais: - verticalização mediante auto-construção; - aumento da coabitação; expansão horizontal junto ao fundo do quintal; comercialização da laje; - construção de cômodos para aluguel, dentre outros. Dada sua localização estratégica, esta comunidade tem sido alvo de tentativas de remoção ao longo das últimas décadas, notadamente em função de obras de mobilidade urbana. Graças ao fortalecimento comunitário construído ao longo deste período, seus moradores conseguiram resistir às





pressões oriundas do Estado, que via de regra estão associadas ao interesse do mercado imobiliário privado.

Entretanto foram muitas as dificuldades enfrentadas nesta fase. Por um lado, o poder local em meio às pressões advindas das intervenções vinculadas aos megaeventos não demonstrou vontade política no seu engajamento ao programa, retroagindo e inclusive inviabilizando a obtenção de informações necessárias ao bom andamento do trabalho. Por outro, os primeiros contatos com a comunidade evidenciaram: definição de territórios delimitados pelas organizações atuantes na área, as quais mostraram-se divididas; condições de violência urbana dificultando a presença na área para a realização de levantamentos; pouca adesão da comunidade às tentativas de mobilização para apresentar os objetivos.

Cabe aqui destacar que quando se depara com a realização de um programa de extensão envolvendo as dinâmicas da cidade, onde as disputas entre os diferentes agentes da produção do espaço e as desigualdades socioespaciais a elas associadas se acirram, muitas são as diferenças entre o planejado e o executado.

No caso, o que seria um curso de capacitação que propiciasse a discussão entre o poder público e a comunidade, restringiu-se ao fortalecimento de lideranças; o que seria a formulação de um plano piloto para a regulamentação de uma ZEIS, tornou-se uma assessoria aos movimentos locais, a medida que o Estado (governos estadual e municipal) se associam ao sector da construção civil e imobiliário visando a remoção de grande parte da comunidade até então considerada como ZEIS. Além disso, as dificuldades impostas pela burocracia e morosidade nos setores da universidade responsáveis pela gestão dos recursos financeiros, deve ser apontada como entrave ao cumprimento das metas deste programa.

Na fase inicial, a participação do grupo da universidade nas reuniões do conselho gestor da ZEIS que agregava representantes da comunidade e do poder local ficou restrita à condição de ouvinte, nas quais presenciava-se as divergências entre as partes, assim percebia-se a cooptação de alguns representantes e a pressão de técnicos da prefeitura fazendo valer o saber técnico frente ao conhecimento popular. Todavia, ao longo do processo, várias novidades eram trazidas em termos de projetos e intervenções urbanísticas no campo da mobilidade urbana, dado que a área se localiza em corredor que interliga o sector hoteleiro da cidade à Arena Castelão.

Com isso, muitas foram as demandas para assessorar os moradores em audiências públicas, dentre as quais se destacam:

- a compreensão do projeto de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos, atravessando a comunidade e a construção de estação no meio da comunidade, trazendo impactos locais, cujos moradores não haviam sido informados sobre seus direitos, submetendo-se às pressões do Estado e das empresas contratadas, tanto de engenharia como de assistência social;
- a discussão sobre a construção de viadutos impactando as bordas da comunidade, com a realização de audiência pública para apreciação dos estudos de impacto ambiental e a discussão de alternativas de projeto que evitassem remoções e a demolição de equipamentos;
- a análise de proposição de regulamentação geral para a ZEIS do Lagamar pela Prefeitura sem um diagnóstico prévio, adotando-se parâmetros gerais, inadequados à realidade local.

O programa adotou como estratégia de ação a realização de práticas de pesquisa urbana de forma a aprofundar conhecimentos junto aos alunos envolvidos e promover o seu rebatimento junto à comunidade envolvida.

Para tanto, buscou-se resgatar estudos prévios realizados na comunidade, com destaque para a pesquisa patrocinada pelo Bando do Nordeste (BNB) com para elaboração de plano de desenvolvimento local da comunidade, contando com levantamento buscando identificar o perfil socioeconômico do morador do Lagamar.

Lamenta-se aqui que as tentativas de georreferenciar estas informações ao longo deste programa não tenham se efetivado em função da insegurança na área. A ausência do Estado, seja privilegiando outras áreas da cidade para garantir maior segurança, seja delegando o trabalho social para empresas sem responsabilidade social, assim como os conflitos internos na comunidade contribuíram para esse revés. Desta forma, adotou-se como estratégia a formação de grupos em torno de cinco frentes de pesquisa que trataram dos seguintes temas:

- (1) as ZEIS como instrumento urbanístico nos plano diretores, visando analisar o quadro de disseminação deste instrumento nos municípios da região metropolitana de Fortaleza investigando os seus objetivos, procedimentos, condições de implementação;
- (2) análise socioeconômica e ambiental do quadro de áreas identificadas como ZEIS no PDPFor, visando compreender o universo das áreas identificadas como ZEIS segundo quadro de variáveis com vistas à sua classificação e possível estabelecimento de procedimentos diferenciados segundo os aspectos que caracterizam cada uma das classes;
- (3) estudo de impactos da identificação das ZEIS no PDPFor 2009 no mercado imobiliário formal buscando verificar o quadro de transformações associadas à delimitação das zonas especiais de interesse social junto à produção do mercado imobiliário formal;
- (4) avaliação dos índices urbanísticos em zonas especiais de interesse social, investigando o quadro existente de parcelamento do solo na cidade informal reconhecido como ZEIS;
- (5) caracterização da produção da moradia progressiva em assentamentos precários e em conjuntos habitacionais de interesse social pretendendo analisar o processo de produção da moradia autoconstruída e as necessidades de ampliação em conjuntos habitacionais de interesse social, reconhecendo os fatores que interferem nesse crescimento.

Posteriormente, estas frentes de pesquisa fundamentaram a realização de oficinas que compuseram um curso de capacitação junto aos moradores, onde os professores e alunos puderam dialogar com os representantes da comunidade.

Diversos subsídios foram organizados com vistas à formulação de diretrizes gerais para a regularização fundiária e urbanística do Lagamar dentre os quais: - os resultados das práticas de pesquisas; a análise de informações coletadas; - a síntese da interação com a comunidade em reuniões de assessoria técnica; os diálogos temáticos nas oficinas; - a percepção ambiental em trabalhos de campo; a busca por informações junto às secretarias setoriais.

Além disso, os resultados obtidos nas disciplinas do curso de arquitetura que adotaram as zonas especiais de interesse social como tema de projeto urbanístico, também contribuíram para uma reflexão crítica sobre as possibilidades de avanço e as limitações das ZEIS como instrumento de planejamento e gestão do solo urbano.



Ao final do programa, buscou-se apresentar este quadro de diretrizes ao conselho gestor da ZEIS do Lagamar, verificando-se todavia o seu esvaziamento após mais de um ano de existência do programa e de convivência com seus representantes.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho buscou-se relatar algumas experiências de assistência técnica realizadas desde os anos 2000 associadas ao processo de revisão do PDPFor. É possível reconhecer que o descaso do Estado frente à necessidade de implementação de uma política urbana para Fortaleza, pautada no desenvolvimento socioespacial, tem levado a que o problema habitacional se agrave a cada dia. Os últimos números obtidos através do Plano Local de Habitação de Interesse Social divulgados no início de 2013 apontam para mais de 620 favelas. Estima-se que mais de 180 mil famílias vivam atualmente em Fortaleza em condições de ilegalidade fundiária e irregularidade urbanística somente nestas áreas de ocupação. Ou seja, em 20 anos mais de 300 novas favelas foram formadas, abrigando 72 mil novos moradores, se comparados aos dados do censo de favelas feito pelo Estado em 1991.

Em resposta ao problema da cidade ilegal e informal, as ZEIS foram inseridas no PDPFor a partir de proposta formulada pelos movimentos sociais, com o apoio de organizações não governamentais, passando a ser alvo de disputas territoriais. O acompanhamento desta dinâmica urbana tem fornecido elementos para compreender o papel, a força e os interesses dos agentes sociais envolvidos, visto que as áreas incluídas como ZEIS possuem alto valor imobiliário, sejam elas ocupações, vazios urbanos ou terrenos subutilizados.

Problemas como as frágeis condições de desenvolvimento institucional, a inexistência de bases de dados, a descontinuidade dos processos de planejamento e da implementação das políticas públicas, dentre outros agravam estas dificuldades. Além disso, observa-se um quadro de alterações nos movimentos sociais decorrentes tanto de descrédito em relação ao poder local a medida que as práticas não coadunam com os discursos, como pela cooptação de outros que se inserem na gestão e se institucionalizam.

Fato é que, passados cinco anos de sua aprovação, observa-se que a implementação do PDPFor vem sendo lentamente conduzida, demonstrando falta de interesse político da gestão municipal.

Todavia, as ZEIS, ponto de maior destaque do referido PD tem conseguido ser alvo de discussão, quase sempre atrelada à agenda de debates sobre intervenções urbanas conduzidas pelo Estado e, por vezes, indo em desencontro aos interesses de investidores privados.

A atual conjuntura da provisão habitacional de interesse social associada ao Programa Minha Casa Minha Vida também se coloca como enigma a ser desvendado, considerando a tendência de produção em larga escala, retomando-se com nova roupagem os velhos grandes conjuntos, cuja localização tende a ser cada vez mais periférica. Mantida esta perspectiva, é possível vislumbrar futuros problemas de más condições de inserção urbana e segregação involuntária.

Mesmo as ZEIS em vazios urbanos que poderiam ser utilizadas para reassentamentos ou para atendimentos ao déficit conforme o cadastro feito no órgão habitacional do município, não tem sido adotadas para abrigar novos conjuntos habitacionais voltados para as ZEIS favela que tenham sido urbanizadas.

Como raízes destes problemas podem ser apontados: por um lado, a dissociação das políticas urbana e habitacional, por outro a evidente opção pelo projetos urbanísticos sem considerar o processo de planejamento prévio. Ou seja, sem a regulamentação da política urbana, e sem a implementação do plano diretor, a provisão habitacional passa a se dar em quaisquer áreas e as intervenções urbanísticas podem ser efetuadas sem um controle mais intenso.

Evidencia-se com isso a necessidade de prosseguir e insistir na implementação de ações de assistência técnica no campo do planejamento urbano. Para tanto, faz-se necessário um melhor conhecimento sobre os movimentos sociais, em suas mudanças e permanências, buscando compreendê-los em seus conflitos, suas parcerias e em suas relações territoriais.

É possível ainda mencionar que ao longo da realização deste programa de extensão, ocorreu o amplo esvaziamento da discussão da política urbana caindo quase no esquecimento o plano diretor aprovado em 2009 e seus conteúdos. Por outro lado, eclodem na cidade diversas tentativas de resistência frente às intervenções associadas às obras da Copa de 2014, revelando o predomínio do projeto sobre o processo de planejamento. Com isso, observou-se a busca de outras comunidades junto ao curso de arquitetura demandando assistência técnica específica para a regularização fundiária, assim como para a capacitação sobre os significados e a aplicabilidade das ZEIS como instrumento de planejamento e gestão do solo urbano. Comunidades como o Poço da Draga, Serviluz, Bom Jardim, Lauro Vieira Chaves, Parangaba, Planalto do Pici, dentre outras podem ser mencionadas como alguns casos em que a assistência técnica pode ser realizada.

## REFERÊNCIAS

- CARDOSO, A. L.. Política habitacional: a descentralização perversa. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, p. 105-122, 2001.
- CEARÁ, Governo do Estado do, Secretaria do Trabalho de da Ação Social, Assentamentos subnormais em Fortaleza, Fortaleza, 1991.
- FERREIRA, J.S.W. e MOTISUKE, D., A efetividade da implementação das zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro. In: BUENO, L. e Cymbalista, R., *Planos diretores municipais: novos conceitos*, São Paulo: Annablume, 2007.
- FORTALEZA, Prefeitura Municipal, Programa integrado de desfavelamento, 1973.
- FORTALEZA, Prefeitura Municipal de, Plano Diretor de Fortaleza (*Lei 062/2009*), 2009.
- PEQUENO, R., Desenvolvimento e degradação do espaço intra-urbano de Fortaleza, Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 2002.
- PEQUENO, R., Como anda Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- PEQUENO, L. R. B., SAMPAIO, C. F., Desafios para Implementação de Zonas Especiais de Interesse social em Fortaleza In: *XIV ENANPUR*, Rio de Janeiro 2011.
- ROLNIK, R., Guia do Estatuto da Cidade, Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.
- RODRIGUES, A. M., Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole N. 12, p.9-25.
- SOUZA, M. L., *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.