

Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza

Challenges to the implementation of Social Housing Zones in Fortaleza

Renato Pequeno
Clarissa F. Sampaio Freitas

Resumo

Apesar da crescente favelização de Fortaleza, ao longo do tempo, os processos de planejamento urbano não formularam soluções para enfrentá-la. Para tanto contribuem: a histórica dissociação entre as políticas urbana e habitacional, as interferências de diferentes esferas de governo, a fragilidade institucional e a reduzida inter-setorialidade. Neste trabalho, apresentam-se: um panorama geral da favelização do município a partir de dados dos censos de favelas; uma discussão da revisão do Plano Diretor de Fortaleza, segundo os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade; os desafios decorrentes da inserção das zonas especiais de interesse social como instrumento da política urbana local, elencando-se processos associados aos papéis dos agentes envolvidos e a necessidade de aprofundamento sobre as condições urbanísticas e habitacionais nestas áreas.

Palavras-chave: favela; plano diretor; estatuto da cidade; zonas especiais de interesse social; Fortaleza.

Abstract

Despite the urban informality that has been increasing in the city of Fortaleza (Northeastern Brazil) in recent decades, the local planning policies have not developed solutions to deal with the problem. Among the causes we can mention: the historical dissociation between housing and urban policies, the interference of different government spheres, lack of institutional capacity, and deficiencies in the integration among different sectors. In this paper we present: a portrait of the urban informality phenomenon in Fortaleza, a review of the political process that updated Fortaleza's Master Plan according to the principles of the City Statute; the challenges associated with the implementation of the Social Housing Zones delimited by the Master Plan, including an analysis of the role of the different stakeholders in the process and the necessity to deepen the knowledge about the urban and housing conditions of these Zones.

Keywords: favela (slum); master plan; city statute; social housing zones; Fortaleza.

Introdução

Um olhar atento sobre o acelerado crescimento da favelização na cidade de Fortaleza indica a presença das condições mais precárias de moradia nas áreas de ocupação irregular. Em resposta a essa problemática, observa-se que a atuação do Estado ao longo das últimas décadas tem sido insuficiente, denotando-se, como uma das causas maiores, a dissociação das políticas urbana e habitacional. Com isso, retarda-se a adoção de medidas efetivas que contribuam com a solução do problema, adian-do-se o enfrentamento da questão fundiária.

Ainda que se trate de processo vigente nas demais cidades brasileiras, em Fortaleza a produção da cidade informal assume contornos específicos devido à forma como o planejamento urbano é implementado ao longo de sua história, evidenciando-se a superposição de papéis dos atores envolvidos em virtude da confluência de seus interesses.

Via de regra, os planos resultantes desses processos findam por não serem implementados, configurando-se em subterfúgios que garantem a manutenção do *status quo* característico de uma cidade com marcas evidentes de desenvolvimento desigual (Smith, 1988): concentração de investimentos, centralização de poder, diferenciação de suas partes na forma como se dá o atendimento às demandas e desconsideração da diversidade social presente no espaço.

Todavia, é possível reconhecer um quadro recente de mudanças, dada a emergência de novas dinâmicas urbanas vinculadas a processos advindos de frentes diversas: por um lado, desde a escala nacional, a partir dos

princípios e diretrizes presentes nas políticas setoriais de desenvolvimento urbano e habitacional, bem como nos programas a elas associados. Por outro, na escala local, a partir de manifestações oriundas de bairros e comunidades que compõem a cidade, cuja articulação e integração passam a compor ações integradas dos movimentos sociais e das demais formas de organização da sociedade civil. Com isso, o espaço urbano assume sua condição como palco de lutas entre os atores sociais que o compõem, fortemente marcado pelas desigualdades sociais derivadas das relações de força entre os mesmos (Correia, 1995).

Com o intuito de aprofundar essa discussão, adota-se neste trabalho como objeto de estudo o processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza (PDFor), ocorrido ao longo da década de 2000. Utiliza-se a inclusão de zonas especiais de interesse social como fio condutor para sua análise, visto que as mesmas assumiram papel de destaque no processo como um todo, configurando-se em campo de disputas entre os agentes sociais envolvidos. Tratando-se de inovação na política urbana local, busca-se reconhecer os elementos que possam levar à sua subutilização, bem como aqueles que venham a superestimar sua efetividade como instrumento das políticas locais urbana e habitacional.

Como procedimentos metodológicos, além do acompanhamento do processo como urbanista e pesquisador, foram realizadas: leituras de relatórios técnicos; entrevistas com atores sociais envolvidos; trabalhos de campo em áreas específicas associadas à capacitação de lideranças comunitárias; estudos de caso sobre o conteúdo urbanístico de áreas selecionadas segundo as tipologias socioespaciais que

compõem a estrutura intraurbana metropolitana de Fortaleza (Pequeno, 2009).

Este trabalho se subdivide em três partes: a primeira contextualiza a favelização da cidade. Em seguida, discute-se a necessidade de interfaces entre as políticas urbana e habitacional no município ao longo das últimas décadas. Por fim, analisa-se a revisão do plano diretor, investigando-se as perspectivas que se abrem a partir das zonas especiais de interesse social como instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano com vistas à urbanização de favelas e regularização fundiária.

Dinâmicas associadas ao crescimento da favelização em Fortaleza

A ilegalidade urbana, quando associada às condições precárias de moradia se coloca como um problema histórico da produção do espaço intraurbano da capital cearense. Castro, ao analisar a planta de Fortaleza de 1887, indica que 30% das famílias viviam em choupanas de palha nas proximidades da faixa de praia e às margens de riachos, num claro indício de favelização (Castro, 1976).

A acelerada expansão das áreas de ocupação da cidade, desde meados do século XX, vinculada aos fluxos migratórios provenientes do Sertão nordestino, motivados pela estiagem, levou ao comprometimento dos recursos naturais, dado que as famílias não dispunham de condições para adquirir terreno ou moradia.

Esse crescimento da favelização levou a que o poder local contabilizasse as áreas de

ocupação com vistas a encaminhar solicitação de recursos junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH), numa das primeiras iniciativas de associar a política municipal de habitação à política de desenvolvimento urbano. Assim, data de 1973 o primeiro levantamento de favelas de Fortaleza, quando foram identificadas 81 favelas, somando 34 mil domicílios onde viviam mais de 205 mil pessoas, correspondendo a cerca de 20% da população do município.¹

No primeiro plano de desfavelamento proposto pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza, 32 áreas (14.500 famílias) seriam alvo de erradicação total, em sua maioria associadas à implantação do sistema viário principal. A princípio, pretendia-se reassentá-las em grandes vazios periféricos situados ao sul e ao sudoeste do município. Outras 49 favelas, onde viviam mais de 19.700 famílias, seriam alvo de programas de renovação e remanejamento, observando-se a possibilidade de permanência desde que houvesse ações de recuperação e remanejamento das unidades subnormais (Fortaleza, 1973).

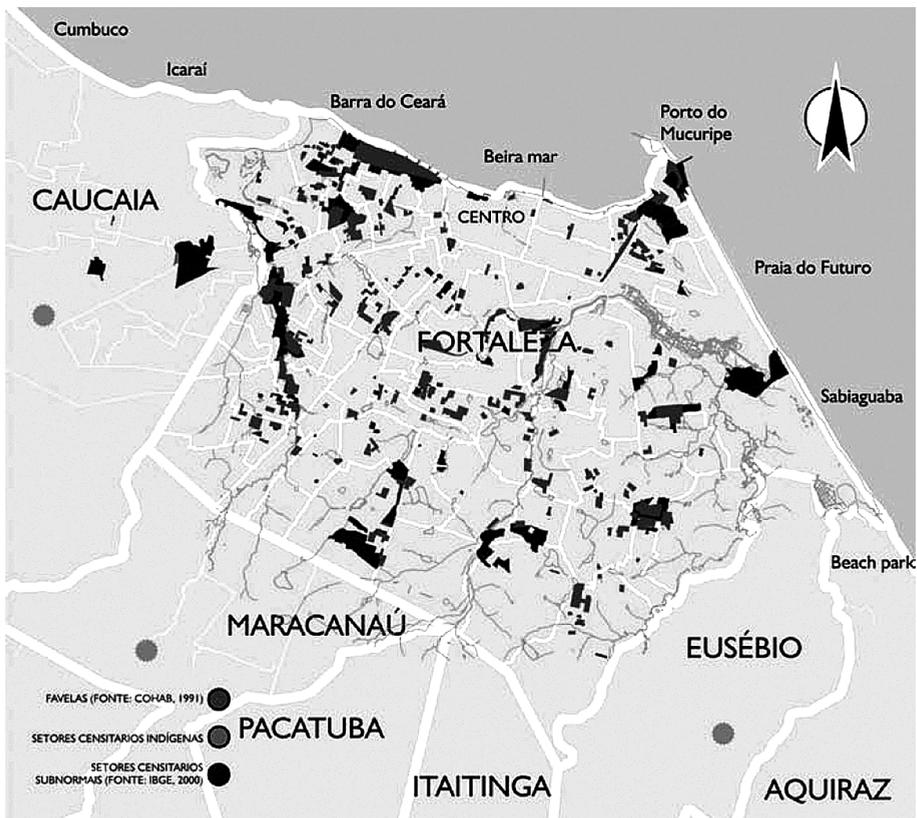
Prevvia-se, na época, a aquisição de grandes glebas a serem parceladas, com objetivo de destinar para cada família lotes de 120 metros quadrados, além da indenização vinculada à remoção da antiga moradia. Chama atenção neste plano de desfavelamento a compreensão da possibilidade de urbanização e permanência de muitas das favelas cadastradas. Pretendia-se, ainda: a construção de módulos sanitários, a difusão da autoconstrução tecnicamente assistida, a implantação de redes de infraestrutura e equipamentos sociais, porém não se fazia qualquer menção à regularização fundiária.

Todavia, grande parte dos conjuntos implantados pelo BNH não teve a população

desses assentamentos precários como público-alvo, o qual foi redefinido por problemas associados à inadimplência (Azevedo e Gama, 1982). Além disso, optou-se pela implantação de programas habitacionais em glebas mais distantes do centro, situadas em zonas de transição urbano-rural, tanto em Fortaleza, como em outros municípios da Região Metropolitana (Maracanaú e Caucaia). Disso decorreu a conurbação ao sul e ao oeste, assim como a especulação imobiliária, valorizando-se terrenos entre o centro e as novas periferias, além da definição de frentes de expansão ao leste para o setor imobiliário formal.

Algumas iniciativas vieram a ser implementadas atendendo ao reassentamento periférico, em parte associadas aos novos programas criados pelo BNH, específicos para populações removidas de áreas de ocupação. Todavia, com o fim do BNH, o empobrecimento se acentuou tornando a favela uma forma predominante de moradia dos mais pobres, expandindo-se o mercado informal de terrenos ditos “de prefeitura” para aquisição e posterior construção. Em 1991, um novo censo de favelas (Figura 1) foi realizado pela Cohab-CE, quando foram identificadas 314 favelas, com 108 mil famílias, cerca de 30% da população de Fortaleza (Ceará, 1991).

Figura 1 – Fortaleza: localização das favelas –1991



Fonte: organização de Pequeno, 2009.

Nessa última data, já se detectava a formação de pequenos núcleos de favelas nos municípios vizinhos de Caucaia e Maracanaú, situados nas áreas verdes dos conjuntos habitacionais e nas margens de rios, riachos e lagoas. Além disso, a partir desse censo é possível verificar a forma como a favelização passa a interferir na estruturação da cidade a partir de sua concentração nas faixas litorâneas e ao longo dos cursos d'água e lagoas, bem como a configuração de áreas contínuas nas periferias e pequenos fragmentos que se disseminam nas partes intermediárias.

Como reflexo desse levantamento, o Governo do Estado, através da Cohab-CE e diante da possibilidade de obtenção de recursos junto à Caixa Econômica Federal, através do Promorar, passou a conduzir um programa especial de urbanização de favelas tendo claramente como critérios de escolha: a abertura de eixos viários, a adequação do uso em margens de recursos hídricos, especialmente vinculados às intervenções urbanas em setores de renda média-alta. O escopo desses projetos incluía, além de infraestrutura e de equipamentos sociais, a construção de casas em mutirão para famílias removidas por motivos diversos: densidade excessiva, ordenamento das vias internas, saneamento, drenagem e risco ambiental.²

Ao longo da década de 1990, o perverso desmonte das instituições responsáveis pela implementação da política habitacional de interesse social em todo o Brasil (Cardoso, 2001) trouxe como efeito, no âmbito estadual, a extinção da Cohab-CE, transferindo-se aos municípios a responsabilidade pela provisão de moradia. Seguindo o receituário neoliberal em suas reformas administrativas, o Governo Estadual desmontou a maior parte de sua estrutura

setorial, sem que as prefeituras tivessem se preparado para assumir tal tarefa.

No caso de Fortaleza, as práticas assistencialistas e clientelistas conduzidas pela Fundação de Serviço Social, remanesceram diretamente vinculadas ao gabinete do Prefeito, através da Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (Comhab). Nesse período, pequenos conjuntos foram construídos em regime de mutirão, tendo como similaridades: um mesmo projeto arquitetônico, as infraestruturas e a adoção de títulos de concessão precários para fins de moradia de curto prazo.

Todavia, ao final dessa década, Fortaleza passou a tomar parte do Programa Habitar Brasil (HBB), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Caixa Econômica Federal (CEF). Com o intuito de favorecer a municipalização das políticas habitacionais de interesse social, esse programa trazia em seu conteúdo duas linhas de ação: o desenvolvimento institucional e a urbanização de assentamentos subnormais. Realização de cadastros, formulação de políticas e programas, composição de cadernos de normas específicas para HIS, contratação de projetos, capacitação de técnicos, aquisição de equipamentos, tudo isso fazia parte desse programa, que permaneceu na Prefeitura entre 1999 e 2006, visto que o mesmo foi incorporado pelo Ministério das Cidades em 2003.

Entretanto, poucos foram os benefícios obtidos com o HBB, visto que a questão da moradia não chegou a sensibilizar os gestores municipais no período de 1993 a 2004, apesar das intensas pressões dos movimentos sociais.

Fato é que os recursos obtidos findaram por ser utilizados para a contratação de

serviços de consultoria, os quais em nada contribuíram para o desenvolvimento institucional e muito menos para estabelecer uma base de dados que permitisse um diagnóstico preciso da situação da moradia em Fortaleza. Porém, em fins de 2004, ocorre a criação da Fundação Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (Habitafor), substituindo a Comhab. Ainda que voltadas para as diversas formas de moradia precária, as ações empreendidas por essa Fundação vêm sendo focalizadas nas áreas de favela em situação de risco ambiental, consideradas como os setores mais vulneráveis no atendimento com a provisão de moradia (Fortaleza, 2001). Ao priorizar as áreas de risco, reduz-se substancialmente o alvo de intervenção, diminuindo a dimensão do problema a ser enfrentado, não havendo qualquer critério de escolha para a intervenção.³

Até aqui, a maior parte das famílias foi removida com o posterior reassentamento em edifícios multifamiliares de baixa altura e alta densidade. Diante do que vinha sendo realizado esses projetos inovam nos seguintes aspectos: inclusão de cômodo para uso comercial; diferenciação de casas pelo número de dormitórios; redução dos espaços comuns, evitando-se gastos condominiais. Entretanto, alguns aspectos negativos podem ser apontados: dimensões reduzidas dos compartimentos; precariedade dos acabamentos; densidade excessiva de ocupação das áreas de reassentamento; forma de tratamento dos espaços livres; segregação em relação ao entorno.

Em seus primeiros anos, constatou-se que o modelo de gestão adotado pela Habitafor apresenta limitações, reduzindo o impacto de suas ações, explicitando a frágil inter-setorialidade na esfera municipal, a

dissociação entre planejamento e gestão, revelando a necessidade de integrar as políticas urbana e habitacional.

Interfaces entre as políticas urbana e habitacional de interesse social

Alvo de diversos processos de planejamento urbano, Fortaleza teve, ainda em meados do século XIX, a formulação de planta urbanística com viés embelezador da área central. Em seguida, nos anos 1930 e 1940, foram formuladas propostas de estruturação viária, estabelecendo-se as direções para a expansão da cidade.

A partir dos anos 1960, passaram a vigorar proposições com a roupagem de plano de desenvolvimento integrado, definindo diretrizes setoriais diversas nas escala local e metropolitana. Décadas depois, no início dos anos 1990, deu-se a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), pretensamente reformista, porém inexecutável, visto que nem os meios foram viabilizados, nem os procedimentos para implementação dos instrumentos foram elaborados.

Verifica-se que, apesar das diferentes abordagens adotadas para os processos de planejamento urbano empreendidos ao longo do século XX, alguns aspectos negativos podem ser mencionados como recorrentes e comuns a todos: sua realização por consultores externos ao corpo funcional do município, desperdiçando oportunidades de promover a formação de recursos humanos municipais; a elaboração de diagnósticos superficiais, os quais induziram

soluções inadequadas à realidade local; as proposições com caráter generalista, predominando diretrizes de planejamento sob a forma de recomendações em linguagem jurídica e índices paramétricos homogeneizantes que desconsideraram a diversidade sociocultural com a qual o espaço intraurbano vem sendo produzido; a exclusão da cidade informal, inexistindo ações voltadas para seu enfrentamento, indicando a dissociação entre a política urbana e habitacional, apesar do ritmo acelerado com que se deu o crescimento da favelização na cidade.

Com isso, desde a discussão dos conteúdos do Projeto de Lei do Estatuto da Cidade, ao final dos anos 1990, verificou-se a necessidade de revisão do plano diretor municipal tendo como questão norteadora a busca por proposições para a questão da moradia. Esta passou a tomar parte da agenda dos movimentos sociais urbanos locais, estimulados pelas ações de exigibilidade de direitos coordenadas pelas organizações não governamentais e associações classistas. Tal processo se intensificou em 2001, desde a aprovação da Lei 10.257, ampliando-se as articulações pró-elaboração de novo plano diretor, em que fosse garantida a inserção de princípios norteadores e instrumentos associados à reforma urbana.

Para tanto, o papel das ONGs apoiadas por setores progressistas das universidades públicas na capacitação dos atores sociais merece ser destacado. Com o uso de dinâmicas inovadoras, ampliou-se o conhecimento por parte dos setores populares a respeito dos instrumentos da política urbana, passando-se a reconhecer sua pertinência como estratégias de combate à especulação imobiliária e promoção da regularização fundiária. Afinal, num

município em que a favela e o vazio tomam parte da paisagem, em seus diferentes ângulos, tornava-se de fácil assimilação a aplicação do Estatuto da Cidade.

Cedendo às pressões da sociedade civil organizada, a Prefeitura Municipal promoveu a contratação de consultores externos provenientes do quadro docente da Universidade Federal do Ceará (UFC), compondo equipe multidisciplinar classificada com notório saber, com fácil diálogo com os diferentes agentes sociais, para a realização da revisão do PDDU. Alegava-se, na época, que, dada a reforma administrativa municipal, seus quadros encontravam-se desfalcados, notadamente desde a extinção do Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM) em 1999, ficando a coordenação do processo sob o encargo da Secretaria de Infraestrutura.

Todavia, simultaneamente, o executivo municipal mantinha, em paralelo, a revisão da lei de uso e ocupação do solo, visando à liberação de gabarito em determinados eixos viários, favorecendo sobremaneira o mercado imobiliário. Com isso, os consultores anteriormente convocados para a revisão do PDDU retiraram-se do processo, desfazendo a equipe da qual a universidade tomava parte, sendo essa substituída por outros consultores oriundos de escritórios de arquitetura e, em grande parte, associados ao ramo da construção civil.

Conduzido ao longo de três anos, esse processo de planejamento foi marcado por manifestações da parte da sociedade, que cobrava transparência e participação. Enviado em fins de 2004 à Câmara dos Vereadores para votação, o projeto de lei sob a denominação de Plano Diretor de Fortaleza (PDFor) apresentava como principais problemas técnicos: a desconsideração da escala metropolitana; a

adoção de dados ultrapassados no diagnóstico; o uso genérico dos instrumentos do estatuto, sem localizá-los.

Como raiz desses problemas, é possível reconhecer o não enfrentamento da questão habitacional por parte dos gestores e da equipe contratada, dado que os momentos de debate foram meros exercícios de tecnocracia voltados para projetos urbanos. Ao evitar quaisquer mecanismos de participação popular, os responsáveis pela elaboração do plano deram elementos para que a sociedade civil entrasse com ação junto ao ministério público pedindo sua anulação, bem como para que a nova gestora municipal retirasse o projeto de lei da câmara municipal, consolidando sua invalidação.

Cumpra aqui apontar que, paralelamente à revisão do PDDU, dava-se a elaboração da política municipal de habitação, bem como de diversas ações integradas através do HBB. A ausência de inter-setorialidade entre as políticas urbana e habitacional deve ser reiterada, bem como os malefícios decorrentes da contratação de serviços externos de consultoria.

Posteriormente, uma nova tentativa de revisão do plano veio a ser feita, remanescendo porém alguns problemas já vivenciados anteriormente. Mais uma vez optava-se pela contratação de consultores com dispensa de licitação, desta vez sob a coordenação da Secretaria de Planejamento. Além disso, mantinham-se reduzidos os momentos de participação da sociedade civil, alegando-se o curto intervalo de tempo disponível para sua realização. Com isso o diagnóstico ficou bastante prejudicado em decorrência do fraco confronto de visões entre os técnicos envolvidos e os setores populares, bem como da ausência de debate entre os agentes sociais antagônicos.

Graças à histórica realização de programas de sensibilização e capacitação de lideranças do movimento popular, bem como à recente experiência de reação contra o autoritarismo e tecnocracia contrárias ao novo ideário das práticas de planejamento participativo, esse novo processo não se realizou de forma avassaladora sobre as entidades comunitárias e instituições não governamentais.

Fato é que o debate em torno dos instrumentos e dos índices urbanísticos foi estendido. Porém, na derradeira oportunidade para discussão dos conteúdos, ficou evidente a construção de acertos políticos entre o poder público municipal e os empresários do mercado imobiliário, respaldados por setores dos movimentos sociais que passaram a tomar parte da gestão municipal.

Passados dois anos na Câmara Municipal, somente em março de 2009, a tramitação do projeto foi concluída, culminando com sua aprovação, completando-se oito anos de revisão do Plano Diretor. Ressalta-se que nesse intervalo, a política urbana municipal ficou vulnerável a intervenções do setor imobiliário privado e dos próprios executivos estadual e municipal, favorecendo projetos desconectados de processos de planejamento.

Desde então, aguarda-se a implementação dos instrumentos inseridos no PDFor, recaindo-se todavia em algumas dinâmicas que comprometem o planejamento territorial do município: a descontinuidade dos processos de planejamento urbano decorrente das mudanças na orientação política da gestão; a fragmentação política da gestão municipal fragilizando a inter-setorialidade; a inexistência de quadros técnicos e a situação rudimentar da instituição responsável por sua implementação;

a subtração das práticas de planejamento participativos da política municipal.

Entretanto, avanços devem ser reconhecidos, considerados as condições e os resultados dos planos anteriores. Afinal, a elaboração do PDFor, segundo os conteúdos do Estatuto da Cidade em si, garante à sociedade elementos para que possa dele tomar parte. Nesse sentido, serão discutidos na próxima seção os desafios enfrentados com vistas à inserção das ZEIS na agenda da política urbana de Fortaleza.

Processo de inclusão das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza

As Zonas Especiais de Interesse Social vêm sendo alvo de estudos desde sua criação nos anos 1980 como estratégia para viabilizar a regularização fundiária de assentamentos precários, permitindo a flexibilização dos índices urbanísticos presentes na cidade espontânea, via de regra, distintos daqueles presentes nas áreas produzidas pelas políticas públicas de habitação de interesse social, bem como nas áreas da cidade formal.⁴ No caso do PDFor, a inserção das ZEIS pode vir a ser um diferencial no sentido de viabilizar transformações estruturais na implementação da política urbana. Tratando-se de instrumento que congrega setores da cidade em que o conflito socioespacial e as disputas territoriais tendem a eclodir, desde já reconhecemos no mesmo nosso foco temático de pesquisa para o acompanhamento do processo de planejamento urbano municipal.

Como afirma Souza, as ZEIS correspondem a um instrumento ímpar a partir do qual se pode viabilizar a inversão de prioridades,

passando a adotar como alvo da política urbana aqueles setores que reúnam como características: irregularidade fundiária, precariedade das infraestruturas, desordem urbanística, condição de pobreza e densidade excessiva (Souza, 2001). Identificando-se esses setores por conta da situação crítica em que os mesmos se encontram, caberia a adoção de procedimentos que revertessem a situação, reduzindo-se, assim, o fosso social entre esses fragmentos de degradação socioambiental. Entretanto, nem sempre a solução para as precariedades apontadas encontra-se no próprio setor. Ao contrário, é possível reconhecer a seu lado vazios urbanos ou edificações subutilizadas que contribuiriam com a reversão dessa situação.

Vale ainda ressaltar que conforme Rolnik, as ZEIS podem ser reconhecidas como o instrumento síntese das diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, dado que podem ser realizadas a partir das mesmas ações: o combate à especulação imobiliária, impedindo-se o remembramento de lotes e consolidando-se áreas de ocupação sob pressões do setor imobiliário forma; a promoção da regularização fundiária graças à flexibilização dos índices urbanísticos, reduzindo-se as necessidades apontadas para a cidade formal; a adoção de práticas de gestão democrática e participativa mediante a formação de conselhos locais que atuam nas diferentes fases dos planos urbanísticos, desde os levantamentos preliminares até a tomada de decisão (Rolnik, 2001).

Fazendo valer as palavras de Rodrigues, que identifica como aspecto mais positivo do Estatuto da Cidade, o fato de explicitar as contradições presentes na cidade, reconhecendo as desigualdades sociais decorrentes da produção social do espaço, dando às mesmas nome e

endereço, foi organizada uma ação de exigibilidade por ONGs em parceria com setores engajados da universidade⁵ (Rodrigues, 2004).

Neste sentido, as ZEIS foram adotadas como tema específico das atividades de capacitação promovidas pelo coletivo de ONGs e movimentos sociais de modo a qualificar e aglutinar os representantes de comunidades, apoiados no reconhecimento de áreas que expusessem as contradições presentes na cidade, onde o desenvolvimento e a degradação socioambiental disputavam territórios (Pequeno, 2002). Ao longo de quinze dias, foi conduzida uma formação reunindo os seguintes conteúdos: conceituação do instrumento e inserção do mesmo como parte integrante da política urbana municipal; apresentação de resultados obtidos noutros municípios; entraves e potencialidades de sua aplicação na realidade socioambiental de Fortaleza; procedimentos necessários para sua apresentação como proposta na elaboração do plano diretor.

Tomaram parte dessa atividade lideranças selecionadas com as seguintes características: localização em setores de maior precariedade urbana; vinculadas às comunidades que estivessem próximas aos vazios urbanos; integrantes de atividades de capacitação promovidas pelas instituições organizadoras, portanto com conhecimento prévio sobre o Estatuto da Cidade, suas diretrizes e instrumentos. Também foram incorporados à capacitação, estudantes dos cursos de Geografia, Direito e Arquitetura e Urbanismo, os quais colaboraram nas atividades práticas: realização de trabalhos de campo junto às lideranças identificando ocupações e vazios complementares; discussão dos resultados preliminares nas comunidades; mapeamento das informações e inserção das informações

na plataforma do *Google Earth* para formulação das propostas.

Nas audiências públicas setoriais, realizadas nas diferentes áreas de participação instituídas pelo Comitê Gestor do PDFor, foram apresentadas propostas pelas lideranças comunitárias, correspondentes às suas respectivas áreas, seguindo procedimentos comuns, os quais garantiram unidade às propostas apresentadas. Com isso, ao final dessa ação, foram incorporados ao plano diretor em revisão dezenas de ZEIS, atrelando de modo complementar áreas de ocupação, vazios urbanos e terrenos subutilizados.

Além disso, foram incluídas como alvo desse instrumento, algumas dezenas de conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza no período de 1988 a 2004, contraditoriamente em situação fundiária irregular. Observa-se aqui que o próprio poder público passou a adotar as ZEIS como estratégia que permitisse a regularização fundiária, flexibilizando os instrumentos urbanísticos que a própria prefeitura não havia considerado, denunciando que mesmo os assentamentos habitacionais de interesse social estavam aquém das exigências legais.

Após análise da Procuradoria Geral do Município, o PDFor permaneceu em discussão no legislativo municipal. Como um dos temas mais polêmicos, a adoção das ZEIS provocou reações dos vereadores que representam os setores mais retrógrados e contrários à regularização fundiária de ocupações situadas nas áreas de maior valorização imobiliária.

No caso do Projeto de Lei do PDFor, elaborado com a assessoria contratada, atesta-se a qualidade técnica do mesmo, dada a pertinência dos instrumentos apontados para as

diferentes zonas que compõem o macrozoneamento. Todavia, merece ser destacado o problema decorrente da terceirização de tal atividade, visto que ao se delegar a outrem a responsabilidade sobre os rumos da política urbana, ao invés de desenvolvê-la no seio da própria instituição, tende a ocorrer dificuldades para sua efetiva implementação nas etapas seguintes, tais como: a discussão junto à Câmara Municipal das diretrizes propostas, a definição de índices e parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, a escolha de projetos prioritários, a atualização do diagnóstico, entre outros.

Ainda que de forma genérica, as ZEIS foram conceituadas e classificadas no Plano Diretor de Fortaleza (Fortaleza, 2009) da seguinte maneira:

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

ZEIS I: 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 (Artigo 126);

ZEIS II: compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados

à regularização fundiária e urbanística (Artigo 129);

ZEIS III: compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (Artigo 133).

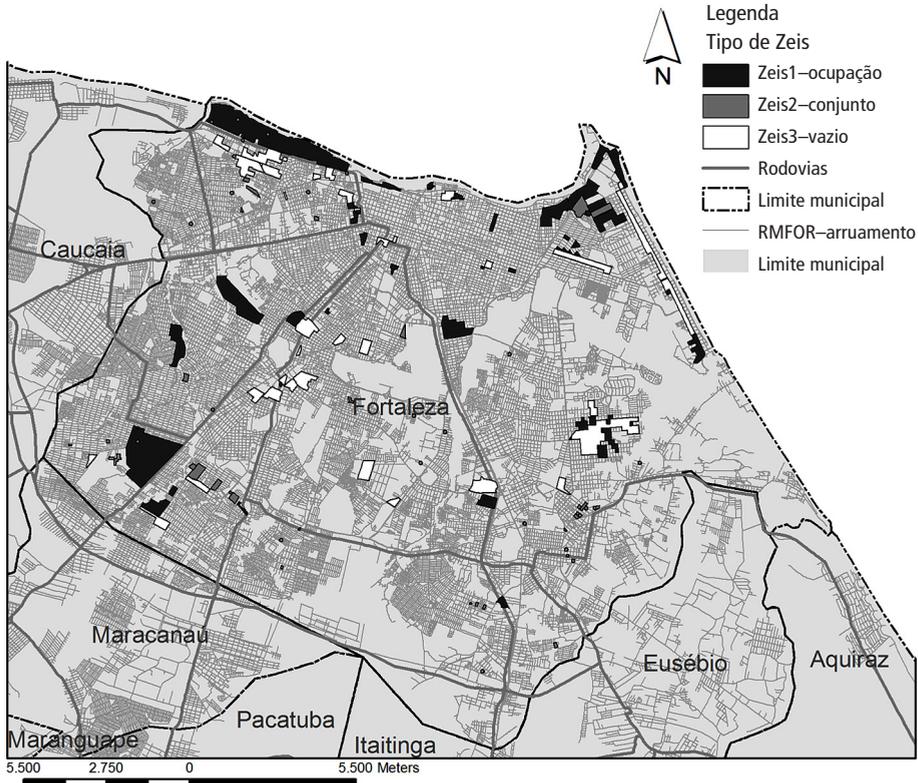
No que se refere às interrelações entre as ZEIS e os demais instrumentos da política urbana incluídos no PDFor, é possível reconhecer alguns vínculos a serem utilizados: parcelamento compulsório, para o caso das ZEIS tipo III (vazios urbanos), desde já indicando a necessidade de que esses territórios cumpram com a função social da propriedade; outorga onerosa do direito de construir, sendo as ZEIS tipo I e II (favelas, conjuntos e loteamentos precários, alvo de recursos de contrapartida para sua regularização urbanística; transferência do direito de construir como forma de compensação para os proprietários de terras definidas como ZEIS tipo III que terão reduzido seu potencial construtivo; consórcio imobiliário, também para as ZEIS tipo III, garantindo a possibilidade de formação de parceria entre o proprietário e o poder local, no sentido de ampliar a oferta de habitação de interesse social; operações urbanas consorciadas tendo as áreas de ZEIS como prioritárias para intervenções, favorecendo a recuperação urbano-ambiental de áreas degradadas de forma inclusiva. As possibilidades supracitadas apontam a potencialidade do instrumento dada a sua flexibilidade no estabelecimento de índices urbanísticos específicos e sua capacidade de atrelamento aos demais instrumentos.

Numa primeira análise sobre a distribuição espacial das áreas de ZEIS em relação ao crescimento urbano da cidade, é possível afirmar que, apesar do crescente número de famílias vivendo em áreas de favela em Fortaleza e da quantidade de conjuntos habitacionais ainda em situação fundiária irregular, um primeiro olhar sobre as áreas definidas como ZEIS nos leva a considerar o baixo impacto de sua adoção no PDFor. Entretanto, considerando que esse primeiro agrupamento possa representar apenas o início de uma dinâmica, é possível apontar que a mesma poderá, em caso de experiência bem-sucedida, vir a ser utilizada para as outras partes da cidade. Há que se ressaltar também que não basta a simples inserção

das ZEIS no plano, sem que o posterior detalhamento de seus procedimentos, com vistas à implementação, venha a ser realizado.⁶

Observa-se, ainda, que as áreas aprovadas como ZEIS se concentram nas faixas de praia e nas suas imediações, configurando-se como reação das comunidades que vivem nesses setores em relação às históricas pressões do setor imobiliário, verdadeira estratégia de resistência dos moradores destas favelas. Desde já, indica-se como questão para futuras pesquisas, a capacidade real do instrumento em conter a valorização imobiliária das áreas circunvizinhas, dado que a sua aprovação e implementação tendem a depreciar o valor dos imóveis situados nas proximidades.

Figura 2 – Fortaleza: ZEIS tipos 1, 2 e 3



Fonte: PDP2009. Organizado pelos autores.

Analisando-se algumas características das ZEIS, até aqui aprovadas em termos quantitativos, é possível tecer algumas considerações: o número de ZEIS tipo I (favela) representa pequena parcela do universo de ocupações irregulares identificadas na cidade; o total em hectares das ZEIS tipo III (vazios e edificações subutilizadas) representa pouco mais de 60% do total de ZEIS tipo I; a área média dos assentamentos habitacionais de interesse social (ZEIS Tipo II) correspondente a 2,4 hectares indica o pequeno porte dos conjuntos realizados pelo município nesta fase pós-BNH; a ocorrência de 34 ZEIS tipo III indica a necessidade de política de combate à especulação fundiária, especialmente se considerarmos que, em média, cada um deles teria cerca de 20 hectares, representando quase cinco vezes a área dos conjuntos municipais (ZEIS tipo II) (Ver tabela 1).

Passados quase dois anos de sua aprovação, observa-se que a implementação do PDFor vem sendo lentamente conduzida, demonstrando falta de interesse político da

gestão municipal, o que provoca reações dos movimentos sociais. Todavia, as ZEIS, ponto de maior destaque do referido PD, têm 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.

Inserida no PDFor a partir de proposta formulada pelos movimentos sociais, com o apoio de organizações não governamentais, as ZEIS tendem 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. Os processos apresentados a seguir buscam indicar os caminhos adotados para aprofundamento dos estudos, em vias de realização, confirmando a adoção das ZEIS como objeto de nossa agenda de pesquisa.

Tabela 1 – Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza – 2009

Características	Zeis Tipo I	Zeis Tipo II	Zeis Tipo III
Número de áreas	45	56	34
Área total (hectares)	1067,7	136,64	661,3
Área média (hectares)	23,7	2,4	19,5
Número de áreas acima da média	9	11	11

Fonte: organizado pelos autores

Realização de empreendimentos imobiliários em ZEIS

Mesmo antes da aprovação de um conjunto de ZEIS no conteúdo do PDFor, verificou-se a aceleração da aprovação de empreendimentos imobiliários em terrenos inseridos em ZEIS do tipo III (vazios urbanos e edificações subutilizados), os quais foram protocolados logo após a divulgação do mapeamento anexado ao PDFor.

Estudos recentemente realizados revelam que várias ZEIS situadas nas áreas de maior interesse do setor imobiliário na faixa litorânea ao leste, no eixo de segregação residencial direção sudeste, nas frentes de expansão imobiliária, foram rapidamente ocupadas por condomínios residenciais horizontais, desfazendo a complementaridade pretendida entre as ZEIS tipo I – favelas e tipo III vazios.

Por outro lado, constata-se a periferização das demandas oriundas do Programa Minha Casa Minha Vida para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Em sua grande maioria, esses novos empreendimentos imobiliários conduzidos pelo mercado imobiliário e associados ao poder local, vem sendo implantados nos municípios vizinhos a Fortaleza – Maracanaú e Caucaia – cuja conurbação com a capital se deu desde o período áureo do BNH através de grandes conjuntos habitacionais.

Vantagens locais como a disponibilidade de terra barata e a doação de terras pelos municípios para estes novos assentamentos têm contribuído para esta escolha, bem como o caráter especulativo que esses empreendimentos apresentam, visto que espaços vazios, ou mesmo subutilizados, remanescem nos bairros intermediários e mesmo periféricos de Fortaleza.

Reconhecimento das ZEIS pelo poder local e aproveitamento político

Desde a aprovação do PDFor, o próprio poder local já demonstrou por algumas vezes ter a compreensão da importância das ZEIS como instrumento da política urbana. Diante da possibilidade de implementação de um estaleiro junto ao terminal portuário, numa parceria entre o Governo Estadual, a Transpetro e um investidor do setor privado, a Prefeitura fez uso da determinação da área como zona especial pelo PD, impedindo assim a implantação do complexo industrial.

Ao se opor a este projeto de cunho desenvolvimentista, foi alegado que a reversão da ZEIS, antes mesmo de sua implementação, desvirtuaria todo o esforço em realizar o PDFor, garantindo com isso a permanência de mais de 5.000 famílias que seriam removidas da área. Mais ainda, que o uso industrial do setor estaria se opondo diretamente à vocação do município, como porta de entrada de destino turístico. Tratando-se de área de propriedade da União, a qual se encontra em fase de regularização fundiária, a mesma foi incluída na segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento, a iniciar em 2011.

Recentemente, outra área conhecida como Campo do América, incluída no PDfor como ZEIS, de propriedade do Instituto Nacional de Serviço Social (INSS), foi alvo de ação positiva da Prefeitura. Ao ser divulgado sua inclusão em processo de leilão para venda, a gestora municipal entrou em cena dispondo-se a adquirir a área com vistas à implantação de equipamento social voltado para o desenvolvimento e fortalecimento da comunidade.

Outros projetos urbanísticos e habitacionais vêm sendo implementados visando atender a demandas localizadas, definidas mesmo antes do PDFor, como o Projeto Vila do Mar, que envolve a maior ZEIS de Fortaleza, com mais de 280 hectares, compreendendo três bairros da cidade. Nesse caso, vem sendo construídas 1.500 unidades habitacionais em vazios situados nas proximidades, somadas a 3.000 melhorias habitacionais e 7.000 ações de regularização fundiária, todos eles associados a um antigo projeto urbanístico de avenida paisagística a beira-mar, que previa a remoção das famílias para conjuntos periféricos. Diante dessas situações, é possível reconhecer a ocorrência de reversão de procedimentos e prioridades por parte do município, ainda que se mantenha em condições precárias a interoperabilidade entre os órgãos e os programas.

Parcerias público-privadas, megaeventos e fragilização das ZEIS

Todavia, as manifestações do poder público têm sido contraditórias, demonstrando ambiguidade na forma de compreender o instrumento, ao condicionar a inclusão de determinada área de ocupação como ZEIS à necessidade de sua remoção em caso de intervenções urbanas associadas aos megaeventos esportivos.

No caso da ZEIS do Lagamar, onde vivem mais de 3.500 famílias, a qual havia sido incluída nas propostas iniciais do PDFor a partir das ações das lideranças comunitárias, verificou-se,

após a aprovação pela Câmara, que a mesma não mais constava do plano. Estudos iniciais divulgados pelo Governo Estadual mostraram que as vias lindeiras a essa comunidade seriam alargadas, bem como viadutos e mesmo um ramal de sistema de veículos leve sobre trilhos seriam implantados sobre essa área.

Diante das pressões dos movimentos sociais, a Prefeitura recuou e encaminhou à Câmara Municipal projeto complementar. Entretanto, foi inserido artigo que diz:

Art. 5º– Fica a Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o artigo 4o., autorizada a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justifica, 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 2014. (Projeto de lei complementar, 21/12/2009)

Assim, mesmo que se tenha nomeado um conselho gestor reunindo representantes da comunidade e do município, e que venham a ser desenvolvidas as diferentes etapas (o diagnóstico específico da área, a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; os planos urbanísticos, de regularização fundiária, de trabalho e renda e de participação comunitária e desenvolvimento social), fica a área à mercê de sua revogação, prevalecendo a definição técnica e os interesses associados à Copa de 2014.

Desconhecimento quanto ao conteúdo urbanístico das ZEIS

Outra questão associada à implementação das ZEIS diz respeito à necessária complementaridade entre as ZEIS tipo I e tipo III, visto que, dada a falta de conhecimento prévio sobre o conteúdo urbanístico e habitacional das áreas de ocupação, pode levar à simples consolidação da condição precária em que as famílias se encontram.

No caso, é importante ressaltar que, de acordo com estudos realizados em 2004 por consultores contratados pela Prefeitura, foi incluído, em projeto de lei, a adoção como área mínima a ser regularizada, em se tratando de áreas de ocupação, 25,0 m², com taxa de ocupação máxima de 80%. Outrossim, desde 1999, o Município passou a adotar em sua lei de uso e ocupação do solo, 60,0 m² (4X15 m²) como área mínima de lote para conjuntos habitacionais de interesse social voltados para o reassentamento de famílias. Ambos os índices supracitados, apesar de aleatórios, demonstram o desconhecimento da realidade nessas áreas, apresentando, no primeiro caso, o sério risco de viabilizar a regularização fundiária associada à inadequação domiciliar e, no segundo, o estabelecimento de modelos de ocupação superadensados e com dificuldade de expansão.

Diversidade das condições de moradia nas ZEIS e nas vizinhanças

Buscando-se compreender o conteúdo urbanístico das áreas definidas como ZEIS tipo I (favelas) com vistas à regularização fundiária, algumas análises prospectivas têm sido feitas no sentido de conhecer a realidade dos índices de ocupação do solo e, assim, poder estabelecer procedimentos condizentes com a realidade social.

Estudos realizados em ocupação com 200 unidades domésticas, situada no litoral oeste de Fortaleza, mostraram que 70% dos lotes apresentam área inferior a 60,0 m², inviáveis de serem regularizados caso a área mínima exigida pelo município para implantação de programas habitacionais de interesse social fosse o parâmetro adotado. Todavia, caso fosse considerado como limite para regularização fundiária a área média do lote na ocupação, a qual gira em torno de 36 m², quase 30% dos mesmos ficariam fora do padrão adotado.

Todavia, deve ser reconhecida a própria diversidade morfológica presente nas áreas de ocupação no que se refere aos padrões urbanísticos, visto que, dependendo da sua localização na cidade, as mesmas podem ainda dispor de espaços para a expansão dos domicílios para os fundos dos terrenos ou, em caso de ocupações mais antigas, prevaleça como alternativa a sua autoverticalização.

De acordo com resultados preliminares feitos junto às ocupações consideradas como ZEIS que representam as diferentes tipologias socioespaciais nas quais se estrutura a Região Metropolitana de Fortaleza,⁷ verificou-se que a localização, a valorização imobiliária e a composição sócio-ocupacional dos bairros em que as mesmas encontram-se inseridas interferem diretamente nos rendimentos da família, nos padrões urbanísticos e de moradia.

Destaca-se que a diminuição da renda média familiar e a redução do número de pessoas por domicílio seguem a hierarquia social em que as tipologias foram definidas, enquanto a área média do lote e o número de metros quadrados por habitante aumentam contrariando a mesma hierarquia. Isso pode significar que as favelas bem localizadas, dotadas

de infraestrutura e mobilidade, tendem a ser mais densamente e intensamente ocupadas, no sentido de complementar a renda, até como estratégia de resistência de seus moradores para conseguir permanecer na área.

Por outro lado, as áreas mais distantes e em condições precárias apresentam áreas maiores, menor número de pessoas por unidade doméstica e por conseguinte maior quantidade de área por habitante. A significação desses indicadores se amplia se considerarmos os valores supracitados, estabelecidos nos projetos de lei de regularização fundiária (25 m²), indicando que a área média por família em áreas de ocupação é bastante superior, aproximando-se da área do lote para conjuntos de habitação social previstas pela lei de uso e ocupação do solo.

Tabela 2 – Indicadores urbanos – ZEIS em relação às tipologias socioespaciais – 2010

Comunidade: tipologia – características urbanas	Renda (S.M.)	Hab./UH	Área média do lote (m ²)	M ² /hab.
Campo do América: superior, zona nobre central	2	5,3	46	8,7
Lagamnar: média superior, entorno do centro	1,9	4,7	46,4	9,9
Caça e pesca: média, frente expansão imobiliária	1,8	4,1	66,7	16,3
Barra do Ceará: popular operária, conjuntos HIS	1,8	3,9	66,4	17
Planalto do Pici: inferior – bairros precários	1,5	4,3	69,5	16,2

Fonte: organizado pelos autores.

Considerações finais

Retomando o encadeamento entre as questões que norteiam este trabalho, reforça-se, para o caso de Fortaleza, a interligação entre o crescimento acelerado de sua favelização e a necessidade de adoção de instrumentos urbanos flexíveis capazes de atender às demandas diversificadas que a cidade informal e espontânea tem apresentado. Todavia, diante de ambiente político institucional desfavorável e precário, as tentativas de implementação de políticas urbana e habitacional, enfrentaram dificuldades cujos efeitos perversos da dissociação entre as mesmas se reiteram nas precárias condições de moradia.

Progressivamente, observa-se que se abrem perspectivas favoráveis para que as mudanças venham a ser implementadas. É possível reconhecer que as condições para que o debate seja estabelecido encontram-se melhoradas, ainda que a responsabilidade recaia sobre a sociedade civil. Graças às diretrizes e aos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, processos que outrora conseguiriam passar despercebidos, favorecendo os interesses de certos grupos e parcerias, podem agora ser compelidos e enfrentados pela sociedade civil.

O exemplo aqui apresentado com o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza, enfocando a inserção das ZEIS no seu conteúdo, inclusive especificando as áreas a serem contempladas é emblemático. Através do mesmo é possível demonstrar que, ainda que o Estado não se mostre favorável à adoção de determinadas práticas que colidam com

suas relações de poder e com seus interesses, a realização de ações de exigibilidade de direitos pela sociedade civil pode vir a render resultados positivos. Tudo isso denota que estamos diante de um processo, ainda em fase embrionária, cujos efeitos, acredita-se poderão vir a ser percebidos no médio prazo.

Mais recentemente, observa-se que as reações da sociedade passam a ter efeitos prolongados e educativos, na medida em que o próprio poder local passa a reconhecer a importância da adoção de processos participativos, que possam garantir legitimidade aos mesmos. No caso, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, em realização desde meados de 2010, é possível reconhecer, como diferencial positivo em relação aos anteriores, sua realização no âmbito da própria Prefeitura.

Configura-se, dessa maneira, um avanço na forma recente de planejar a cidade, visto que, nas últimas duas décadas, grande parte do planejamento urbano foi terceirizada. Com isso, além do desperdício da possibilidade de formação de recursos humanos das próprias instituições envolvidas, transferiu-se para consultorias privadas a responsabilidade de formular as diretrizes da política urbana municipal.

Toma parte destes trabalhos a organização de diagnóstico das áreas de favela do município voltado para indicar o dimensionamento real do problema habitacional, bem como o estabelecimento de programas classificados segundo diferentes linhas de ação. Com isso, um novo universo das condições de moradia precária em Fortaleza tende a ser revelado, ampliando com isso a responsabilidade da implementação das ZEIS como instrumento capaz

de promover a regularização fundiária, resistir à especulação imobiliária e fomentar as práticas de planejamento e gestão participativos.

Alguns processos foram aqui elencados, os quais se associam à atual política urbana e habitacional de Fortaleza: a realização de empreendimentos imobiliários em ZEIS, o uso político das mesmas pelo poder local, a organização de parcerias público-privadas associadas a megaeventos, fragilizando os instrumentos, além do desconhecimento quanto ao conteúdo urbanístico e à diversidade das condições de moradia nas zonas especiais e nas vizinhanças. Todos eles indicam a presença de conflitos e disputas territoriais, em que os diferentes atores tendem a explicitar seus interesses, abrindo-se o debate em torno da questão fundiária.

Na atual conjuntura, apesar da disponibilidade de recursos para produção habitacional pelo Estado, as dificuldades em obter terrenos para sua implementação demonstram que esse instrumento pode vir a ser adotado pelo Estado para ações de provisão habitacional.

Ressalta-se, todavia, que as questões aqui apontadas decorrem de análises ainda não conclusivas, mas que já indicam que, desde a inserção desses instrumentos no planejamento urbano do município e, mantida a vigilância e as articulações dos movimentos sociais urbanos, é possível que se possa vir a obter êxito na sua implementação. Além disso, deve ser mencionado que as ZEIS como instrumento da política urbana municipal ainda requer estudos mais aprofundados, deixando claro suas possibilidades positivas de intervenção em prol de uma cidade socialmente mais justa, porém com debilidades recorrentes que possam vir a comprometer seus objetivos.

Deve ainda ser destacado que os estudos aqui apresentados correspondem a tentativas de investigação a respeito do conteúdo das áreas a serem beneficiadas com o instrumento das ZEIS, o qual traz como principal característica a flexibilidade de sua adoção de acordo com seu conteúdo urbanístico.

Renato Pequeno

Arquiteto e Urbanista. Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Professor adjunto IV da Universidade Federal do Ceará – Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza/CE, Brasil.
renatopequeno@gmail.com

Clarissa F. Sampaio Freitas

Arquiteto e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professor adjunto I da Universidade Federal do Ceará – Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza/CE Brasil.
urbcla@gmail.com

Notas

- (1) A partir da leitura do relatório, destaca-se a presença de áreas com alguns milhares de pessoas como o Pirambu (41 mil); Mucuripe (15 mil); Lagamar (14 mil); Verdes Mares/Trilho (13 mil); Moura Brasil e Serviluz (7 mil cada). Outras 19 áreas encontravam-se na faixa de 5 a 2 mil moradores. Atualmente, muitas destas áreas de ocupação remanescem, inclusive incluídas como Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Fortaleza, aprovado em março de 2009.
- (2) Pesquisa LabHab/FAUUSP realizada em 1999, sob a coordenação das professoras Ermínia Maricato e Laura Bueno, analisou o Programa de Urbanização de Favelas conduzido pela Cohab-CE, compreendendo o alcance geral do mesmo e realizando estudo de caso para área urbanizada.
- (3) A adoção das áreas de risco como alvo das ações do Habitafor tem como ponto de partida levantamento realizado pelo Centro de Defesa e Promoção de Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza, em 1998, o qual serviu de subsídio para a formulação de Plano de Intervenção em Áreas de Risco do HBB, realizado pela Comhab em 2001. Nesse levantamento foram contabilizadas 79 áreas com mais de 9.300 famílias.
- (4) As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) têm sido objeto de estudo de diversos pesquisadores na área do direito urbanístico e do planejamento urbano. No âmbito jurídico, as análises de Nelson Saule, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsín na literatura especializada merecem ser ressaltadas. Os casos de Recife e Natal, abordados por Livia Miranda e Dulce Bentes, respectivamente, se destacam por conta dos resultados obtidos com a implementação nestes municípios. Todavia, por conta da inserção deste instrumento como alternativa para a formulação de programas de regularização fundiária nos planos diretores revistos ou elaborados nos últimos anos, tende a ocorrer um maior espectro de situações a serem analisadas. O trabalho apresentado por Ferreira e Motsuke (2007) traz avanços no sentido de problematizar um estudo mais compreensivo sobre as possibilidades do instrumento como parte da política urbana municipal.
- (5) Atividades de capacitação realizada com recursos da OXFAM/ Comunidade Europeia, sob a coordenação da ONG Cearah Periferia em parceria com o Observatório das Metrôpoles/Núcleo de Fortaleza, em março de 2006.
- (6) No caso de Fortaleza, desde o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992, já se encontrava inserido o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social com uma nomenclatura diferente, vide os artigos 73º ao 76º, os quais tratam dos assentamentos espontâneos e suas possibilidades de urbanização e regularização fundiária. Todavia, nenhuma área veio a ser mapeada, fazendo com que este plano (ainda em vigor) seja progressista no seu conteúdo e ao mesmo tempo vazio na sua aplicabilidade e implementação.
- (7) Neste trabalho, adotou-se a metodologia utilizada pela Rede Observatório das Metrôpoles, a qual classifica as áreas de ponderação de dados de cada metrópole segundo os percentuais e as densidades relativas das diferentes categorias sócio-ocupacionais predefinidas, as quais são obtidas a partir dos dados censitários do IBGE. Em cada uma das tipologias foi selecionada uma área de favela, incluída no PD de Fortaleza como ZEIS, para que se possa verificar as diferenças presentes em seus conteúdos urbanísticos e habitacionais. Maiores informações a respeito desse estudo podem ser obtidas em PEQUENO, R. (2009). *Como Anda Fortaleza*. Rio de Janeiro, Letra Capital. Disponível em: www.observatoriodasmetrolopes.net.

Referências

- AZEVEDO, S. e GAMA, L. (1982). *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CARDOSO, A. L. (2001). Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, pp. 105-122.
- CASTRO, J. L. (1976). *A Planta de Fortaleza em 1887*. Fortaleza (mimeografado)
- CEARÁ – Governo do Estado do, Secretaria do Trabalho de da Ação Social (1991). *Assentamentos subnormais em Fortaleza*, Fortaleza.
- CORREA, R. L. (1995). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- FERREIRA, J. S. W. e MOTISUKE, D. (2007). “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.
- FORTALEZA – Prefeitura Municipal (1973). *Programa integrado de desfavelamento*.
____ (2009). *Plano Diretor de Fortaleza (Lei 062/2009)*.
- PEQUENO, R. (2002). *Desenvolvimento e degradação do espaço intra-urbano de Fortaleza*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
____ (2009). *Como anda Fortaleza*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RODRIGUES, A. M. (2004). Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos Metr pole* n. 12, pp. 9-25.
- ROLNIK, R. (2001). *Guia do Estatuto da Cidade*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- SMITH, N. (1988). *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SOUZA, M. L. (2001). *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VILAÇA, F. (1999). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel.

Texto recebido em 15/out/2011
Texto aprovado em 17/nov/2011

