

O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE)

The right to the city in dispute: the case of the Zeis
of Lagamar (Fortaleza – Northeastern Brazil)

Linda Maria de Pontes Gondim
Marília Passos Apoliano Gomes

Resumo

Este trabalho discute as Zeis, instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Considera-se sua contribuição potencial para diminuir o déficit habitacional, ordenar o crescimento urbano e promover a redistribuição de renda real na cidade. O trabalho aborda a origem das Zeis no contexto da história recente dos movimentos sociais urbanos no Brasil. Por fim, problematiza-se o caso da Zeis do Lagamar em Fortaleza-CE, em virtude das peculiaridades do processo que levou à sua inclusão no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, aprovado em 2009.

Palavras-chave: estatuto da cidade; plano diretor; zona especial de interesse social; movimentos sociais urbanos; Lagamar.

Abstract

This work discusses the Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis – Social Housing Zones), an instrument regulated by the City Statute. Their potential contribution to reduce the housing deficit, to control urban growth and to promote real income redistribution in the city, are considered. The paper approaches the origin of the Zeis in the context of the recent history of Brazil's urban social movements. Finally, the case of the Zeis of Lagamar in the city of Fortaleza (Northeastern Brazil) is discussed, due to the peculiarities of the process that led to its inclusion in Fortaleza's Participatory Master Plan, approved in 2009.

Keywords: city statute; master plan; social housing zone; urban social movements; Lagamar.

Introdução

Este trabalho tem por objeto as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a possibilidade de sua utilização como mecanismo de redistribuição de renda real na cidade, a partir de inovações legislativas e urbanísticas trazidas pelo Estatuto da Cidade. A presente discussão envolve ainda a problematização do direito à moradia no Brasil, como um dos elementos que compõem o direito à cidade.

Já se tornou lugar-comum afirmar que grande parte dos problemas urbanos decorre da falta de planejamento ou mesmo da omissão quase completa do Estado. Não se nega que esse é um fator relevante, mas é preciso reconhecer que as razões da falta de efetividade das políticas públicas vão muito além de simples inércia dos governantes. O processo de segregação socioespacial não acontece por acaso, nem decorre simplesmente da expansão das cidades. O mercado imobiliário e os interesses privados têm forte poder na correlação de forças exercida nas disputas pelo espaço urbano, apropriando-se das áreas mais bem dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Como a oferta de habitação popular pelo Poder Público tem sido historicamente insuficiente, os pobres têm que recorrer a mecanismos informais, como ocupações ou aquisição de terrenos em loteamentos irregulares. Configuram-se, assim, situações de ilegalidade não só no que diz respeito ao local das habitações, mas também ao tipo de construção, à existência ou não de licenciamento da Prefeitura e à regularização fundiária. Nesses casos, não se trata propriamente de “escolhas” do lugar onde morar, pois praticamente não existem opções

a serem ponderadas. As áreas ocupadas pelos pobres são, de fato, as únicas que não são (ainda) de interesse do mercado imobiliário. Trata-se da “lógica da necessidade”: a população de baixa renda não encontra espaço no mercado formal de habitação e recorre às ocupações irregulares por conta da necessidade, que é a lógica que a move (Alfonsín, 2006).

Nesse contexto é que serão analisadas as Zonas Especiais de Interesse Social e, especificamente, o processo de mobilização social em torno do reconhecimento da ZEIS do Lagamar, em Fortaleza-CE. O presente trabalho foi realizado por meio de pesquisa de campo¹ e levantamento bibliográfico nas áreas de planejamento urbano, sociologia urbana e direito urbanístico, em especial estudos sobre a cidade de Fortaleza, realizados pelo Observatório das Metrôpoles. Além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se como referência a recente legislação urbanística, em particular aquela relativa ao município de Fortaleza.

Crescimento urbano e mudanças político-institucionais no planejamento e na gestão das cidades

Crescimento urbano desordenado e regime autoritário

As cidades brasileiras experimentaram intenso e desordenado crescimento, sobretudo a partir de meados do século passado. Na década de 1970, a população urbana já era majoritária, correspondendo a 55,9% da população total,

percentual que em 2000 elevou-se para 81,2% (Rolnik, 2005). No entanto, somente em 1976 o governo federal, por meio da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR), do Ministério do Interior, elaborou o primeiro anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano. Tal iniciativa não foi adiante devido a pressões de setores conservadores, que a denunciavam como uma tentativa de “socializar o solo urbano” (Ribeiro e Cardoso, 2003, p. 12).

O contexto político de então era marcado pelo autoritarismo do regime militar, que resguardava um modelo de desenvolvimento econômico concentrador. O governo federal formulava e implementava políticas públicas setoriais de grande impacto para as cidades – habitação, transportes, saneamento e outras – enquanto o controle do uso e da ocupação do solo urbano ficava a cargo dos governos municipais, premidos pela falta de recursos e limitados em sua autonomia. Na prática, a União centralizava as decisões cruciais para o crescimento das cidades, como o financiamento massivo para o setor habitacional, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964.

Embora a criação do BNH tivesse como um de seus propósitos ampliar a oferta de habitação de baixa renda, de modo a legitimar o então novo regime autoritário, a maior parte dos recursos aplicados no setor beneficiou a classe média (Azevedo e Andrade, 1982). Os recursos destinados à moradia de baixa renda foram utilizados pelas companhias estaduais e municipais de habitação (COHABs) na construção de grandes conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas e metropolitanas, onde são baixos preços dos terrenos, justamente pelas dificuldades de acesso a bens e

serviços urbanos. Já a construção habitacional destinada às classes média e alta ocorreu predominantemente nas áreas mais centrais, superequipadas, cujo adensamento e consequente valorização levaram ao recrudescimento de especulação imobiliária (Monte-Mór, 2007). Dessa forma, consolidou-se um padrão segregador e oneroso de urbanização, em que a intensa ocupação das áreas centrais e a expansão periférica coexistem com a permanência de vazios nas proximidades ou mesmo dentro de áreas bem equipadas.

Os planos diretores patrocinados pelo SERFHAU, órgão do próprio BNH, pouco ou nada contribuíram para alterar esse quadro. A atuação do órgão federal de planejamento urbano limitou-se a municípios pequenos e médios, fomentando trabalhos na linha do urbanismo racionalista, de corte tecnocrático, que produziram extensos diagnósticos e diretrizes gerais de pouca eficácia para a ação das prefeituras municipais (Santos e Baratta, 1997). Tampouco foram executados os planos diretores elaborados pelos próprios municípios de grande porte, mas esses, via de regra, implementavam uma legislação urbanística rigorosa e elitista, que contribuía para elevar os preços dos terrenos urbanizados, tornando-os inacessíveis à população de baixa renda. Deriva daí a contínua expansão dos assentamentos informais: favelas, ocupações de áreas de risco ou loteamentos irregulares ou clandestinos (Maricato, 1996; Villaça, 2005). Nesse quadro, o território das cidades, ao invés de exibir desenvolvimento e bem-estar, retrata e reproduz as injustiças e desigualdades sociais, configurando uma “urbanização de risco” (Rolnik et al., 2005, p. 23).

Mudanças políticas e institucionais na sociedade brasileira pós-Constituição de 1988: participação popular e novos direitos

Durante a maior parte da década de 1970, a repressão da ditadura militar levou à desmobilização dos críticos do regime nos marcos da legalidade instituída (mídia, parlamentos, sindicatos, partidos políticos, etc.). O descontentamento com as precárias condições de vida dos trabalhadores expressava-se no cotidiano dos bairros populares, mediante organizações cuja dimensão política não era explícita, como clubes de mães, associações de moradores e as Comunidades Eclesiais de Base. As reivindicações se relacionavam com interesses ligados à esfera da reprodução social, como nas campanhas contra o alto custo de vida, pelo acesso à posse da terra e por serviços de saúde, saneamento e transportes coletivos (Doimo, 1995; Sader, 1988). Na época, outros movimentos sociais também se constituíram, transcendendo o nível local e tendo como sujeitos categorias transversais às classes sociais: mulheres, negros, homossexuais, ecologistas e outros.

A partir do final da década de 1970, o modelo econômico concentrador e o autoritarismo do regime começam a ser questionados de forma cada vez mais visível, por associações profissionais como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa, pela Igreja Católica e até por empresários insatisfeitos com a excessiva intervenção do Estado na economia. Um novo movimento sindical começa a se articular no ABC paulista, enfatizando, assim como os demais movimentos sociais, sua autonomia em relação a partidos políticos e a estruturas burocráticas (Sader,

1988). As articulações presentes nas periferias urbanas passam a se expressar por meio de ações diretas como abaixo-assinados, ida de comissões a órgãos públicos, marchas e mesmo enfrentamentos diretos, como ocorreu em Fortaleza, na resistência à remoção da favela da José Bastos, em 1978 (Barreira, 1992).

De um modo geral, esses “novos movimentos sociais” tinham em comum a articulação entre as dimensões da política e da cultura, expressas numa nova concepção de cidadania, vinculada não a direitos abstratos formalmente reconhecidos, mas a interesses e valores historicamente definidos. Tratava-se não apenas de pleitear os direitos existentes, mas de “inventar” novos, a partir de lutas e práticas cotidianas: direito à igualdade entre os gêneros, direito ao meio ambiente e direito à habitação. Houve, assim, um “alargamento do âmbito da cidadania”, no sentido de ir além de buscar o pertencimento ao sistema político: tratava-se de uma “proposta de sociabilidade” cujo foco não mais se centrava na relação entre Estado e indivíduos, transferindo-se para as relações que se dão no interior da sociedade civil (Dagnino, 1996, p. 108). Essa concepção combinava-se com uma postura espontaneísta e “anti-Estado”, que preconizava a democracia direta, resistia à presença de militantes de partidos políticos e recusava a institucionalização dos movimentos sociais (Gondim, 1991; Doimo, 1995; Cardoso, 1996).

Na nova conjuntura de redemocratização que se delineia no início da década de 1980, a postura “autonomista” dos movimentos sociais começou a arrefecer. Não se tratava apenas de uma tendência interna, mas de uma resposta a mudanças mais amplas, como o pluripartidarismo e o retorno da dinâmica eleitoral, com a

consequente aproximação dos partidos políticos aos movimentos sociais (Cardoso, 1996). De parte do Executivo, a transformação expressou-se na abertura para formas participativas de elaborar e implementar políticas públicas, incentivando a formação de associações locais (Tatagiba, 2002). A ascensão de administrações de esquerda em grandes cidades enfatizou a “participação popular”, ainda que enfrentassem oposição não só de setores conservadores, mas dos próprios movimentos sociais (Soares e Gondim, 1998).

Chamados a participar da formulação e execução de políticas, programas e projetos do setor público, os movimentos sociais entram em uma nova fase, confrontando-se com a necessidade de maior capacitação técnica e política – o que, por sua vez, reforça o papel das entidades que prestam assessoria e treinamento, como organizações não-governamentais (ONGs), centros de pesquisa, associações profissionais e outras (Cardoso, 1996; Albuquerque, 2004). Uma expressão significativa da nova fase dos movimentos sociais foi a formação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU),² ampla rede de organizações populares, associações profissionais, centros de pesquisa, técnicos e militantes (Grazia, 2003; Silva, 1991). Sua atuação foi crucial para a inclusão de um capítulo dedicado ao desenvolvimento urbano na Constituição de 1988, incorporando, parcialmente, medidas propostas na Emenda Popular articulada pelo MNRU, como a função social da propriedade urbana, penalidades para coibir a retenção de terrenos vazios (art. 182) e a usucapião urbana (art. 183). Entretanto, o texto constitucional condicionou essas medidas à edição de lei complementar e vinculou a definição da função social da propriedade ao plano

diretor, tornado obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes.³ A tramitação da lei complementar, que viria a ser o Estatuto da Cidade, foi longa e pontuada por conflitos entre os partidários da reforma urbana, de um lado, e, de outro, representantes de setores que têm se beneficiado de um processo de urbanização predatório e excludente para muitos, e lucrativo para poucos (Bassul, 2005).

Promessas do Estatuto da Cidade

Em 10 de julho de 2001, foi aprovado, finalmente, o Estatuto da Cidade, o qual estabeleceu um novo marco político-institucional para o tratamento da questão urbana, particularmente no que concerne à função social da propriedade e à democratização do planejamento e da gestão das cidades. Ao condicionar o direito de propriedade à sua função social e ao separá-lo do direito de construir, a nova lei fez com que o planejamento urbano deixasse de ter função meramente regulatória, podendo ensejar políticas habitacionais mais equitativas e exercer o papel de indutor da ocupação urbana.

Em relação às políticas habitacionais, a lei federal trouxe instrumentos que facilitam a regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais. Entre estes, destacam-se a usucapião urbana coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão do direito real de uso. O primeiro desses instrumentos tornou possível regularizar a situação de posse em favelas onde a ocupação densa e desordenada torna difícil, senão impossível, a demarcação de propriedades

individuais. Já a concessão de uso para fins de moradia e a concessão do direito real de uso são instrumentos que possibilitam a regularização de favelas situadas em imóveis públicos.⁴ Outros instrumentos afetos à intervenção do Poder Público municipal no que tange ao uso e à ocupação do solo urbano também foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade: as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); a exigência de parcelamento, edificação e utilização de imóveis vazios ou subutilizados, seguida, em caso de descumprimento, da cobrança de IPTU progressivo no tempo e da imposição da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa e a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas.

Não há espaço, aqui, para analisar esses instrumentos *per se*, o que, inclusive, já feito em outros trabalhos (Dallari e Ferraz, 2002; Mattos, 2002; Osório, 2002; Rolnik et al., 2005; Saule Jr., 2004). Considerou-se pertinente concentrar a discussão em torno de um deles, as ZEIS, pelo potencial que este instituto apresenta para viabilizar políticas públicas distributivas e redistributivas, capazes de ultrapassar os marcos convencionais do planejamento regulatório.

O EC como instrumento de políticas distributivas e redistributivas

Na avaliação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a distinção entre políticas públicas distributivas e redistributivas é relevante para que se possa aferir o alcance social dos benefícios, assim como as dificuldades maiores ou

menores na implementação da lei. Dada uma situação inicial de desigualdade de renda (real ou monetária), qualquer incremento de valor pode ser repartido de duas formas: igualmente entre os indivíduos ou grupos sociais (distributividade); ou desigualmente, seja beneficiando os que têm menos (redistributividade), seja favorecendo os que têm mais (regressividade). No caso das políticas distributivas, todos ganham, sem que se altere fundamentalmente a situação inicial de desigualdade. Já as políticas redistributivas, ao contrário das distributivas, implicam uma situação do tipo “jogo de soma zero”: alguém só pode ganhar se outro perder, o que remete a uma possível disputa ou conflito por recursos relativamente escassos.

No Brasil, a concentração da renda monetária nos extratos superiores tem recebido mais atenção do que a desigual apropriação, por esses extratos, da renda advinda da valorização da propriedade imobiliária urbana, em decorrência de investimentos públicos ou privados. Pouca atenção tem sido dada aos efeitos regressivos, em termos de renda real, do menor acesso que têm os pobres aos bens e serviços urbanos (habitação, transporte, saneamento básico, equipamentos de educação, saúde e lazer, etc.) (Vetter e Massena, 1982). Entretanto, sendo o solo urbano um bem irreproduzível e sua ocupação inerentemente diferenciada, a concentração espacial de investimentos em infraestrutura e serviços urbanos terá como resultado um aprofundamento da desigualdade social (Harvey, 1975; Vetter e Massena, 1982).

Os assentamentos irregulares, principal forma de moradia da população de baixa renda, tipificam a reprodução da iniquidade que marca o espaço urbano. A condição de

ilegalidade fundiária e urbanística gera uma espécie de subcidadania, baseada num ciclo vicioso: esses assentamentos localizam-se em terras não valorizadas no mercado imobiliário devido à falta de infraestrutura e serviços básicos e às restrições legais para sua ocupação (impedimentos decorrentes de problemas ambientais, loteamentos realizados sem a autorização do poder público, etc.); e a irregularidade fundiária e urbanística, a par do reduzido poder de pressão dos moradores, leva à escassez de investimentos públicos para dar condições de habitabilidade a essas áreas. Em contrapartida, a cidade legal, onde vivem os grupos de maior renda e poder de barganha, cada vez mais concentra os benefícios da urbanização, garantindo boas condições de vida (renda real) e ganhos no valor da propriedade imobiliária (renda monetária). A injustiça social é reforçada por programas de remoção de favelas ou revitalização urbana, que acarretam a expulsão dos grupos de baixa renda que vivem nas proximidades ou dentro de áreas mais bem aquinhoadas em termos urbanísticos. O estabelecimento de Zeis, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, pode ser uma estratégia para romper o círculo vicioso que prejudica a função social da propriedade e retira dos pobres o direito constitucional à habitação digna.

As Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de políticas públicas distributivas e redistributivas

Segundo definição mais recente, contida na Lei Federal nº 11.977, de 2009, as Zonas Especiais de Interesse Social constituem

parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, V). (Apud Ancona, 2011)

As regras a que se refere a lei federal dizem respeito a padrões urbanísticos e edifícios mais condizentes com a realidade dos assentamentos informais de baixa renda, em termos de percentuais de áreas livres, sistema viário, tamanho mínimo do lote, densidades, coeficiente de aproveitamento do terreno, etc. O tipo mais comum de Zeis (geralmente denominadas de “Zeis de ocupação”) abrange áreas ocupadas por assentamentos irregulares, que abrigam população de baixa renda, incluindo favelas e cortiços (Zeis 1) e loteamentos e conjuntos habitacionais (Zeis 2). Outro tipo de Zeis (chamado, em geral, Zeis de vazios, ou Zeis 3) é constituído por áreas onde haja terrenos, glebas e edificações vazios ou subutilizados. Ambos os tipos têm como objetivo ampliar quantitativa e qualitativamente a oferta de moradia popular, mas podem ser considerados como diferentes estratégias para a mesma finalidade. No caso das Zeis de ocupação, trata-se de um enfoque “curativo”, isto é, destinado a dar solução a uma situação já existente, mediante a regularização urbanística e fundiária de assentamentos irregulares precários, de modo a garantir a permanência dos moradores no local, em condições dignas. Já as Zeis de vazios visam a ampliar a oferta de habitação de interesse social em áreas não utilizadas ou subutilizadas, mas dotadas de boas ou razoáveis condições de transporte

público, infraestrutura e equipamentos urbanos. Neste caso, o enfoque é pró-ativo, pois almeja-se disponibilizar terrenos para a construção de moradias adequadas e acessíveis aos pobres, de modo a evitar o crescimento ou a formação de assentamentos irregulares.

As primeiras experiências de criação de zonas especiais contemplaram apenas Zeis de ocupação, sendo fruto de reivindicações de movimentos sociais em Recife (1983) e Belo Horizonte (1985). Tais experiências, anteriores ao Estatuto da Cidade, tiveram como marco jurídico a Lei Federal nº 6.766, de 1979, que permitia a flexibilização dos padrões urbanísticos em casos específicos, como urbanização de favelas ou conjuntos habitacionais de interesse social. Somente 20 anos mais tarde, com a aprovação da Lei nº 9.785/99, o conceito de Zeis seria incorporado à legislação federal, que estabeleceu a possibilidade de reduzir as exigências relativas à infraestrutura em “parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social – ZHIS” (apud Ancona, 2011, s. p.).

Considera-se que as Zeis destinadas à regularização fundiária e urbanística são parte de uma política habitacional distributiva, pois visam à universalização do acesso aos benefícios proporcionados aos moradores da “cidade legal”. Já as Zeis de vazios têm características redistributivas, pois implicam a alteração dos padrões urbanísticos de modo a destinar para a habitação de interesse social áreas antes retidas para valorização futura, ou destinadas à ocupação por grupos de renda média e alta. Não por acaso, a utilização desse tipo de Zeis nos planos diretores aprovados depois do Estatuto da Cidade tem sido bem menor do que as Zeis do tipo 1 e 2:

Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor. (Oliveira e Biasotto, 2011, p. 75)

Quanto à ampla aceitação da Zeis como instrumento de regularização fundiária, seu papel em termos distributivos tem sido questionado, pois aceitar padrões diferenciados de urbanização para certas partes da cidade teria implicações para os direitos de cidadania e a própria democracia, na medida em que poderia consagrar um padrão segregacionista de ocupação do espaço urbano: “as Zeis institucionalizam os ‘mínimos’ de bem-estar produzidos pela espoliação urbana, legitimando esses parâmetros dentro e fora dos territórios regularizados” (Lago, 2004, p. 33). Pode-se contra-argumentar que esta crítica pressupõe uma realidade imutável, ao excluir, de saída, a possibilidade de melhorias graduais em favor dos grupos de baixa renda, o que irá depender, em grande parte, da articulação e mobilização política desses grupos e seus aliados.

De qualquer forma, a inclusão de Zeis na maioria dos novos planos diretores indica o reconhecimento de que os pobres, particularmente os moradores de assentamentos precários, têm direito à habitação regularizada em termos legais e urbanísticos, com acesso a serviços e equipamentos urbanos (Oliveira e Biasotto, 2011, p. 75). A importância de tal resultado, em si, não deve ser subestimada, quando se considera que há 40 anos ou menos, a remoção de favelas era a política pública predominante, fazendo com que, muitas

vezes, a habitação popular se transformasse num caso de polícia. A regularização de assentamentos de baixa renda tinha, quando muito, o status de um programa piloto ou ponto da plataforma política de movimentos sociais (Santos, 1983). Por outro lado, se entendida como a mera obtenção da garantia de posse da terra, a regularização fundiária está longe de ser suficiente para assegurar o direito à habitação. Como mostram Ferreira e Motisuke (2007), referindo-se à experiência de Diadema, a regularização fundiária não evita a permanência ou formação de assentamentos com tipologias construtivas e padrões urbanísticos tão precários quanto os de favelas e loteamentos periféricos.

A efetivação da Zeis de vazios, por sua vez, deve ser articulada a outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de modo a estabelecer incentivos e sanções para a compatibilização entre os interesses dos proprietários dos imóveis e o cumprimento da função social da propriedade. Nesse sentido, as áreas consideradas Zeis de vazios no plano diretor devem receber preferência quando se trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, bem como da aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Exemplos de outras medidas possíveis são: a transferência do potencial de uso, que autoriza o proprietário que doar ao poder público seu imóvel a vender o respectivo potencial construtivo, ao qual pode ser adicionado um bônus; a operação urbana consorciada, que possibilita a desapropriação do imóvel em Zeis, mediante pagamento em Certificado de Potencial Construtivo Adicional; o direito de preempção, que estabelece a preferência de compra pelo Poder Público

dos imóveis situados em Zeis (Ancona, 2011; Rolnik, 2005).⁵

Evidentemente, o sucesso da utilização das Zeis como instrumento para a garantia do “direito à cidade” dependerá da correlação de forças e capacidade de negociação entre os atores envolvidos, como será visto na experiência do Lagamar, em Fortaleza, discutida no próximo item.

O caso da Zeis do Lagamar

O processo de expansão urbana e metropolitana de Fortaleza e a questão habitacional

Fortaleza, atualmente com cerca de 2,5 milhões de habitantes, cresceu de forma intensa e desordenada, sem fugir à regra das metrópoles brasileiras. Na década de 1930, surgem as primeiras favelas, destacando-se o Pirambu, situada nas dunas da faixa litorânea oeste, próximo à zona industrial, e o Lagamar, nas proximidades do Rio Cocó, principal recurso hídrico da Bacia Metropolitana de Fortaleza (Benevides, 2009). Entre 1950 e 1970, o contingente populacional da cidade quase dobrou, elevando-se de 270 mil para mais de 500 mil habitantes. Em fins da década de 1960 começa a expansão periférica, fomentada pela construção de grandes conjuntos habitacionais financiados pelo BNH. Novas favelas surgiam, em geral ocupando áreas destinadas a ruas e praças em loteamentos irregulares, dunas na zona costeira e terrenos de marinha.

De modo geral, os programas habitacionais, inclusive aqueles com maior participação

do Estado e da Prefeitura, não foram capazes de alterar o quadro de exclusão espacial vigente na cidade. Tanto é que o número de favelas cresceu de 313, em 1991, para mais de 600, em 2000 (PMF, 2003, p.75). Estudo patrocinado pelo Ministério das Cidades constatou que mais de 27% dos domicílios de Fortaleza estão localizados em assentamentos precários, onde reside uma população de mais de 600 mil pessoas (Marques, 2007, pp. 87-88). A maior concentração de população de baixa renda ocorre nas partes oeste e sul da cidade, ainda que haja favelas situadas em bairros de alto ou médio padrão (Campo do América e Favela das Placas na Aldeota, por exemplo).

A valorização da terra nos bairros mais aquinhoados com infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, bem como a retenção de terrenos em áreas de vazios urbanos tem acarretado a expansão do mercado imobiliário em direção aos municípios vizinhos, onde vêm sendo implantados loteamentos para a população de renda média e baixa, que não consegue arcar com os preços dos imóveis na capital (Bernal, 2004). Paralelamente, intensifica-se a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, tais como dunas e baixadas próximas a rios e lagoas (Gondim, 2012).

Desde 2006, a Prefeitura de Fortaleza vem realizando programas de regularização fundiária e construção de conjuntos habitacionais, com o objetivo de diminuir o déficit habitacional e eliminar áreas de risco. Contudo, tais conjuntos, em sua maioria, localizam-se em bairros periféricos, devido ao alto preço dos terrenos com melhor localização – o que, inclusive, tem dificultado a utilização de recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (Freitas e Pequeno, 2011). De modo geral, a ação do Exe-

cutivo Municipal tem sido limitada, tanto no que diz respeito à provisão de moradias populares, quanto no que se refere à utilização dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para ordenar o crescimento da cidade, com base no Plano Diretor.

O Plano Diretor e as ZEIS em Fortaleza

Na época de aprovação do Estatuto da Cidade, Fortaleza contava com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU-For, o qual estava bastante defasado, pois fora aprovado em 1992; portanto, precisaria ter sido revisto em 2002, para cumprir o prazo legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade (revisão após dez anos da aprovação). A Prefeitura Municipal, na gestão do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB), contratou para revisão e atualização do PDDU-FOR a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, integrada por técnicos e professores ligados à Universidade Federal do Ceará (UFC). Em fins de 2004, quando o documento já tramitava na Câmara Municipal de Fortaleza, o Ministério Público, em conjunto com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF interpôs ação civil pública contra o Município de Fortaleza e a ASTEF. Questionavam-se, entre outros aspectos, a má qualidade do diagnóstico do plano diretor, que não considerara a realidade específica de cada zona da cidade, e a falta de participação popular efetiva durante o processo de elaboração do Plano. Tal controvérsia levou a Prefeita Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores), recém-empossada, a retirar, em maio de 2005, o projeto de lei da Câmara, a fim de dar início a um novo processo de planejamento.

Outra proposta de plano diretor foi elaborada por técnicos contratados pela Prefeitura e discutida com a população em várias audiências públicas. Assim, o novo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For) foi aprovado em dezembro de 2008.

Inúmeras críticas têm sido apresentadas ao processo participativo conduzido pela prefeitura, tais como: insuficiente divulgação das atividades, manipulação de decisões das assembleias por parte de técnicos da prefeitura, normas de procedimentos impostas às assembleias, etc. Não caberia aqui discutir em detalhe esses problemas, que já foram objeto de outro trabalho (Machado, 2011); importa destacar, porém, as repercussões negativas para a inclusão das Zeis no plano diretor de Fortaleza. No decorrer das audiências públicas, algumas das maiores polêmicas giravam em torno desse instrumento urbanístico e envolviam o chamado “Campo Popular”,⁶ pleiteando a inclusão das zonas especiais; e representantes e técnicos contratados pelo setor imobiliário, liderados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE), que reivindicavam a não-inclusão das Zeis ou, no mínimo, a inserção de limitações para inviabilizá-las na prática. Uma das limitações propostas com relação às Zeis de vazios, por exemplo, foi a regulamentação posterior para aquelas situadas nas proximidades de hotéis e outros equipamentos.⁷

A metodologia de votação das emendas à lei do Plano Diretor foi questionada em vários momentos pelos movimentos populares, pois a Câmara Municipal deu prioridade à votação das propostas ditas “consensuais”, deixando para votar as emendas “polêmicas” ao final dos trabalhos. Esse procedimento trazia o risco de se votar como “consensual” algo que

não era verdadeiramente pacífico, e, sobretudo, postergar as matérias mais importantes, a exemplo das Zeis.

Em outubro de 2008, a Câmara Municipal de Fortaleza acenou para a possibilidade de votar o Plano Diretor somente em 2009. Diante disso, foi realizado um ato popular em frente à Câmara Municipal com o objetivo de sensibilizar os vereadores e a população, através da mídia, a respeito da importância de se aprovar o Plano Diretor ainda em 2008. O “Campo Popular” entendia que, quanto mais se retardasse a votação, maior o risco de que as questões polêmicas, a exemplo das Zeis, ficassem relegadas à matéria de Lei Complementar, a serem aprovadas posteriormente ao Plano Diretor.

Ao fim, a votação ocorreu de fato em 2008 e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-FOR) foi sancionado e publicado em 2009, definindo mais de 60 áreas de Zeis, distribuídas de forma esparsa pela cidade (Figura 1). Algumas áreas são bem extensas, a exemplo das Zeis do Bom Jardim e da Praia do Futuro. Já outras não são tão grandes, como a do Passaré. O temor dos movimentos populares de que fossem necessárias leis complementares ao plano diretor se concretizou: o Lagamar, comunidade que participou intensamente do processo de elaboração do PRP-FOR, só foi incluído neste como Zeis por meio de uma lei complementar aprovada em fevereiro de 2010. O projeto dessa lei recebeu os votos de 21 vereadores, o mínimo necessário para aprovação

Para complementar o PDP-FOR, os instrumentos legais mais importantes, do ponto de vista da implementação das Zeis, são: a lei de uso e ocupação do solo de Fortaleza, que ainda precisa ser atualizada; os decretos específicos necessários para elaborar os planos

urbanísticos próprios às Zeis, bem como o decreto que regulamentará o funcionamento dos Conselhos Gestores de cada uma delas.

Outra dificuldade para a implementação das Zeis são as grandes obras que serão realizadas em Fortaleza, uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Algumas das intervenções previstas, sobretudo viárias, tem impacto direto em áreas de Zeis, como é o caso do Lagamar.

O Lagamar e sua história

O Lagamar é uma comunidade⁸ inserida entre bairros populares (Aerolândia, São João do Tauape, Pio XII e Alto da Balança), situada à margem da BR-116, no sentido sul-norte. Trata-se de uma área privilegiada em termos de acesso a grandes equipamentos urbanos e institucionais, comércio, *shopping centers* e serviços. As grandes vias que fazem limite com o Lagamar, a Av. Raul Barbosa e a BR-116 (Figura 2), dão acesso direto ao Aeroporto Internacional Pinto Martins e ao Castelão, estádio que receberá os jogos da Copa de 2014. Dessa forma, além de área de grande interesse imobiliário, o Lagamar é um ponto estratégico em termos de mobilidade urbana e acesso ao megaevento que ocorrerá em Fortaleza.

A comunidade é uma das mais antigas de Fortaleza, datando da década de 1930 a chegada das primeiras famílias àquela localidade (Oliveira, 2003). Sua população, estimada atualmente em 12 mil moradores,⁹ teve um expressivo crescimento na década de 1950, em decorrência do êxodo rural para Fortaleza, provocado por uma grande seca. A área ocupada pelos primeiros moradores consistia em

terrenos de brejo e áreas de mangues, sob influência direta do Rio Cocó e do Riacho Tauape. Mesmo atualmente, após a realização de algumas obras de drenagem e urbanização, a área está sujeita a enchentes, sobretudo na estação chuvosa, quando o canal do Lagamar transborda e atinge as casas próximas.

O acesso e a mobilidade urbana são pontos bastante destacados na fala dos moradores como fatores positivos do local onde vivem, pois as ligações de transporte são numerosas, e muitos se orgulham de morarem “praticamente no centro da cidade”, “perto de tudo”.¹⁰ Esses mesmos fatores, contudo, fazem com que o setor imobiliário tenha grande interesse na remoção da comunidade. O próprio Poder Público compartilha esse interesse, na medida em que a retirada de parte da ocupação dará espaço para a construção de grandes obras viárias como a duplicação e o viaduto na Avenida Raul Barbosa, para privilegiar o acesso ao Estádio do Castelão e ao Aeroporto.

O Lagamar e os conflitos pelo direito à cidade

O histórico de resistência dos moradores pela permanência no Lagamar é antigo: há relatos de conflitos pela posse da terra desde 1950, intensificados nas décadas de 1960 e 1970, quando ocorreu grande valorização da área, em virtude da construção da Avenida Perimetral e do adensamento do bairro Água Fria, situado nas proximidades. Na década de 1980, houve uma intensa mobilização da comunidade por obras de urbanização, paralelamente à resistência às remoções realizadas pelo Governo para a construção do prolongamento da Avenida Borges

de Melo (Gomes, 2010). Na mesma época, centenas de famílias do Lagamar foram reassentadas no Conjunto Habitacional Tancredo Neves, situado nas proximidades.

Em contrapartida às ameaças de remoção, os moradores discutiam a permanência na área não apenas como reivindicação pontual, mas como expressão do direito à moradia, parte de um conjunto maior de direitos (Diógenes, 1991). As estratégias de luta, por um lado, enfatizavam a “conscientização” e o uso de recursos institucionais, como uma ação de reintegração de posse, assinada inicialmente por 26 moradores, número que se elevou para 600, em 1981; por outro lado, recorria-se a “ações mais visíveis e ofensivas” como atos públicos, passeatas e ocupações (Diógenes, 1991, p. 237). Chamou a atenção da mídia e dos órgãos governamentais as “invasões” às unidades habitacionais ainda não concluídas no Conjunto Tancredo Neves, após fortes chuvas, em fevereiro de 1983. Com a publicação do conflito, fica evidente a presença de outros articuladores políticos dividindo espaço com o movimento social: além de duas associações de moradores e das CEB’s, militantes de partidos políticos e representantes de associações de classe (tais como o Partido dos Trabalhadores – PT e a Central Única dos Trabalhadores – CUT). Note-se que os movimentos sociais do Lagamar são exemplares das tendências discutidas na primeira parte deste trabalho: muitas das atuais lideranças comunitárias iniciaram sua trajetória nas Comunidades Eclesiais de Base ou no Conselho de Moradores do Lagamar, cuja ação, com forte cunho religioso, “[...] desde o início estava ancorada na vida e nos problemas dos moradores do bairro; como também na questão relativa à

luta contra a ‘Proafa’ [órgão do governo estadual encarregado da política de remoção de favelas]” (Diógenes, 1991, p. 231). Também desempenhou um papel importante na mobilização de moradores a Fundação Marcos de Brüin, organização não-governamental criada em 1990, por iniciativa de um grupo de alemães e lideranças da comunidade ligados às CEB’s, com o objetivo de desenvolver projetos educacionais e profissionalizantes na área do Lagamar.

Na década de 1990, refletindo a nova conjuntura política, torna-se mais conspícua a presença do Estado não só no Lagamar, como em todas as comunidades de baixa renda. O chamado à “participação” em programas e projetos governamentais, inclusive em mutirões habitacionais, tenta transformar as associações de moradoras em “parceiras”, com riscos de cooptação e divisões dentro das comunidades. Essa estratégia foi reforçada nas gestões de Juraci Magalhães (PMDB), político-populista que controlou a administração municipal, direta ou indiretamente, entre 1991 e 2004 (Gondim, 2007).

A “era Juraci” chegou ao fim em 2005, quando tomou posse a prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores. As cidades brasileiras dispunham então dos instrumentos criados ou regulamentados pelo Estatuto da Cidade, contando com o apoio do Ministério das Cidades para dar efetividade ao direito à habitação e à democratização do planejamento e da gestão urbana. A partir de 2005, moradores do Lagamar, articulados em torno da Fundação Marcos de Brüin, passaram a participar de várias instâncias de deliberação popular sobre a cidade, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Desenvolvimento Social e

de Segurança Pública. Esses atores sociais estiveram, também, presentes desde as primeiras audiências públicas para elaboração do Plano Diretor, e integraram uma frente de movimentos sociais – o Campo Popular, já mencionado – para discutir os artigos propostos para a Lei do Plano Diretor. Segundo depoimentos de alguns moradores, havia um compromisso, por parte da Prefeitura de Fortaleza, de que o Lagamar, com a aprovação do Plano, seria uma das Zeis. Entretanto, na lei do Plano Diretor aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza em 2008, o Lagamar não constava nem no texto, nem nos mapas referentes às Zeis – ausência tanto mais chocante para os moradores, quando se considera que, dentre todas as comunidades que participaram ativamente nos debates na Câmara Municipal sobre o PDP-For, o Lagamar foi a única não incluída como Zeis.

De janeiro a junho de 2009, alguns moradores, lideranças comunitárias e entidades não-governamentais tentaram discutir a questão com representantes da Prefeitura, mas as reuniões costumavam ser desmarcadas pela assessoria da Administração Municipal. Durante esse período, os moradores buscaram o apoio de outros movimentos populares e de setores da Universidade, para aprofundar o debate sobre as Zeis e divulgar as demandas do Lagamar. A fim de se contrapor à inércia governamental, em julho do mesmo ano foi formado o Fórum da Zeis do Lagamar, que promoveu várias atividades com o objetivo de chamar a atenção dos moradores, sobretudo dos jovens, para a necessidade da inclusão da área como Zeis. Um papel importante nesse momento foi desempenhado pela Fundação Marcos de Brúin, com a participação de três projetos de extensão da UFC: o Núcleo de Psicologia Comunitária (Nucom),

o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (Najuc) e o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (Caju). O bairro foi dividido em oito quadras, cada uma delas com uma comissão de mobilização. Por meio de atividades de teatro, música e cinema realizavam-se debates sobre a cidade e especificamente sobre o Lagamar, fomentando a participação dos moradores na discussão e na pressão política pela Zeis.

Essa mobilização culminou com a Grande Marcha pela ZEIS do Lagamar, realizada em 17 de novembro de 2009. Os participantes percorreram cerca de dois quilômetros ao longo da Avenida Murilo Borges, via de considerável fluxo de veículos. O ponto de chegada da marcha foi a Câmara Municipal de Fortaleza, onde foi realizado um ato pela votação da Lei Complementar referente à Zeis do Lagamar. Essa manifestação contou com a participação de cerca de 500 pessoas, entre moradores, lideranças comunitárias, membros de ONG's, estudantes e apoiadores do Lagamar, repercutindo junto ao Poder Público e às mídias locais.¹¹ O objetivo da caminhada era dar publicidade ao movimento e reivindicar junto à Câmara e a Prefeitura a aprovação da Lei Complementar referente à Zeis, em caráter de urgência, ainda no ano de 2009.

A marcha é citada de forma recorrente no discurso dos moradores que falam da “luta pela Zeis”, como um ato importante para afirmação de seus direitos e de sua expressão política, possuindo forte carga simbólica, perceptível mesmo nas conversas informais. De fato, o evento foi um marco para o movimento social, sobretudo porque em março de 2010 foi aprovada a lei que reconhece a Zeis do Lagamar. Ao longo desse ano, o Fórum da Zeis do Lagamar promoveu discussões sobre o significado desse

instrumento urbanístico e seu conselho gestor, como possibilidade de controle social das políticas públicas dentro da Zeis. Especialistas das áreas do Direito e da Arquitetura, alguns inclusive técnicos da Prefeitura Municipal, prestaram esclarecimentos sobre o papel do Conselho, suas atividades, os direitos e deveres dos conselheiros, e ainda sobre a eleição de seus membros. Algum tempo depois, a comunidade foi a primeira em Fortaleza a eleger seu Conselho Gestor,¹² o que demonstra a possibilidade de ser a primeira Zeis a ser de fato implementada no município.

Atualmente, uma das maiores preocupação dos moradores do Lagamar são as obras para a Copa de 2014, que preveem a remoção de parte das casas da comunidade. São previstas duas grandes intervenções para a área: a construção de uma estação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT); e a duplicação e construção de um viaduto sobre a Avenida Raul Barbosa. O VLT é uma obra de grande porte que passará por quase toda a cidade, sendo estimada a remoção de cerca de 2 mil famílias em Fortaleza. No Lagamar, será construída uma das estações do VLT, e esse passará sobre um antigo trilho ferroviário já existente na comunidade. No entanto, segundo o planejamento da obra, um trilho não será suficiente, de forma que haverá construção de mais dois além do que já existe. Para a realização do empreendimento, o Governo do Estado estima que cerca de 800 famílias terão de ser removidas, em razão da proximidade das casas com o trilho que já existe. No sentido Parangaba-Mucuripe, orientação prioritária do VLT, está previsto que as casas existentes

a 7 metros à direita e a 17 metros à esquerda terão que ser demolidas.

Um dos problemas com relação a essa obra é que ela é de responsabilidade do Governo do Estado, e quem discute a Zeis com o Lagamar é o Município. Até o momento, segundo os moradores, não houve reunião oficial entre os dois entes governamentais para discutir a situação das comunidades afetadas. No discurso dos moradores, essa falta de diálogo entre as instâncias governamentais configura uma afronta ao Plano Diretor, pois esse define que uma das prioridades em áreas Zeis é a não remoção forçada da população, remoção esta que ocorrerá se a obra do VLT for levada adiante. Quanto à Avenida Raul Barbosa, em 18 de maio de 2011 a Prefeitura Municipal de Fortaleza disse¹³ ter desistido deste e de duas outras obras de alteração viária, mas a decisão ainda não foi comunicada oficialmente aos moradores.

Os conselheiros afirmam que sendo o Lagamar uma Zeis, o Poder Público está vinculado às diretrizes urbanísticas previstas para aquela área, e quaisquer alterações (sejam ou não para a Copa) deverão contar com a aprovação do Conselho Gestor. Para eles, a remoção das famílias deve ser a última alternativa, aceita somente após serem consideradas todas as demais possibilidades, e mesmo assim com a garantia de que os moradores sejam reassentados em áreas próximas – ou seja, a remoção deve ser entendida como medida excepcionalíssima. É interessante notar como essas falas convergem com o discurso técnico, ao reproduzirem o Plano Diretor de Fortaleza, que, em seu artigo 5º, XVI, afirma:

São diretrizes da política de habitação e regularização fundiária:

[...]

XVI — garantia de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação ambiental e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e *reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento*. (grifo nosso)

Apesar de já instituído e em pleno funcionamento, o Conselho Gestor da Zeis do Lagamar apresenta dificuldades no que diz respeito à efetividade de suas decisões. Os conselheiros apontam para a falta de investimentos municipais para a comunidade, ainda que o PDP-For tenha definido as Zeis como áreas prioritárias para investimentos governamentais em habitação, saúde, educação e geração de trabalho e renda. Identificam, ainda, falta de vontade política da Administração Municipal para implementar os planos de regularização fundiária e urbanística, isto é, ações integradas que visem tanto à expedição de títulos de propriedade aos moradores, quanto à adequação das ocupações irregulares aos padrões urbanísticos locais.

Conclusão

A análise de um movimento social como o do Lagamar aponta para as contradições urbanas decorrentes da concentração de investimentos públicos nas áreas onde vivem as classes média e alta, em detrimento das áreas onde vivem os pobres, ou seja, a maioria da população urbana (Kowarick, 2000). As Zonas

Especiais de Interesse Social são uma possibilidade de enfrentamento destas contradições, pois nelas a legislação estabelece que o investimento em políticas públicas é prioritário.

É importante destacar que a Zona Especial de Interesse Social é um instituto ao mesmo tempo político, jurídico e social, permitindo que a discussão em torno da habitação popular não aponte como caminho único as remoções de favelas e a construção de conjuntos habitacionais. Um dos objetivos da Zeis é a fixação das populações locais no território onde elas já residem, ressalvados os casos em que removê-las seja a única alternativa para se garantir a melhoria do padrão de vida e a segurança dos habitantes, como ocorre em áreas de risco ambiental.

Ademais, destaca-se a importância das chamadas Zeis de vazio para o ordenamento urbano, uma vez que estas visam assegurar a destinação de terras bem localizadas e dotadas de infraestrutura para as classes populares, criando uma reserva de mercado de terras para a habitação de interesse social. Assim, a instituição das Zeis de vazio tanto amplia a oferta de terras urbanizadas para a população de baixa renda, como permite melhores condições de negociação da prefeitura com os proprietários de terras bem localizadas.

A pesquisa sobre a qual se baseia o presente trabalho indica o potencial das Zeis para permitir o acesso à habitação, entendida como um bem que não se limita à moradia em si, requerendo também condições adequadas de habitabilidade – o que, por sua vez, pressupõe o acesso à terra urbanizada. Nesse sentido, a luta pela demarcação da Zeis do Lagamar é uma manifestação das disputas pelo espaço urbano em Fortaleza, pois estão em jogo a

garantia do acesso à terra, ao transporte e aos serviços públicos em geral.

Para os moradores do Lagamar, a Zeis significa uma real inserção na cidade, a possibilidade de sair de uma situação de irregularidade, seja do ponto de vista urbanístico, jurídico ou social. A Zeis do Lagamar representa, assim, a concretização do direito à cidade, ao menos em termos de expectativa, já que os moradores também percebem que a disputa ainda não acabou.

De um modo geral, as Zeis permitem tratar o problema da habitação no contexto

da garantia ao direito à cidade, mediante políticas redistributivas, na medida em que se concretize a prioridade, estabelecida em lei, de localização de investimentos públicos nas áreas incluídas em Zeis. No entanto, como se trata de instrumentos recentes na realidade social e jurídica nacional, fazem-se necessários mais estudos e observações acerca de sua implementação em várias cidades brasileiras, a fim de que se possa avaliar sua efetiva contribuição para um desenvolvimento urbano mais compatível com a justiça social.

Linda Maria de Pontes Gondim

Socióloga. Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do Laboratório de Estudos da Cidade – LEC/UFC. Fortaleza/CE, Brasil.
lindagondim@uol.com.br

Marília Passos Apoliano Gomes

Advogada pesquisadora do Laboratório de Estudos da Cidade – LEC/UFC. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza/CE, Brasil.
marília_passos@yahoo.com.br

Notas

- (1) Trata-se da pesquisa que vem sendo realizada com o apoio do CNPq para a dissertação de Mestrado de Marília Passos, sob a orientação da profa. Linda Gondim, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFC.
- (2) Os princípios do MNRU remontam ao período anterior ao governo militar, tendo sido discutidos no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em Petrópolis-RJ, em 1963. Na ocasião foram propostas a criação de um órgão federal de política urbana, a elaboração de um plano nacional de habitação e a desapropriação sem pagamento de prévia indenização em dinheiro, para fins de habitação popular, localização de equipamentos públicos e “aproveitamento do território” (apud Bassul, 2005).

- (3) O EC incluiria nessa exigência as cidades integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas especiais de interesse turístico e as cidades onde o Poder Público municipal queira utilizar os instrumentos de sanção previstos no artigo 182 da Constituição Federal.
- (4) Os artigos do Estatuto da Cidade relativos à regularização fundiária em imóveis públicos foram vetados pelo Executivo, mas logo em seguida, a Medida Provisória n. 2.220, de 4/9/2001 aprovou, com modificações, a concessão especial para fins de moradia como instrumento para permitir essa regularização. Ver, a respeito, Alfonsín, 2002.
- (5) Ressalte-se que esses instrumentos podem ser utilizados para outras finalidades além da habitação popular. Por exemplo, o direito de preempção pode ser utilizado para adquirir imóveis necessários ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana, o que confere ampla flexibilidade à sua destinação.
- (6) O Campo Popular de Articulação pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza era integrado pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP), a ONG Periferia, a Fundação Marcos de Bruin, o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU).
- (7) Art. 138, parágrafo único: “A regulamentação das Zeis especificará regras em imóveis situados nos alinhamentos de vias públicas que limitem hotéis, postos de combustível, depósitos de gasolina, depósitos de gás, depósitos de explosivos, depósitos de cimento, subestações rebaixadoras de tensão da Coelce, rotatórias de trânsito de veículos, pontes e viadutos e imóveis não edificadas que não atendam aos critérios estabelecidos nesta Lei, para serem parte de Zeis 3, incluídos os demarcadores descritos, respectivamente, nos mapas e anexos desta Lei”.
- (8) Utilizamos preferencialmente o termo “comunidade” ao nos referirmos a situações concretas como a do Lagamar, devido ao estigma associado à designação de “favela”. Para uma discussão mais aprofundada sobre a pertinência destes e de outros termos, ver: Gondim, 2010; Piccolo, 2006; Zaluar, 1997.
- (9) A estimativa populacional advém de recente levantamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza, exposto em reportagem do jornal *Diário do Nordeste*, disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=693159>.
- (10) As citações de falas de moradores são provenientes da pesquisa de campo para a dissertação de Mestrado de Marília Passos, como foi mencionado na Introdução.
- (11) A marcha, além de ser tema de matéria nos grandes jornais locais, também foi divulgada em vários outros *sites* e *blogs*, a exemplo das seguintes notícias selecionadas: http://www.cutceara.org.br/noticias/2008_texto2.asp?id=5639&a=c e <http://movimentogritodajuventude.blogspot.com/2009/11/grande-marcha-em-defesa-do-lagamar.html>. Acesso em: 18 nov 2009.
- (12) O Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar é composto por seis membros da Administração Municipal e seis moradores da comunidade.
- (13) O anúncio da Prefeitura Municipal de Fortaleza sobre a desistência do alargamento da Avenida Raul Barbosa foi veiculado na seguinte matéria do jornal *O Povo Online*: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/05/28/noticiafortalezajornal,2250022/prefeitura-desiste-de-alargar-parte-das-vias-de-acesso-ao-castelao.shtml>. Acesso em: 20 jun 2011.

Referências

- ALBUQUERQUE, M. do C. (2004). "Participação cidadã nas políticas públicas". In: HERMANNNS, K. (org.). *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer.
- ALFONSIN, B. (2006). "Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social". In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. (orgs.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte, Fórum.
- ANCONA, A. L. (2011). "Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS". In: SANTOS Jr., O. A. dos e MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Cidades/IPPUR/UFRJ.
- AZEVEDO, S. de e ANDRADE, L. A. G. de (1982). *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BARREIRA, I. A. F (1992). *O reverso das vitrines*. Rio de Janeiro, Rio Fundo.
- BASSUL, J. R. (2005). *Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília, Senado Federal.
- BENEVIDES, A (2009). *Diagnóstico socioambiental das áreas de risco em Fortaleza Ceará*. Disponível em: http://egal2009.easyplanners.info/area07/7054_BENEVIDES_Amanda.pdf. Acesso em: 21 jun 2009
- BERNAL, C. (2004). *A metrópole emergente*. Fortaleza, Editora UFC.
- CARDOSO, R. C. (1996). "A trajetória dos movimentos sociais". In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- DAGNINO, E. (1996). "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- DALLARI, A. A. e FERRAZ, S. (2002). *Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo, Sociedade Brasileira de Direito Público.
- DIÓGENES, G. (1991). "Lagamar: diferenciação das lutas e redirecionamento do espaço planejado". In: BARREIRA, I. e BRAGA, E. *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações.
- DOIMO, A. M. (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- FERREIRA, J. S. W. e MOTISUKE, D. (2007). "A efetividade da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro". In: CYMBALISTA, R. e BUENO, L. M. (orgs.). *Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo, Annablume.
- FREITAS, C. F. e PEQUENO, R. (2011). Desafios para implementação das Zonas Especiais de Interesse Social. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ENANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro.
- GOMES, M. P. A. (2010). *Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das Zonas Especiais de Interesse Social*. Monografia (Graduação em Direito). Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.

- GONDIM, L. M. G. (1991). Os movimentos sociais urbanos: organização e democracia interna. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 6, n. 1 e 2, pp. 129-150.
- _____ (2007). *O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagens da cidade*. São Paulo, Annablume.
- _____ (2008). A favela depois do Estatuto da Cidade: novos e velhos dilemas à luz do caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 10, n. 1, pp. 97-114.
- _____ (2010). Aglomerado subnormal, *slum*, mocambo, vila, invasão, ocupação, comunidade – tudo é favela? SIMPÓSIO IBERO AMERICANO SILACC, SÃO CARLOS. *Anais...* São Carlos – SP.
- _____ (2012). Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH*. Salvador, v. 25, n. 64, pp. 115-130.
- GRAZIA, G. de (2003). “Reforma urbana e Estatuto da Cidade”. In: RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- HARVEY, D. (1975). *Social justice and the city*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- KOWARICK, L. (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo, Editora 34.
- LAGO, L. C. do (2004). Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos*. São Paulo, n. 6, n. 2, pp. 27-34.
- MACHADO, E. G. (2011). *Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)*. Tese de Doutorado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec.
- MARQUES, E. (coord.) (2007). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP.
- MATTOS, L. P. (org.) (2002). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte, Mandamentos.
- MONTE-MÓR, R. L. M. (2007) Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação, espaço, tempo e crítica. *Revista Eletrônica Científica de Ciências Humanas e Sociais*. Brasília, v. 1, pp. 4-29.
- OLIVEIRA, F. L. de e BIASOTTO, R. (2011). “O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros”. In: SANTOS Jr., O. A. dos e MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ.
- OLIVEIRA, M. C. X. (2003). *Lagamar: usos e cenas*. Dissertação de Mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- OSÓRIO, L. M. (org.) (2002). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris.
- PICCOLO, F. D. (2006). “A gramática nativa: reflexões sobre as categorias morro, rua, comunidade e favela”. IN: FRUGOLI JR., H. et al. (orgs.). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte, Edusp.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF) (2003). *Diagnóstico da situação habitacional do Município de Fortaleza*. Fortaleza.

- RIBEIRO, L. C. Q. de e CARDOSO, A. L. (orgs.) (2003). *Reforma urbana e gestão democrática; promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- ROLNIK, R. (2005). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação.
- ROLNIK, R. et al. (coords.) (2005). *Regularização fundiária*. Brasília, Ministério das Cidades.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SANTOS, A. e BARATTA, T. C. (1997). "O Plano Diretor e o governo dos municípios". In: GONDIM, L. M. (org.). *Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). (Textos de Administração Municipal 7)
- SANTOS, C. N. F. dos (1983). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SAULE Jr., N. (2004). *A proteção judicial da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris.
- SILVA, A. A. da. (1991). *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo, Polis.
- SOARES, J. A. e GONDIM, L. (1998). "Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local". In: SOARES, J. A.; GONDIM, L. e CACCIA-BAVA, S. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez.
- TATAGIBA, L. (2002). "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- VETTER, D. M. e MASSENA, R. (1982). "Quem se apropria dos benefícios líquidos do Estado em infraestrutura urbana?" In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro, Zahar.
- VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdfhttp://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 14 jun 2011.
- ZALUAR, A. (1997). *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. Rio de Janeiro, Brasiliense.

Texto recebido em 4/out/2011
Texto aprovado em 12/dez/2011

