

Direito à Cidade e Habitação:

Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza

Renato Pequeno

Joísa Loureiro

Sara Vieira Rosa

Marcelo Capasso

Valéria Pinheiro

Fernanda C. Mattos

LABORATÓRIO DE ESTUDOS EM HABITAÇÃO LEHAB – UFC

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES NÚCLEO FORTALEZA

Relatório de pesquisa PAC – Capacidade institucional e
aparato normativo para implementação de políticas
(programas e projetos de urbanização de favelas:
avaliação do ciclo recente

VERSÃO FINAL

DATA: 05/04/2021

Equipe de pesquisadores

Renato Pequeno (coordenação)

Joísa Barroso Loureiro

Sara Vieira Rosa

Marcelo Capasso

Valéria Pinheiro

Fernanda Cavalcante Mattos

LISTA de FIGURAS

Capítulo 1

Figura 1.1 - levantamento de favelas - FSSF, 1973

Figura 1.2 - levantamento de assentamentos precários – PROAFA, 1985

Figura 1.3 – levantamento de Aglomerados Subnormais – Cohab, 1991.

Figura 1.4 - levantamento Assentamentos Urbanos Precários – Habitafor, 2013

Figura 1.5 – Remoções e ameaças em Fortaleza em relação aos assentamentos urbanos precários de Fortaleza

Figura 1.6 - Ciclos das políticas de urbanização de favelas - instituições e programas

Figura 1.7 - Quadro da produção HIS vinculada à FSSF para reassentamento de famílias

Figura 1.8 - Conjuntos para reassentamentos de favelas removidas pela FSSF

Figura 1.9 - Quadro da produção His vinculada à Proafa para reassentamento de famílias

Figura 1.10 - Conjuntos para reassentamentos de favelas removidas pela Proafa

Figura 1.11 - Ações de urbanização de favelas e conjuntos para reassentamentos de favelas realizados pela Cohab-Ce

Figura 1.12 - Conjuntos habitacionais com recursos do Promoradia para reassentamentos de favelas realizadas pela SEINF

Figura 1.13 - Quadro de Produção de HIS vinculada à Seinf e às Regionais com recursos do Pro-Moradia

Capítulo 2

Figura 2.1 Organograma da Fundação Habitafor em 2004.

Figura 2.2 Quadro de ações realizadas pela Fundação Habitafor entre 2005 e 2012

Figura 2.3 Intervenções Habitafor 2003-2012

Figura 2.4 Estrutura organizacional da Fundação Habitafor em 2012

Figura 2.5 Quadro de propostas apresentadas pela Habitafor para o PAC segunda fase

Figura 2.6 - Projetos encaminhados ao PAC 2 pela Prefeitura

Figura 2.7 - Projetos realizados pelo PAC UAP em Fortaleza

Figura 2.8 Estrutura organizacional da Secretaria Habitafor em 2020.

Figura 2.8.1 – Linha do tempo do COMHAP – parte 1

Figura 2.8.2 – Linha do tempo do COMHAP – parte 2

Figura 2.9 Quaro resumo com fundos citados nas atas do comhap

Figura 2.10 – Contextualização do recorte temporal da análise do orçamento municipal para habitação, considerando os valores agregados por função.

Figura 2.11 – Quadro: Material, fonte de informação e local de obtenção dos dados utilizados na análise.

Figura 2.12 – Percentual da previsão orçamentária segundo a LOA do município de Fortaleza destinada à habitação para o período de 2003 a 2021.

Figura 3.12.1 – Zonas Especiais de Interesse Social -ZEIS

Figura 2.13. Previsão orçamento na LOA e despesa executada para Fortaleza – Função Habitação (2003 a 2020).

Figura 2.14. Despesas executadas – Função Habitação (2003 a 2020).

Figura 2.15. Valor anual previsto na LOA – Valor Geral e Função Habitação (2003 a 2020).

Figura 2.16. Orçamento anual previsto – Função Habitação e Segurança Pública (2003 a 2020).

Figura 2.17. Relação Orçamento executado e previsto – Função Habitação e Segurança Pública (2003 a 2020).

Figura 2.18. Despesas executadas– Função Habitação e outras (2003 a 2020).

Figura 2.19. Valor anual executado para Habitação por órgão da gestão (2003 a 2020).

Figura 2.20. Orçamento previsto para Habitafor e FMHIS (2003 a 2020).

Figura 2.21. Orçamento executado para Habitafor e FMHIS (2003 a 2020).

Figura 2.22. Orçamento executado para Habitação por Programa – Ano: 2005

Figura 2.23. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2006-2009 da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 2.24. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2006-2009

Figura 2.25. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 2.26. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2010-2013

Figura 2.27. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Fortaleza

Figura 2.28. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2014-2017

Figura 2.29. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2018-2021 da Prefeitura Municipal de Fortaleza

Figura 2.30. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2018-2020.

Capítulo 3

Figura 3.1 - Quadro Comparativo CF/88 e PEC 80

Figura 3.2 - Quadro Comparativo Estatuto da Cidade - Leis PMCMV/2009 e Reurb/2017

Figura 3.4 Quadro dimensões mínimas para uso residencial na Lei no 5234/1979

Figura 3.5 Zonas do PDPFor 2009 com índices alterados pela Câmara e as Zeis de Vazio condicionadas à aprovação de operações urbanas

Figura 3.6 ZEIS X Assentamentos Precários

Figura 3.7 ZEIS X Imóveis vazios urbanos

Figura 3.8 Mapa de Intervenções do Plano Fortaleza 2040

Figura 3.9 Mapa das ZEIS X Zonas de Preservação Ambiental (ZPA) delimitadas

Figura 3.10 Mapa das ZEDUS/LUOPS/2017 X Zonas do Macrozoneamento

Figura 3.11 Mapa das ZEDUS/LUOPS/2017 X ZEIS

Figura 3.12 Quadro com variáveis para tipificação das ZEIS

Figura 3.13 Quadro: Variável “localização” em ZEIS 1

Figura 3.14 Quadro: Variável “localização” em ZEIS 2

Figura 3.15 Quadro: Variável “localização” em ZEIS 3

Figura 3.16 Quadro: Variável “faixa de renda” em ZEIS 1

Figura 3.17 Quadro: Variável “faixa de renda” em ZEIS 2

Figura 3.18 Quadro: Variável “organização comunitária” em ZEIS 1

Figura 3.19 Quadro: Variável “organização comunitária” em ZEIS 2

Figura 3.20 Quadro: Variável “dimensão” em ZEIS 1

Figura 3.21 Quadro: Variável “dimensão” em ZEIS 2

Figura 3.22 Quadro: Variável “domínio do terreno” em ZEIS 1

Figura 3.23 Quadro: Variável “domínio do terreno” em ZEIS 2

Figura 3.24 Quadro: Variável “domínio do terreno” em ZEIS 3

Figura 3.25 Quadro: Variável “risco ambiental” em ZEIS 1

Figura 3.26 Quadro: Variável “risco ambiental” em ZEIS 2

Figura 3.27 Quadro: Variável “dinâmica imobiliária” em ZEIS 1

Figura 3.28 Quadro: Variável “dinâmica imobiliária” em ZEIS 2

Figura 3.29 Quadro: Variável “dinâmica imobiliária” em ZEIS 3

Figura 3.30 Quadro: Variável “capacidade para HIS” em ZEIS 3

Figura 3.31 – Localização da ZEIS Mucuripe e da ZEIS Serviluz.

Figura 3.32 – Zeis Mucuripe e Zeis Serviluz com seus elementos básicos da paisagem urbana.

Figura 3.33 – Caracterização da ocupação - Concentração de edificações.

Figura 3.34 – Densidade de habitantes por quadra e Relação da concentração de uso residencial com comércio/serviço.

Figura 3.35 – Caracterização da ocupação - Concentrações de Edificações.

Figura 3.36 – Densidade de habitantes por quadra e Relação da concentração de uso residencial com comércio/serviço.

Figura 3.37 – Caracterização da ocupação - Área do lote - Mucuripe.

Figura 3.38 – Caracterização da ocupação - Testada dos lotes - Mucuripe.

Figura 3.39 – Caracterização da ocupação - Área do lote

Figura 3.40 – Caracterização da ocupação - Testada dos lotes.

Figura 3.41 – Sistema Viário - Largura. Mucuripe.

Figura 3.42 – Sistema Viário – Largura – Serviluz.

Figura 3.43 – Articulação entre os produtos do PIRF, mostrando sobre que planos foram elaboradas normas legais

Figura 3.44 – Lotes atingíveis por intervenção na ZEIS Mucuripe, para adequação a parâmetros normativos acordados em oficina com a comunidade

Figura 3.45 – Lotes atingíveis por intervenção na ZEIS Serviluz, para adequação a parâmetros normativos acordados em oficina com a comunidade.

Figura 3.46 – Mapa das Aglomerações de Inadequações.

Figura 3.47 – Proposta de parcelamento resultado das intervenções.

Figura 3.48 – Mapa das Aglomerações de Inadequações.

Figura 3.49 – Proposta de parcelamento resultado das intervenções

Figura 3.50 – Quadro: Quantitativo de imóveis na ZEIS Mucuripe por tipo de inadequação à Normatização Especial proposta.

Figura 3.51 – Quadro: Quantitativo de imóveis na ZEIS Serviluz por tipo de inadequação à Normatização Especial proposta.

Figura 3.52 – Quadro: Quantitativo de lotes na ZEIS Mucuripe impactados por tipo de intervenção/proposta de parcelamento.

Figura 3.53 – Quadro: Quantitativo de lotes na ZEIS Serviluz impactados por tipo de intervenção/proposta de parcelamento

Figura 3.54 – Proposta de Hierarquia Viária da ZEIS Serviluz.

Figura 3.55 – Proposta de Hierarquia Viária da ZEIS Serviluz.

Figura 3.56 – Identificação dos Espaços Livres Públicos da ZEIS Serviluz e Mucuripe.

Figura 3.57 – Estratégias de intervenção para os SELP das ZEIS Serviluz e Mucuripe.

Figura 3.58 – Configurações dos tipos de Via Parque.

Figura 3.59 – Configuração da Via Parque paisagística do Parque do Riacho Maceió.

Figura 3.60 – Projeção elevador funicular

Figura 3.61 – Proposta de SELP.

Figura 3.62 – Proposta de SELP.

Figura 3.63 – Configuração da Via (Beira) Mar ao longo da faixa de praia.

Figura 3.64 – Planta e perspectiva da Plataforma elevada na Via (Beira) Mar.

Figura 3.65 – Configuração da Via Mar na Avenida Leite Barbosa.

Figura 3.66 – Planta das Esquinas.

Figura 3.67 – Dimensionamento dos equipamentos propostos para ZEIS Mucuripe.

Figura 3.68 – Dimensionamento dos equipamentos propostos para ZEIS Mucuripe.

Figura 3.69 – Equipamentos - Localização.

Figura 3.70 – Equipamentos - Localização.

SUMÁRIO

Apresentação	10
1. BREVE RESGATE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA FAVELAS EM FORTALEZA QUE ANTECEDEM AO CICLO RECENTE	12
1.1. Como se manifesta a favelização em Fortaleza?	12
1.2. Antecedentes institucionais da política de intervenção em favelas no município no ciclo recente	21
1.2.1. Ciclo inicial: a criação do BNH	22
1.2.2. Ciclo intermediário: após extinção do BNH	28
2. O CICLO RECENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FAVELAS EM FORTALEZA DESDE A CRIAÇÃO MINISTÉRIO DAS CIDADES	38
2.1. Tentativas de construção de uma política municipal para favelas: 2005 - 2012	38
2.2. Entre a indefinição e o desmantelamento das políticas para favelas: 2013 – 2020	55
2.2.1 Um esforço de síntese sobre as ações do PAC	57
2.2.2 Passados 8 anos, o que dizem os números do relatório da gestão?	61
2.2.3 O olhar dos gestores	63
2.2.4 Sobre a estrutura organizacional	66
2.3. Análise das condições de gestão participativa e instâncias de controle social a partir das atas de reuniões do COMHAP e das conferências	67
2.3.1 Comhap – Do que se trata? Quais as suas atribuições? Quem são seus componentes?	68
2.3.2 A trajetória do COMHAP	71
2.3.3 Análise da atuação do COMHAP	74
2.4. Análise do orçamento destinado e executado, segundo os 3 últimos PPAs e a as previsões na LOA, considerando os programas setoriais de habitação	78
2.4.1 Função Habitação no orçamento municipal	80
2.4.2 Distribuição do orçamento municipal para Habitação nos órgãos do município	85
2.4.3 Distribuição do orçamento municipal para Habitação de acordo com os Programas previstos por cada gestão.	88
3. ESTRUTURA JURÍDICA-NORMATIVA PARA ATUAÇÃO EM FAVELAS: ZONEAMENTO, PLANOS, PARÂMETROS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.	96
3.1. Alterações na estrutura jurídica-normativa para atuação em favelas	96
3.1.1. Marco Legal Nacional	96
3.1.2. Marco Legal Estadual	102
3.2. As ZEIS e o Marco Legal Municipal para intervenção em favelas	104
3.2.1 Antecedentes legais	104
3.2.2 As ZEIS no PDPFor/2009	112
3.2.3 Tipificação das ZEIS	133
3.3. As lutas para implementação das ZEIS posteriores à aprovação do Plano Diretor	161
3.3.1 Os preparativos	161
3.3.2 os resultados obtidos com os PIRF	164
3.4. Análise dos resultados urbanísticos e normativos dos planos integrados de regularização fundiárias para as ZEIS prioritárias. (tópico em construção)	165

3.4.1.	Esquema de análise: as cidades existente, flexível/legal e desejada	168
3.4.2.	A cidade existente	171
3.4.3.	A cidade flexível/legal	183
3.4.4.	A cidade desejada	188
3.4.5.	Considerações	217
4.	REFLEXÕES FINAIS	220
	REFERÊNCIAS	223
	APÊNDICES	227

APRESENTAÇÃO

Neste relatório apresentamos os resultados de pesquisa realizada pelo grupo de pesquisadores e pesquisadoras do Laboratório de Estudos da Habitação – Lehab, integrante do Núcleo do Observatório das Metrópoles de Fortaleza.

Para sua realização consideramos os três eixos da pesquisa “Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente”, buscando nos orientar no quadro de questões.

Consideramos como recorte espacial a cidade de Fortaleza, como município polo da Região Metropolitana e capital do Estado do Ceará. Contudo, em função do recorte temporal adotado, fez-se necessário abranger algumas instituições do governo estadual, especialmente para o período que antecede o ciclo recente, quando atuaram a Companhia Estadual de Habitação (Cohab-Ce) e a Fundação Programa de Atendimento a Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa), implementando as políticas realizadas com recursos do Banco Nacional de Habitação.

Para a organização das informações e sua posterior análise, ponderamos a presença de dois ciclos que antecedem ao que esta investigação denomina como ciclo recente, tendo como referência a criação e extinção do BNH. No caso do ciclo recente, definimos o seu início associado à criação do Ministério das Cidades em 2003, porém entendendo que o mesmo abrange duas voltas distintas, diferenciadas quanto às gestões municipais.

Esta investigação dá prosseguimento à pesquisa realizada em 2018, quando as ações do Programa de aceleração do crescimento – urbanização de assentamentos precários foram avaliadas, reunindo os contratos feitos tanto pelo Governo Estadual do Ceará como pela Prefeitura de Fortaleza. Nesta nova fase, além de resgatar as políticas realizadas nos períodos que antecedem ao ciclo recente, buscamos aprofundar nossas análises nos desafios da implementação das Zonas especiais de interesse social em Fortaleza, ocorridos ao longo dos últimos 15 anos, desde a revisão do atual Plano Diretor de Fortaleza.

A execução desta investigação no curto prazo só foi possível graças às práticas de pesquisa e às ações de extensão realizadas pelos componentes desta equipe, tanto individualmente como coletivas.

Este relatório se subdivide em 3 partes. A primeira traz uma visão geral do processo de favelização de Fortaleza, evidenciando algumas dinâmicas socioespaciais que o caracterizam, a partir dos levantamentos de dados realizados pelos governos estadual e municipal desde os anos 1970. Em seguida, na mesma seção, são apresentados alguns resultados referentes ao Eixo 1. Nele

analisamos as políticas públicas habitacionais em Fortaleza voltadas para favelas em um período de maior presença do governo estadual e predomínio da remoção e reassentamento distante como estratégia.

A segunda parte apresenta os resultados referentes à análise das capacidades institucionais do Município para implementação de políticas e programas de urbanização de favelas no ciclo recente. Neste observa-se a presença de contraposições entre as gestões municipais subsequentes, em função tanto das oportunidades advindas dos programas criados no governo federal, os quais foram progressivamente reduzidos e transformados, como da adoção de práticas neoliberais na gestão municipal, decorrendo no atual dismantelamento das instituições locais vinculadas à questão da moradia. Complementam esta parte a análise das instâncias de controle social, no caso o Conselho Municipal de Habitação Popular, seguida por um estudo sobre os recursos destinados para o setor habitacional no orçamento municipal, ambos englobando todo o ciclo recente.

Em sua terceira parte, o relatório trata da Estrutura jurídica e normativa para atuação em favelas: Zoneamento, Planos, Parâmetros e Instrumentos Urbanísticos. Nesta seção, além de considerar os marcos legais federal, estadual e municipal, buscamos resgatar os dispositivos normativos vinculados à urbanização de favelas presentes nas leis urbanísticas municipais formuladas desde a década de 1970, os quais confirmam a utilização da remoção e do reassentamento como estratégia preponderante. Destaque especial está sendo dado nesta seção para as zonas especiais de interesse social, cujo processo de regulamentação vem sendo por nós acompanhado desde 2014. Neste sentido foram elaboradas análises retrospectivas sobre o processo de discussão junto ao grupo de trabalho para elaboração de relatório (2014 e 2015) à comissão das Zeis (2016 a 2018) dos quais tomamos parte. Incluímos ainda uma tipificação das Zeis segundo um quadro de variáveis visando apresentar o universo de Zeis delimitadas no Plano Diretor de Fortaleza em 2009. Esta seção se encerrará (tópico ainda em construção) com um estudo sobre os aspectos urbanísticos e normativos das chamadas Zeis prioritárias segundo os conteúdos de seus diagnósticos, planos urbanísticos e instruções normativas, evidenciando as possíveis diferenças entre a cidade real (situação existente detectada nos diagnósticos), a cidade legal (definida nos instrumentos normativos propostos para estas Zeis) e a cidade desejada (conforme os resultados obtidos dos debates entre o conhecimento técnico das assessorias e o saber popular). Para esta versão do relatório decidiu-se não inserir o conteúdo deste último tópico, uma vez que ainda não está fechado.

Por fim, ressaltamos que este relatório traz os resultados de um trabalho intensivo realizado desde outubro de 2020, quando este grupo passou a compor esta pesquisa. Por conta disso, algumas lacunas poderão ser encontradas ao longo de sua leitura, as quais buscaremos completar nos próximos meses, de modo a aprimorá-lo para possível futura publicação.

1. BREVE RESGATE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA FAVELAS EM FORTALEZA QUE ANTECEDEM AO CICLO RECENTE

Nesta primeira seção serão apresentados os resultados referentes ao primeiro eixo desta pesquisa. Todavia, achamos oportuno apresentar, ainda que em linhas gerais uma breve análise do processo de favelização em Fortaleza, de modo a apresentar alguns elementos que favoreçam a compreensão das dinâmicas socioespaciais específicas deste município.

1.1. Como se manifesta a favelização em Fortaleza?

Que transformações podem ser reconhecidas? Na cidade das precariedades, se restrita à questão do acesso à moradia, é possível afirmar que a mesma detém a maior parte daqueles que não tiveram acesso à habitação provida pelo Estado e que também não dispõem de recursos para obter o que o mercado formal oferece. Em seus diferentes tipos e sob as mais diversas formas, os assentamentos precários urbanos findam por revelar as condições de desenvolvimento desigual da cidade de Fortaleza, disseminando-se por seus quatro cantos e avançando para os municípios vizinhos. Todavia, vale ressaltar que não se trata de um grupo homogêneo. Ao contrário, por conta de sua localização na cidade, das oportunidades de acesso presentes e de sua composição social, constata-se uma ampla diversidade na totalidade destes assentamentos, muitos deles inclusive com diferenças entre as partes que os compõem.

Considerando que as precariedades urbanísticas e habitacionais se acumulam ao longo do tempo na paisagem, pretende-se nesta seção delinear um quadro de processos que possam revelar as possíveis alterações no processo de favelização de Fortaleza, ponderando dentre outros elementos de análise: os agentes diretamente envolvidos, suas causas e seus impactos, a intensidade do crescimento, a localização na cidade, suas formas e suas interações com o entorno, bem como as respostas via políticas públicas.

Seria difícil apontar as marcas iniciais do processo de favelização de Fortaleza. Na verdade, não pela ausência de suas marcas, mas pela diversidade de hipóteses e revelações trazidas em alguns estudos acadêmicos acerca da urbanização de Fortaleza desde meados do século XIX.

Os estudos de Andrade (2012) revelaram a presença de moradias dos mais pobres no entorno da cidade, diferenciadas pelo uso da palha como material de construção, como indica a reconstituição da “Planta exacta da capital do Ceará de 1859” elaborada por Adolfo Herbster apresentada pela autora em sua tese de doutorado. No caso, reconhece-se a conformação de um verdadeiro anel periférico repleto de precariedades ao redor do que seria a cidade formal composta por vias e concentrando equipamentos públicos e moradias dos grupos sociais mais favorecidos.

Da mesma forma, Liberal de Castro, por meio de seus ensaios sobre a cartografia histórica da cidade, trouxe à tona a presença de choupanas situadas na faixa de praia na planta de Fortaleza de 1887. Em sua grande e maior parte, as moradias se alinhavam ao longo da faixa de praia, sob o impacto das marés e a mercê dos deslocamentos de areias trazidos por dunas móveis (CASTRO, 1992). Naquele período, este seria o lugar destinado aos mais pobres e vinculado à chegada de retirantes oriundos das fortes estiagens daquela época, constituindo-se em fortes indícios de favelização à beira-mar.

Outras investigações realizadas pelos historiadores Castro Neves (1998) e Rios (1999) trouxeram à tona a precariedade habitacional em período posterior, desvelando a presença de abarracamentos – verdadeiros campos de concentração – para onde os chamados flagelados oriundos da seca eram deslocados e retidos. Alegava-se na época que tais medidas buscavam evitar saques e demais formas de manifestação dos retirantes. Situadas fora do perímetro estabelecido pelo Código de Posturas, estas áreas em situação precária e insalubre passaram a ser compreendidas como lugares das mazelas da cidade, como revela Costa (2012) em sua pesquisa geográfica e histórica sobre o discurso higienista voltado para o ordenamento de Fortaleza.

Posteriormente desde a segunda metade do Século XX, as precariedades habitacionais ganharam novos contornos mediante a favelização em direção às periferias, assim como ao longo da faixa de praia. Tal fenômeno indica o crescimento urbano descontrolado de Fortaleza, na ausência de qualquer mecanismo de controle de sua expansão. Especialmente na direção oeste nos espaços vazios entre a ferrovia e a faixa de praia, verificou-se a formação de área de ocupação nas proximidades das áreas industriais. Referente a este período, Silva (1987) e Mota Jucá (1992) apontam que algumas favelas organizadas deram origem a movimentos sociais urbanos, fortalecidos com o apoio da igreja católica, passando a reivindicar direitos com maior veemência.

Estes mesmos territórios, aos poucos passaram a ser os espaços informais de acolhimento dos fluxos migratórios oriundos das recorrentes secas no sertão cearense, tornando-se demograficamente ainda mais representativas. Contudo, ainda faltam registros cartográficos destas localizações e suas interações espaciais.

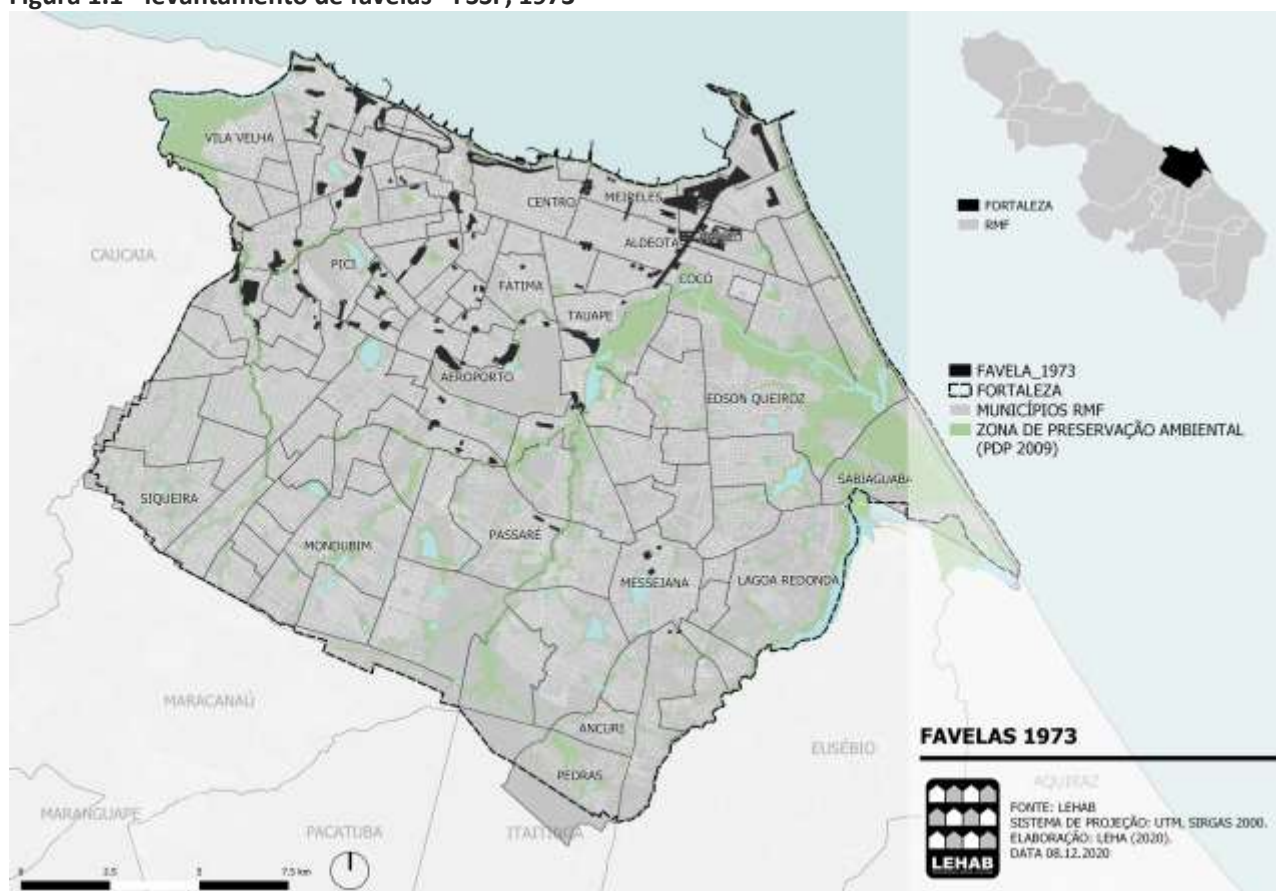
Neste sentido, é importante ressaltar que um primeiro levantamento de favelas é apresentado contendo 11 áreas no Plano Diretor da Cidade de Fortaleza em 1962, a maior parte distribuída na porção leste de Fortaleza. Estas comunidades se apresentam ao longo da faixa litorânea e margeando a via férrea, via de regra ocupando áreas públicas. Ao serem incluídas neste documento citado, é possível afirmar que os consultores já sugeriam a necessidade de intervenção nestes assentamentos, dadas as suas condições de precariedade habitacional e de irregularidade fundiária e urbanística.

Na década seguinte, a favelização passou a ser definitivamente reconhecida como forma de moradia precária conforme aponta o diagnóstico formulado pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) em 1973. Como parte integrante do Programa de desfavelamento de Fortaleza, o relatório indica a presença de 81 comunidades, onde viviam 34.251 famílias, totalizando 205.506 habitantes (FORTALEZA, 1973), o que representava mais 23,5% da população (Figura 1.1).

Em 1985 novos levantamentos foram realizados pela Fundação Programa para Atendimento em Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa), por meio dos quais se constatou um progressivo aumento das áreas e do total de famílias. O total de favelas no município era de 254 áreas, abrigando mais de 352 mil pessoas (Figura 1.2).

Um novo censo feito pela Cohab-Ce em 1991 trouxe maiores detalhes sobre as condições de vida dos moradores de favelas em diversos aspectos. Revelou-se que no início da década de 1990, Fortaleza já contava com 314 comunidades, onde viviam mais de 108 mil famílias, totalizando aproximadamente 540 mil habitantes. Em termos percentuais, estes números correspondiam a mais de 30,5% da população local.

Figura 1.1 - levantamento de favelas - FSSF, 1973

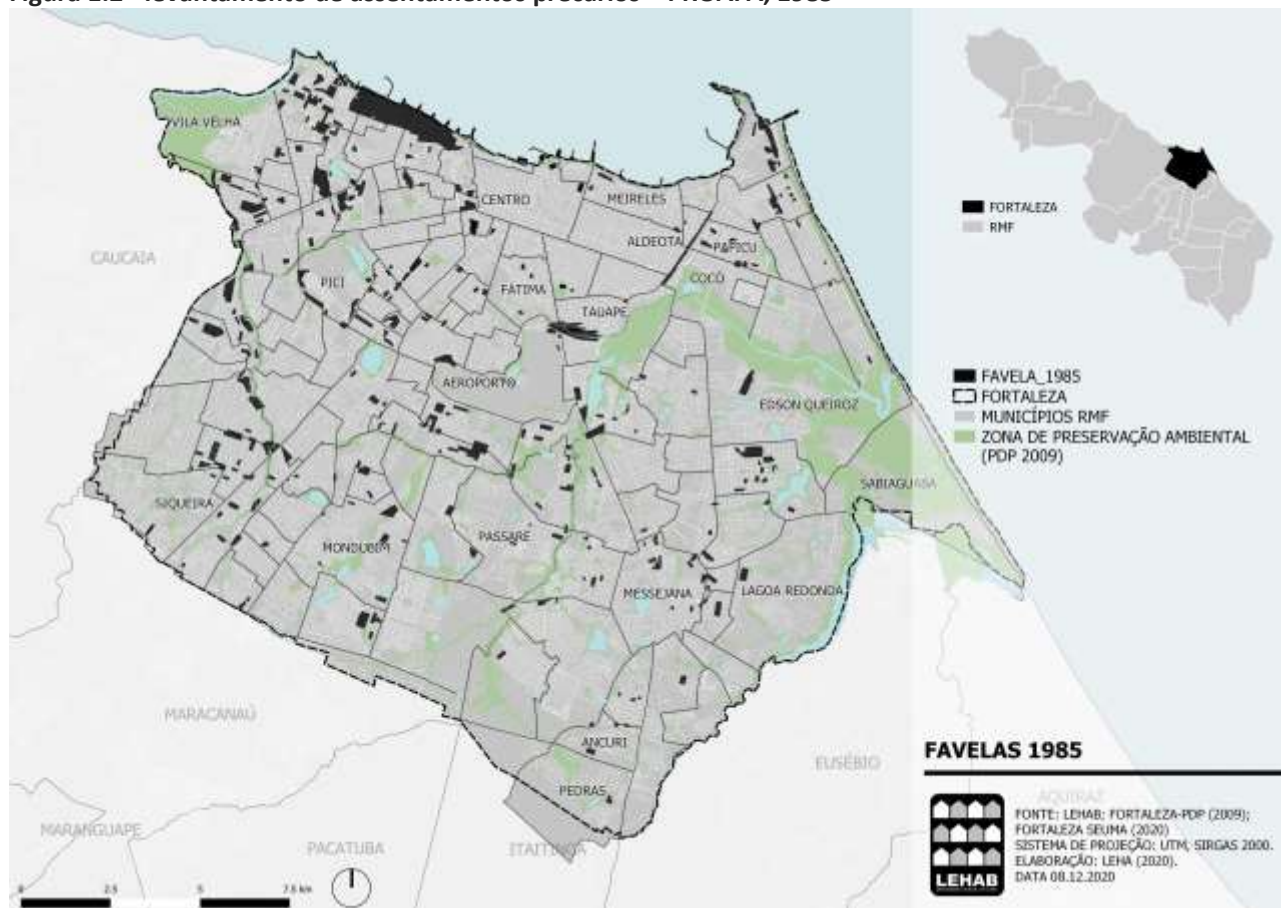


Fonte: LEHAB. Elaboração própria.

Diferenciadas quanto às condições do sítio geográfico, à presença de equipamentos, à disponibilidade de infraestruturas urbanas, à sua própria organização social, as favelas de Fortaleza abrigavam mais de 31% da população do município. Contudo ao serem mapeadas e comparadas com os levantamentos anteriores de 1973 e 1985, observa-se um grande deslocamento das áreas de ocupação em direção às periferias, aproximando-se de grandes conjuntos habitacionais, definindo os atuais bairros-favela e revelando o adensamento dos territórios populares (Figura 1.3).

Constata-se ainda o agravamento das condições precárias de moradia e o empobrecimento urbano possivelmente associado ao incremento no controle urbano nos terrenos públicos e nas propriedades particulares. Com isso, restam os terrenos às margens de rios, córregos e lagoas, assim como as encostas de dunas e as faixas de praia como lugares da maior gravidade, tornando as áreas de risco o principal problema a ser enfrentado pelas políticas habitacionais.

Figura 1.2 - levantamento de assentamentos precários – PROAFA, 1985

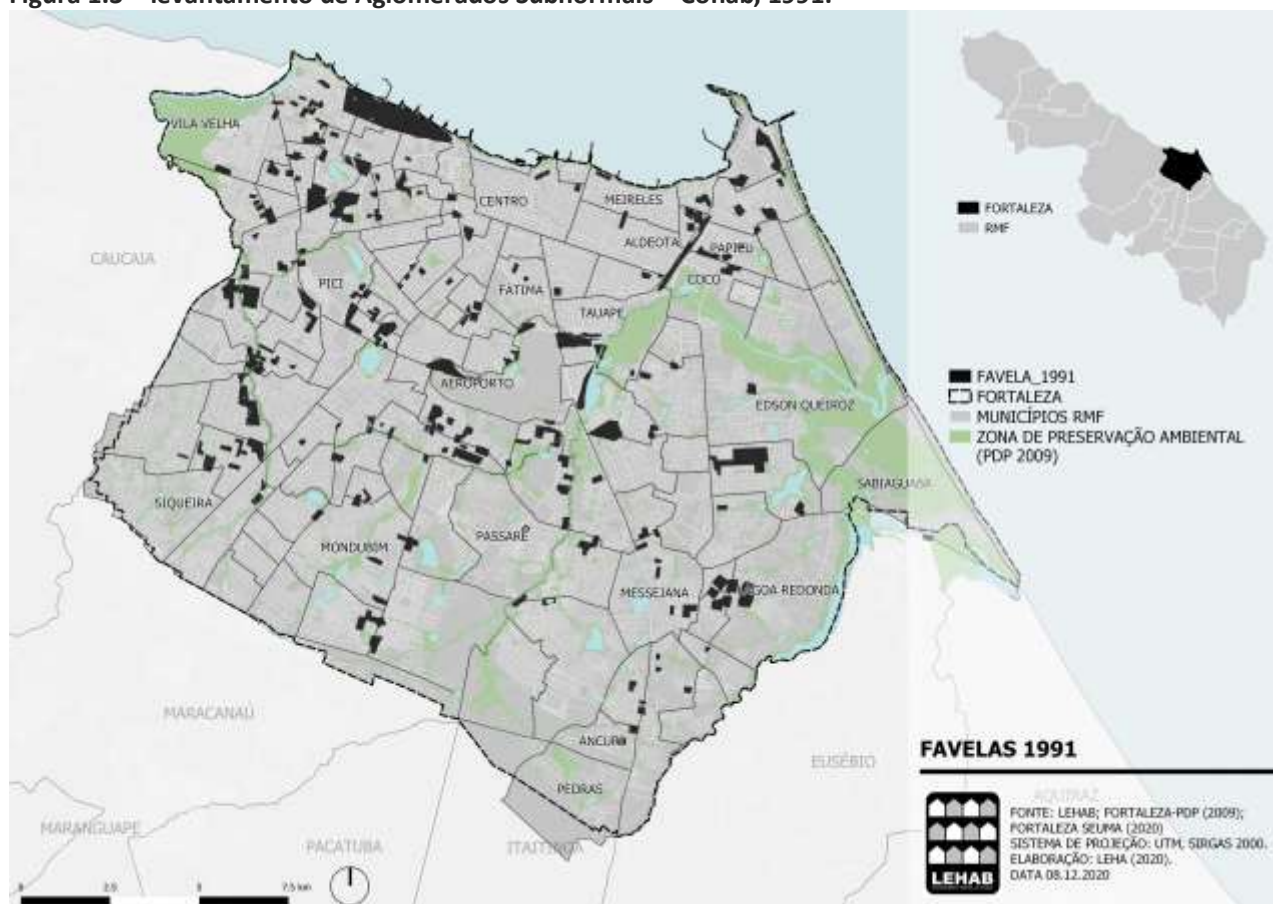


Fonte: LEHAB. Elaboração própria.

Com base nos levantamentos das queixas de comunidades feitas junto à Defesa Civil constatou-se que em 1997 haveria 79 assentamentos em situação de risco de enchente, deslizamento ou solapamento, onde viviam cerca de 9.300 famílias. Todas elas em áreas de preservação permanente urbana (FORTALEZA, 1999). Desde então ganha destaque o drama das

favelas em situação de vulnerabilidade socioambiental, para as quais serão direcionados todos os recursos de políticas públicas de habitação.

Figura 1.3 – levantamento de Aglomerados Subnormais – Cohab, 1991.



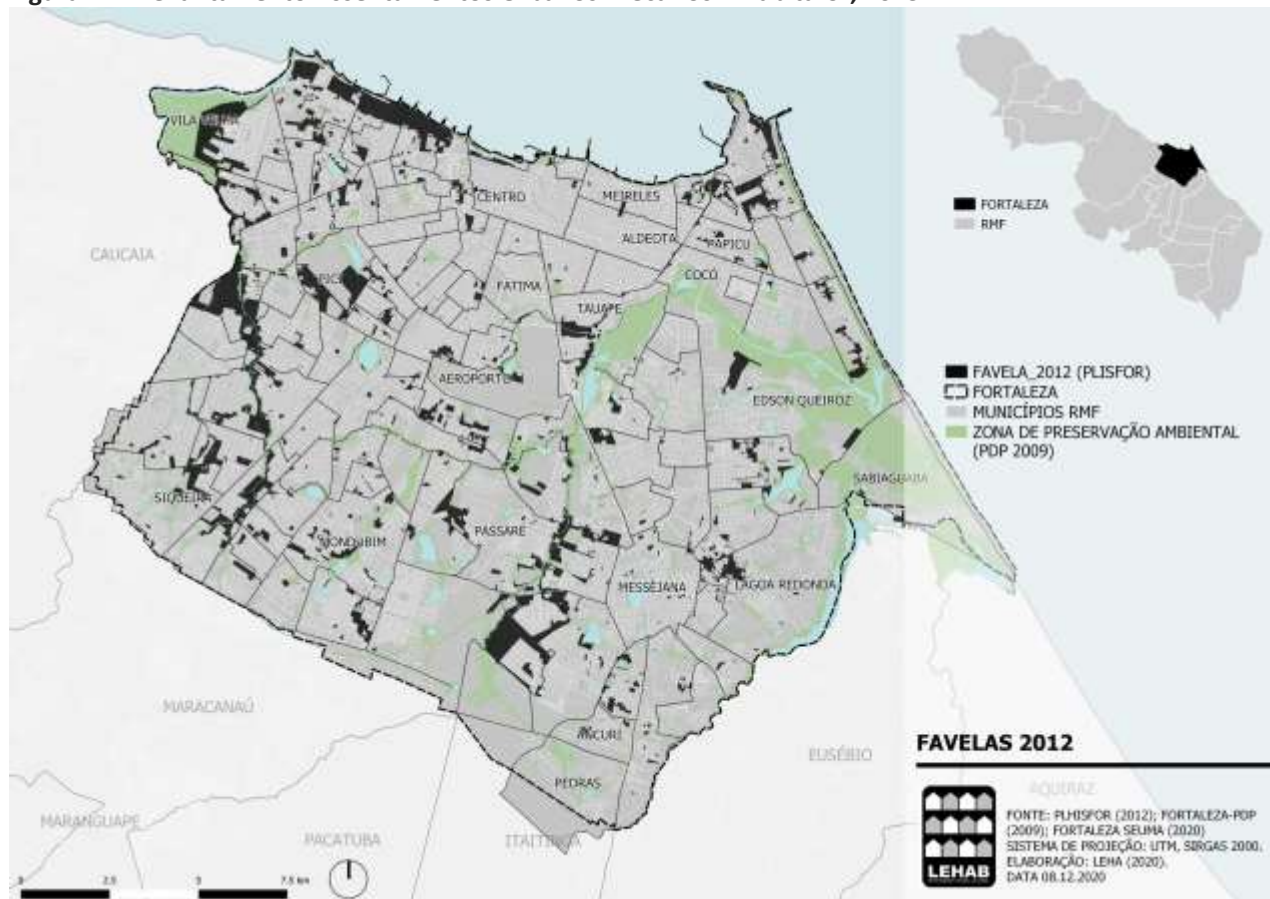
Fonte: LEHAB. Elaboração própria.

Toda essa disseminação e diversidade da favelização fica atestada quando os dados obtidos com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza foram apresentados em 2012. No caso, para além da favelização, também foram contabilizadas como formas de assentamento urbano precário alguns loteamentos irregulares periféricos ao sudoeste, os cortiços do centro da cidade, os conjuntos habitacionais considerados em condição precária, inclusive os mutirões e as áreas de risco. Com 843 áreas, este novo e derradeiro censo totalizou quase 1,1 milhão de habitantes vivendo em situação precária só em Fortaleza, sugerindo a necessidade de concentrar esforços de políticas públicas habitacionais na urbanização destes setores. (Figura 1.4)

Ainda que não se pretenda apresentá-los numa sequência cronológica, chama atenção a presença de ocupações em terrenos vazios nas bordas limítrofes dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-CE com recursos do BNH, apropriando-se de benefícios como o acesso às infraestruturas, obtidos informalmente, assim como dos equipamentos sociais. Situados nas franjas periféricas da cidade, este processo anuncia a ocorrência de outro, com até maior intensidade, qual

seja a desconcentração e descentralização de áreas de ocupação / favelas que se apropriam de terrenos vazios disponíveis em parcelamentos irregulares, inclusive adentrando os municípios conurbados a Fortaleza.

Figura 1.4 - levantamento Assentamentos Urbanos Precários – Habitafor, 2013



Fonte: LEHAB. Elaboração própria.

Mesmo as chamadas zonas de transição urbano-rural situadas nos municípios da RMF tornam-se alternativas para a localização de assentamentos urbanos precários. Este problema se apresenta em especial nos municípios periféricos da metrópole em processo de industrialização desde os anos 1990. Nestes mesmos municípios há a implantação de loteamentos que, apesar de aprovados, promovem o crescimento desordenado pela falta de infraestrutura urbana e pela não urbanização dos espaços livres e áreas institucionais que acabam sendo ocupadas por novas favelas.

Por outro lado, nas favelas bem localizadas, a situação também se agudiza, dada a auto-verticalização nas moradias pré-existentes. Afinal, na ausência de terrenos para a sua expansão, observa-se a conformação de novos pavimentos, constituindo-se em moradia para novas gerações nestas comunidades. Ainda nestas mesmas áreas de ocupação com melhor localização, atesta-se a presença de mercado informal de aluguel seja por meio de construções nos fundos do lote, seja em unidades sobrepostas, em alguns casos atingindo quatro pavimentos.

Dentre as vantagens para o aumento da locação precária na favela, podem ser destacadas: a maior empregabilidade para os que atuam na informalidade, a redução dos gastos com transporte e do tempo de deslocamento, o maior acesso às oportunidades, bem como a preservação de relações sociais e de trabalho historicamente construídas.

Tudo isto evidencia a diversidade presente no universo das favelas de Fortaleza, cada vez mais diferenciadas quanto à localização, densidade, porte da casa, composição familiar, renda, anos de instrução, etc. Estudos sobre programa de microcrédito para melhorias habitacionais do Habitafor no início dos anos 2010, revelaram que as moradias nas comunidades mais centrais confirmam as diferenças em relação às outras situadas em bairros periféricos. Sendo mais próximas das centralidades, as casas eram menores, com maior número de pessoas, com diversidade na composição da unidade doméstica, com maior renda e com melhor acesso às infraestruturas. Nas outras, ao contrário, tem-se o perfil oposto: quanto mais próximas da periferia, observa-se a presença de casas isoladas em lotes maiores, porém com menor renda, pior acesso às oportunidades e condição de moradia mais inadequada, em se tratando da presença de infraestrutura urbana.

Algumas alterações morfológicas nas áreas de favela e nos bairros populares tornam-se cada vez mais notórias na paisagem urbana de Fortaleza, como decorrência do cenário de crise econômica, na maneira como atingem os mais pobres.

Cada vez mais, constata-se o superadensamento das favelas bem localizadas como estratégia de permanência de famílias em setores onde a empregabilidade é maior e a necessidade de deslocamento é mais reduzida. O encortiçamento na favela, mediante o aluguel de cômodos com o compartilhamento de áreas molhadas, indica que as moradias coletivas já não ocorrem apenas no Centro da cidade. Da mesma forma, a presença de “kitnets” como revelam os relógios de medição de energia indicam a expansão de mercado de locação informal. Estima-se ainda o incremento do percentual de coabitação nos bairros com maior presença de favelas em seu tecido urbano.

Esta situação aguça problemas ambientais e sanitários. Problemas associados às más condições de ventilação aumentam o quadro de insalubridade nas moradias. Dentre os fatores causais podem ser elencados: ausência de aberturas, banheiros sem ventilação natural, pé direito abaixo de 2,0 metros, construção da totalidade do lote, estreitamento de vias, lançamento de esgotos a céu aberto e deposição de lixo em espaços residuais nas proximidades. Importante mencionar que mais recentemente a densidade demográfica e habitacional ganhou maior destaque a partir da constatação que os bairros com maior percentual de população vivendo em assentamentos urbanos precários tem sido aqueles que apresentam maior incidência de óbitos por covid-19. Contudo, esta seria uma questão a ser aprofundada com maior profundidade em estudos futuros.

Especialmente nas favelas mais densas e localizadas nos bairros próximos às centralidades, se constata a diversidade na sua composição social como parte da favela. Longe da unicidade do tecido urbano informal, observa-se diferenças entre as partes externas e o miolo da favela. Prevalece nas bordas a presença de pequeno comércio, serviços informais em unidades de uso misto, principalmente nas partes posicionadas ao longo de vias com maior fluxo. Estas atividades geradoras de trabalho e renda indicam a importância da permanência para a maior parte das famílias que historicamente construíram laços sociais e econômicos com o entorno.

Verifica-se assim a informalidade sob diversas formas nestes setores. Para além da situação fundiária das moradias, do desenho urbano desordenado e do acesso às redes de infraestrutura urbana, ampliam-se nos territórios dos assentamentos precários e nos seus respectivos entornos a presença de outras atividades em situação fora dos padrões legais. O setor terciário ganha espaço, atendendo às vizinhanças, transformando o uso do solo em boa parte da envoltória das comunidades. Realce também para o crescimento do setor imobiliário seja na compra e venda de imóveis, seja no mercado de aluguel, tudo por meio de regras próprias e sem a titulação de propriedade.

Nestas mesmas áreas informais e espontâneas, frente às condições de insegurança que assolam Fortaleza, verifica-se a presença de práticas ilegais e violentas que amedrontam e estigmatizam os assentamentos urbanos precários onde quer que elas se localizem. A intensificação do tráfico, a disputa entre facções criminosas e a expansão de milícias somadas à ausência e negligência do Estado sugerem um quadro alarmante decorrendo em casos de remoções forçadas aterrorizando seus moradores.

Constata-se, nos últimos anos, a redução da destinação de recursos para o setor habitacional, passando a prevalecer as chamadas parcerias público-privadas destinadas a territórios onde o setor imobiliário está aliado ao Estado. Num cenário pouco alentador, territórios populares bem localizados tornaram-se alvo de ofensiva do mercado, tendo em vista a valorização advinda de investimentos públicos tanto em obras de mobilidade, como em decorrência de grandes projetos urbanos.

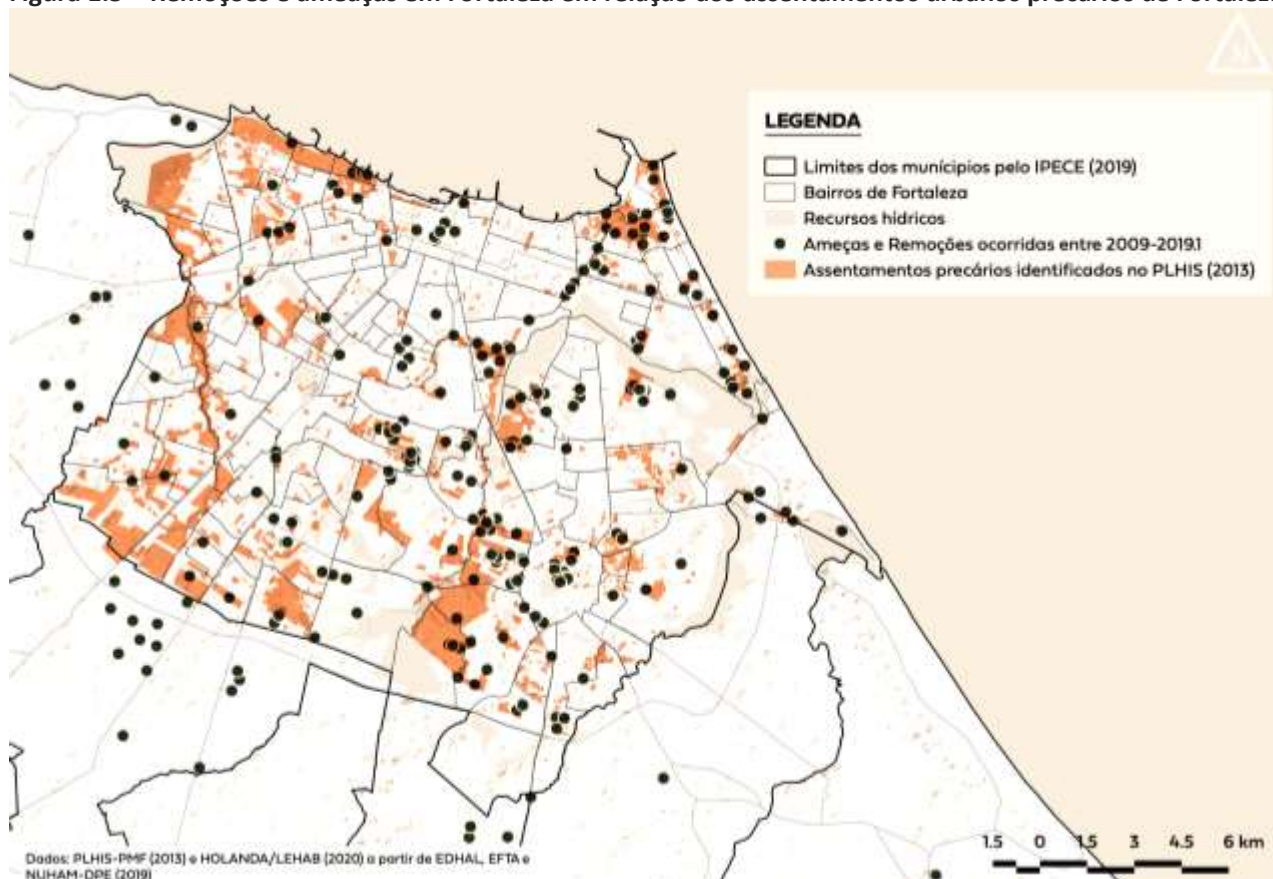
Neste sentido, inúmeras comunidades passaram a conviver com a instabilidade territorial, tornando-se susceptíveis às remoções em função da valorização imobiliária. Dados coletados nos últimos 11 anos junto aos escritórios de direitos humanos e ao Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará revelaram o crescimento dos casos de despejos forçados.

Distribuídos de maneira desigual pelo território da RMF, os casos de remoção revelam concentrações espaciais em setores mais valorizados, notadamente nas porções nordeste e sudeste

de Fortaleza onde ainda remanescem terrenos vazios sob o controle do setor imobiliário. Em sua totalidade, os números revelam a presença de ações violentas, nem sempre realizadas com autorização legal, mesmo que praticadas em muitos casos pelo Estado. Como velhas e recorrentes formas de combate às ocupações irregulares, as remoções podem ser compreendidas como estratégia de controle frente às novas favelas da cidade. Contudo, as mesmas revelam na verdade a precariedade e a incapacidade das políticas públicas no enfrentamento da questão da moradia na cidade informal (Figura 1.5).

Frente a esta situação prosseguiremos este relato, abordando as políticas e os programas de urbanização em favelas implementados no município nos períodos que antecedem o ciclo mais recente de intervenções.

Figura 1.5 – Remoções e ameaças em Fortaleza em relação aos assentamentos urbanos precários de Fortaleza



Fonte: EDHAL (2019); EFTA (2019); NUHAM/DPE (2019); FORTALEZA/PLHISFOR (2012); LEHAB/HOLANDA (2020).
Elaboração LEHAB.

1.2. Antecedentes institucionais da política de intervenção em favelas no município no ciclo recente

Ao abordar o quadro de dinâmicas vinculadas à cidade informal, é possível reconhecer um conjunto de tentativas de intervenção por parte das instituições públicas junto aos chamados assentamentos urbanos precários. Neste sentido, serão apresentados a seguir os padrões de atuação do Estado em favelas desde que estas passaram a ser alvo de políticas públicas tendo em vista a sua urbanização.

No caso de Fortaleza, estas ações vêm sendo conduzidas por instituições dos governos estadual e municipal, verificando-se desde os anos 1990 a aceleração do processo de municipalização das políticas habitacionais, ao mesmo em que o governo estadual demonstra tendência de reduzir suas ações. O quadro seguinte reúne os órgãos públicos que estiveram a frente das intervenções, diferenciados quanto à esfera de governo.

Se analisados quanto à origem de recursos federais e a adoção de uma política desde a esfera federal de governo, verifica-se em Fortaleza a presença de três ciclos distintos. O primeiro ciclo abrangeu os programas que contaram com recursos federais concluindo-se com a extinção do BNH em 1986.

Em seguida, abriu-se o segundo ciclo, justamente quando explode o processo de favelização nas cidades brasileiras, tendo a Caixa Econômica Federal (CEF) como principal agente financiador. Um período no qual foram promovidos diversos programas, porém na ausência de uma política nacional. Criados a partir de investimentos dos governos federal, estaduais e municipais, assim como mediante recursos de organismos internacionais, verificou-se naquele período uma série de descontinuidades nas ações, bem como numa maior diversidade de práticas, abrindo inclusive a possibilidade de atuação de organizações não governamentais.

Por fim, com a criação do Ministério das Cidades iniciou-se o terceiro ciclo, quando vários programas voltados para intervenção em favelas coexistiram num primeiro momento, até a convergência destes para um único programa. Neste relatório, trataremos deste terceiro ciclo como o mais recente, porém destacando que em Fortaleza, o mesmo se deu de maneira diferenciada, considerando as diferenças entre as duas gestões subsequentes, cada uma delas com 8 anos de vigência: a primeira de 2005 a 2012, e a segunda de 2013 a 2020 (Figura 1.6).

Num esforço de síntese, buscaremos aqui apresentar um breve relato das políticas e dos programas comandados pelos governos estadual e municipal em Fortaleza, revelando o processo de municipalização desde os anos 1990, assim como as tentativas por parte do governo estadual de

permanecer em cena, tendo em vista sua trajetória e principalmente, por conta da maior disponibilidade de recursos.

Antes mesmo das ações promovidas com recursos do BNH, alguns pesquisadores já apontavam intervenções do Estado em favelas de Fortaleza, as quais tinham como objetivo maior a remoção destas áreas. Destas práticas, via de regra violentas, emergiram os primeiros movimentos sociais urbanos, como aponta Silva (1991), tratando-se de favelas removidas para a expansão de grandes vias, especialmente localizadas em setores para onde o setor imobiliário se expandia. Ademais, constatou-se no diagnóstico do Plano Diretor municipal de 1963 a presença de uma primeira cartografia e listagem de favelas de Fortaleza, a serem alvo de intervenções. De fato, a espacialização destes assentamentos já revela a necessidade de um olhar especial para essa realidade que passava a se acumular na paisagem da cidade, inserindo-se no tecido urbano e diferenciando-se da cidade formal ao seu redor.

Figura 1.6 - Ciclos das políticas de urbanização de favelas em suas instituições e programas

Governo do Estado		Prefeitura municipal	
Ciclo inicial			
1964-1979	Cohab-CE (BNH)	FSSF (BNH) Programa integrado de erradicação de favelas	1963-1981
1979-1986	Proafa + Cohab-CE (BNH) Promorar		
Ciclo intermediário			
1986-1999	SDU + Sedurb + Cohab-CE Promoradia	Comhab – Seac / PAIH	
1999-2002	Seinfra - Coord. Habitação Novos caminhos	Comhab (Gabinete Prefeito) PEMAS – HBB	1989-2002
Ciclo recente			
2003-2006	SDLR - Coord. Habitação PDH	Fundação – Habitafor HBB	2003-2004 2005-2012
2007-2020	Sec.Cidades -Coord. Habitação PAC	Secretaria – Habitafor PAC	2013-2020

Elaboração própria.

1.2.1. Ciclo inicial: a criação do BNH

O primeiro ciclo começou com a criação do BNH em 1964, o qual teve a **Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF)** como instituição local parceira nas ações em favelas. Segundo Barros e de Moupeou (2015), a FSSF correspondia a uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira, contando com patrimônio próprio e com recursos complementares diretamente de proprietários de terras ocupadas para promover remoções mediante indenização. Para estes autores, esta Fundação foi criada para efetivar as intervenções previstas no Plano diretor elaborado por Hélio Modesto em 1962 supra mencionado. Destaque para a predominância de assistentes sociais em seu quadro funcional, revelando a costumeira divisão setorial entre trabalho social e físico naquele período.

Contudo, só em 1973 se iniciou esse primeiro ciclo, quando da apresentação do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, primeiro plano de intervenções especificamente voltadas para as áreas informais da cidade feito pela FSSF.

Considerando a disponibilidade de recursos para o setor habitacional, a FSSF propôs duas grandes estratégias diferenciadas quanto às formas de atuação e à localização das comunidades mapeadas. A primeira indicava a remoção das favelas situadas ao leste do Centro, com reassentamento em grandes conjuntos ao sul e ao sudoeste da cidade. Seriam grandes conjuntos, com lotes unifamiliares de 120 metros quadrados atendendo a 14.500 famílias. No caso, o programa da FSSF delimitou amplas glebas correspondentes aos terrenos mais distantes da cidade, ainda que contíguos às bordas da cidade. A segunda estratégia de intervenção sugeria a realização de melhorias nas infraestruturas urbanas em favelas situadas ao oeste do Centro. No caso, 49 áreas de ocupação seriam alvo de melhorias urbanísticas, sem indicar a necessidade de remoção.

Contudo, apenas três conjuntos habitacionais foram construídos pela FSSF para esta finalidade, atendendo às demandas diretas de remoções de favela, associadas à abertura de vias estruturantes da cidade, bem como beneficiando setores mais valorizados ao leste, confirmando as estratégias apontadas acima. Primeiro, o Conjunto Alvorada com 310 unidades atendendo à demanda da Favela do Trilho, retirada para dar lugar à Avenida Borges de Melo e à Rodoviária, seguido pelo Conjunto Marechal Rondon construído no município de Caucaia com 1.280 moradias para removidos do Pirambu e do Arraial Moura Brasil por conta da Avenida Leste Oeste. Por fim, o Conjunto Palmeiras que abrigou 732 famílias de favelas situadas nos bairros Aldeota, Vicente Pinzon, Praia de Iracema e do São João do Tauape (Figura 1.7).

Figura 1.7 – Quadro da produção His vinculada à FSSF para reassentamento de famílias

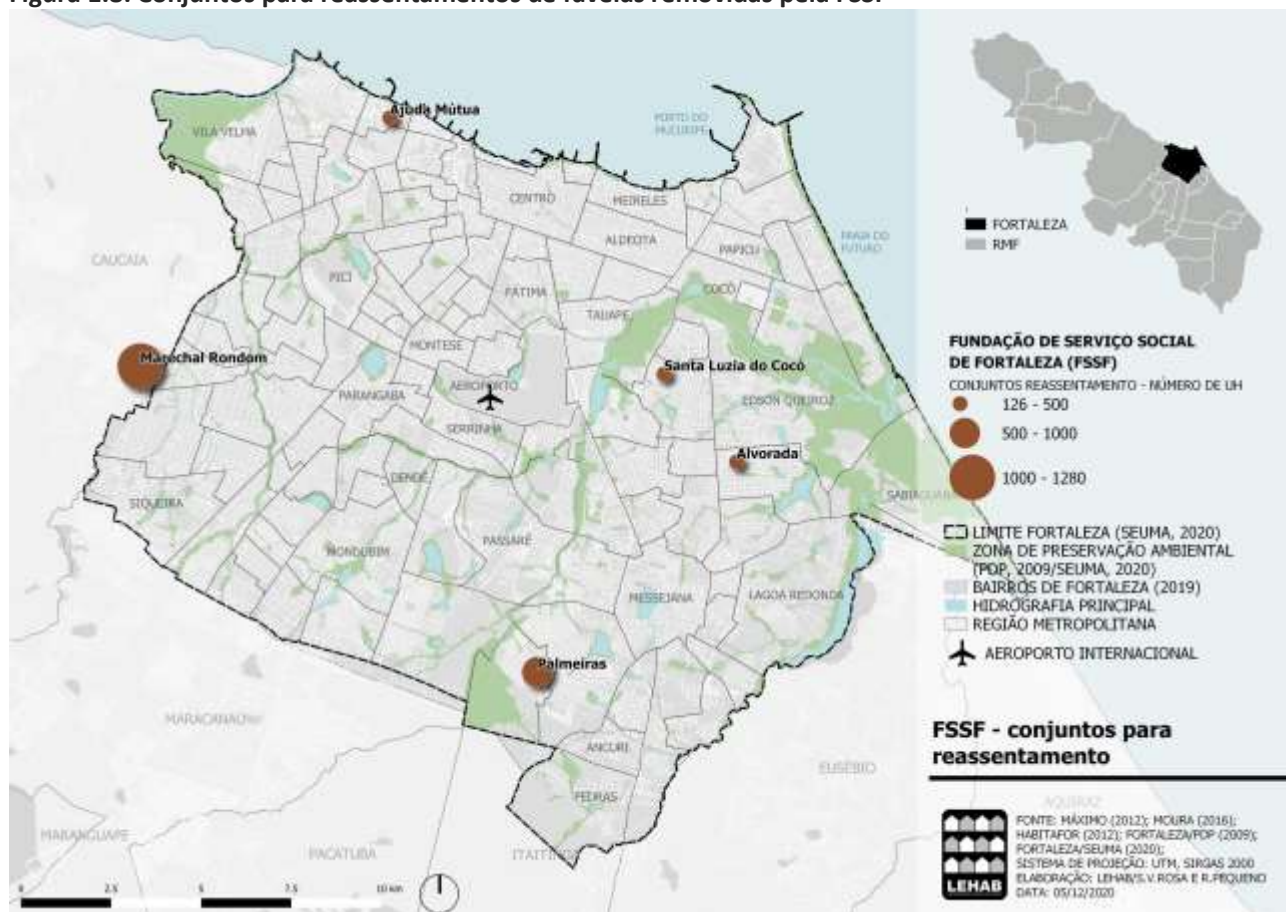
CONJUNTO	ANO	UHS	INSTITUIÇÃO	LOCALIZAÇÃO
Pirambu	1963	126	CHEC/FSSF	Pirambu
Santa Luzia do cocó	1969	294	FSSF	Luciano Cavalcante
Alvorada	1971	310	FSSF	Sapiranga
Marechal Rondon	1972	1280	FSSF	Granja Portugal / Caucaia
Palmeiras	1974	732	FSSF	Messejana
Total		2.742		

Fonte: Máximo (2012).

Promovendo amplos distanciamentos entre o local de origem das comunidades e o destino, estes conjuntos atenderam a mais de 2.400 famílias de favelas “bem localizadas” para periferias distantes, viabilizando a construção de grandes obras públicas com recursos do BNH para a abertura de novas frentes de expansão do mercado imobiliário.

Desde já, evidenciava-se a definição de uma prática que se tornaria recorrente por parte do Estado: a remoção de favelas bem localizadas e o reassentamento periférico em conjuntos precários. No caso, as comunidades localizadas em recortes do tecido urbano almejados pelo mercado imobiliário tornaram-se alvo preferencial de muitas intervenções ao longo das décadas seguintes, inclusive compondo novos programas de obras conduzidas tanto pelo Governo Estadual, como pela Prefeitura Municipal (Figura 1.8).

Figura 1.8. Conjuntos para reassentamentos de favelas removidas pela FSSF



Fonte: Aragão (2010); Moura (2016); Máximo (2012); Habitafor (2012); Lehab; Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ S. Rosa e R. Pequeno (2020).

Entretanto, boa parte dos grandes conjuntos habitacionais que vieram a ser construídos com recursos do BNH não veio a contemplar as demandas de favelas, dada a mudança de orientação do Sistema Nacional de Habitação que passou a priorizar a demanda solvável em detrimento da de interesse social (AZEVEDO, 1982).

A implantação destes conjuntos periféricos, mesmo aqueles que não se destinaram para atender às comunidades, findaram por contribuir com a produção de periferias desordenadas, incompletas, degradadas e vulneráveis. Muitos vieram a atrair novas ocupações em seu entorno, as quais até hoje apresentam dificuldades para ser urbanizadas. No caso, a disponibilidade de terrenos

vazios ao redor sem a devida urbanização e nas proximidades de setores dotados de infraestruturas, equipamentos e serviços tornaram atrativos suficientes para a ocupação destes territórios.

Posteriormente, foi criado em 1979 o **Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa)**, instituição independente da Cohab-Ce, especialmente voltado para implementar as ações do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar) formulado pelo BNH. De acordo com os estudos de Elza Braga, apresentados no livro *Labirintos da habitação popular* (1995), este programa se destinava à população vivendo em favelas, evitando o seu deslocamento para áreas distantes de modo a evitar a quebra de seus vínculos sociais e das relações de trabalho. Em suas diretrizes, estavam presentes a importância de proporcionar a participação das comunidades envolvidas, assim como a adequação dos valores dos financiamentos à capacidade financeira das famílias atendidas.

Segundo a autora, a Fundação Proafa teve como uma de suas primeiras ações a realização de levantamento das áreas faveladas em 1980, quando foram mapeados 216 aglomerados subnormais, abrigando mais de 321 mil pessoas, correspondendo a quase $\frac{1}{4}$ da população de Fortaleza. Um passo seguinte foi a definição de critérios para definir as áreas a serem urbanizadas, dentre os quais: situação de alagamento, mesmo que parcial, dadas as condições geotécnicas; e terrenos com dificuldade de escoamento de águas, cujo acúmulo poderia derivar em condições insalubres para os seus moradores.

Disto foram selecionadas 37 comunidades, onde viviam cerca de 17.551 famílias, quase 25% do total de unidades domésticas. Deste universo, uma nova bateria de variáveis foi adotada para selecionar as áreas, diferenciadas quanto ao grau de alagamento, grau de contaminação, condições de habitabilidade, densidade de ocupação da área e previsão de projetos urbanos para a mesma. Almejava-se a construção de 11 mil unidades nos três primeiros anos. Todavia, ao final de sua existência, a Proafa construiu pouco mais da metade da meta pretendida, totalizando 5.626 habitações.

Os resultados das ações desta Fundação Proafa indicaram a adoção da remoção e reassentamento como única estratégia, mantendo-se o mesmo procedimento da FSSF. Além disso, constata-se a distribuição espacial dos mesmos em diferentes setores da cidade visando atender famílias removidas de favelas das proximidades. Ao analisar o quadro de comunidades atendidas, observou-se nem todas tinham sido selecionadas nos estudos realizados pela Fundação (Figuras 1.9 e 1.10).

Comunidades do setor oeste de Fortaleza situadas em áreas alagáveis às margens do Rio Maranguapinho foram atendidas com a construção do Conjunto São Francisco no bairro Quintino Cunha com 991 unidades habitacionais. Ainda no mesmo setor oeste, o Conjunto Planalto das

Goiabeiras foi utilizado para a relocação de 1013 famílias do Grande Pirambu, histórico complexo litorâneo de favelas.

No setor leste da cidade, foi edificado o Conjunto Santa Terezinha atendendo a várias comunidades dos bairros do Mucuripe e Vicente Pinzon num total de 1.022 habitações. Em duas etapas, este conjunto representou a ocupação intensiva sobre as dunas no front litorâneo ao leste de Fortaleza, vindo posteriormente a atrair para o seu entorno diversas comunidades, apesar de não se tratar de um sítio em condições naturais adequadas ao padrão implantado.

As relações de proximidade entre as comunidades e o sítio do reassentamento ficaram mais evidentes no caso do Conjunto Tancredo Neves. Realizado em 4 etapas com 2.156 unidades habitacionais este empreendimento atendeu à comunidade do Lagamar, situada a pouco mais de 2,4 km ao sudeste. No ano seguinte, o Conjunto João Paulo II foi edificado para abrigar 355 famílias da mesma comunidade, porém bem mais distante, a 6,8 km ao sul. Contudo, apesar desta intervenção no Lagamar, com amplas remoções, esta comunidade permanece como uma das mais densas de Fortaleza.

Dois casos especiais merecem ser aqui destacados: primeiro, a comunidade das Quadras do Santa Cecília, cuja intervenção urbanística teve como meta o reassentamento in loco, substituindo todas as moradias precárias por outras, conformando um pequeno conjunto que beneficiou a 444 famílias. Outra situação a ser realçada, diz respeito ao Campo do América, onde cerca de 580 famílias foram beneficiadas com urbanização sem remoção. Ambos dizem respeito a comunidades bem localizadas, que apesar das pressões contrárias às suas permanências, foram apoiadas pela Fundação Proafa, graças aos vínculos com o governo estadual. Ademais, estas duas áreas obtiveram além da urbanização, também foi promovida a regularização fundiária, garantindo para os seus moradores a segurança de posse.

Em 1985, seis anos após a sua criação, a Fundação Proafa atualizou o seu levantamento de favelas, identificando 254 comunidades onde viviam cerca de 352 mil pessoas, representando mais de 26% da população de Fortaleza. Tal incremento evidenciava a importância das atividades desta instituição, notadamente pelos critérios adotados, pela opção em relocar nas proximidades, assim como pela perspectiva de reassentamento in loco e da urbanização sem remoção com regularização fundiária. Se estes números forem comparados aos primeiros levantamentos feitos pela FSSF em 1973, constata-se um forte descompasso entre o que foi feito e a demanda real, visto que as favelas mais que triplicaram em números absolutos e o número de famílias mais que dobrou.

Era de se esperar que maiores investimentos viessem a ser realizados nos assentamentos urbanos precários, garantindo aos mesmos, infraestrutura urbana, acesso aos equipamentos sociais, melhorias habitacionais e segurança de posse. Afinal naquele momento o problema se

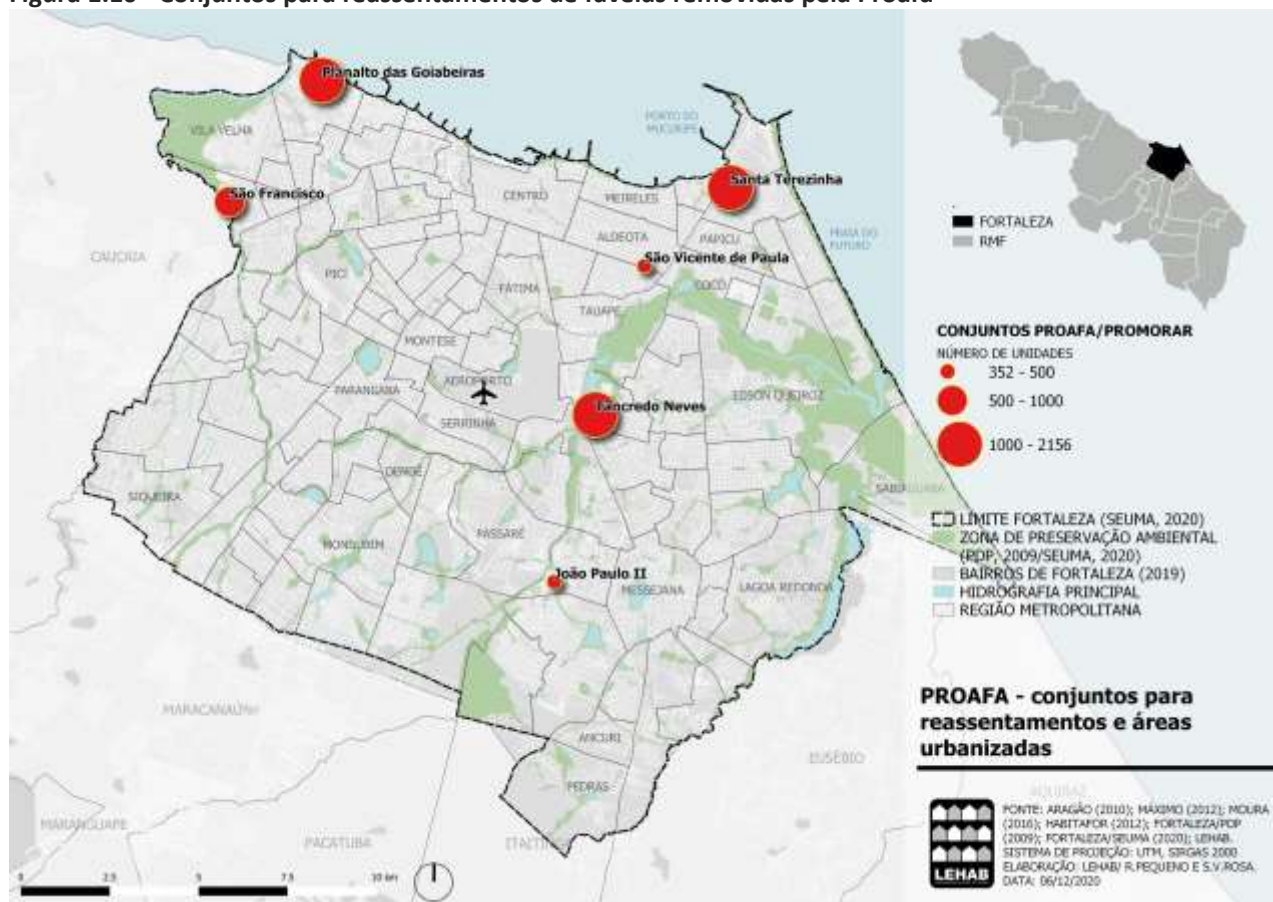
localizava na capital. Aguardava-se o fortalecimento do aparato institucional e a formulação de dispositivos normativos que viabilizassem a regularização fundiária. Todavia, grandes mudanças viriam a ocorrer no âmbito da política habitacional brasileira, as quais resultariam em alterações nos arranjos institucionais estaduais e locais, redefinindo o curso das ações em urbanização de favelas em Fortaleza.

Figura 1.9 - Quadro da produção de HIS vinculada à Proafa para reassentamento de famílias

CONJUNTO	ANO	UHS	INSTITUIÇÃO	LOCALIZAÇÃO
São Francisco	1981	991	Proafa	Quintino Cunha
Santa Terezinha	1982	1.022	Proafa	Vicente Pinzon
Planalto Goiabeiras	1982	1.013	Proafa	Barra do Ceará
Tancredo Neves	1983	2.156	Proafa	Jardim das Oliveiras
São Vicente de Paula	1983	444	Proafa	Aldeota
Campo do América	1983	0	Proafa	Aldeota
João Paulo II	1982	352	Proafa	Barroso
Total de UHS	-	5978	-	-

Fonte: Máximo, 2012

Figura 1.10 - Conjuntos para reassentamentos de favelas removidas pela Proafa



Fonte: Aragão (2010); Moura (2016); Máximo (2012); Habitafor (2012); Lehab; Fortaleza/PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ S. Rosa e R. Pequeno (2020).

1.2.2. Ciclo intermediário: após extinção do BNH

Em 1986, se iniciou o segundo ciclo, marcado pela extinção do BNH pelo Governo federal como tentativa de controlar a crise econômica e política pela qual o Brasil passava. Tal encerramento representou a contenção de recursos para o setor habitacional, seja para os conjuntos habitacionais, seja para os programas criados para atender às demandas de interesse social, ditas não solváveis, trazendo uma série de alterações na condução das ações ao nível local.

Manteremos neste tópico as análises diferenciadas quanto às esferas de governo – estadual e municipal – considerando que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passaria a valer uma forte tendência de municipalização das políticas habitacionais. No caso de Fortaleza, como a maior parte das capitais brasileiras, tinha-se por um lado a retração das ações do governo estadual, reduzindo seu aparato institucional e de sua produção, e por outro, o fortalecimento das ações municipais, mediante a criação de um órgão específico com status de secretaria.

Apesar da permanência das instituições estaduais responsáveis pela operação das políticas, a redução de recursos, o redirecionamento para a CEF, e principalmente, a formulação de novos programas dissociados de uma inexistente política nacional de habitação resultaram em fortes impactos sobre o que vinha sendo feito.

Naquele período, o Estado do Ceará sofria uma série de reformas administrativas de cunho neoliberal, as quais interferiram na formulação e na implementação das políticas públicas, marcadas pela redução do Estado, como a extinção da Proafa em 1990, pelo Governador Tasso Jereissati em sua primeira gestão. Importante mencionar que neste mesmo período, Fortaleza tinha a professora e socióloga Maria Luíza Fontenele como a primeira mulher eleita prefeita pelo Partido dos trabalhadores, a qual tinha chefiado o Departamento de Ação Comunitária da Fundação de Serviço Social de Fortaleza.

Na ausência de uma política nacional e local e diante de programas diversos, buscaremos aqui apresentar inicialmente as ações de provisão habitacional, considerando a simultaneidade da atuação dos governos municipal e estadual na capital cearense. Posteriormente, trataremos da urbanização de favelas realizadas no município, as quais ocorreram majoritariamente por meio da Cohab, vindo apenas ao término deste segundo ciclo a serem assumidas pelo poder local, quando finalmente a municipalização da política habitacional começava a se concretizar.

Inicialmente, no período posterior à extinção do BNH, foram utilizados recursos de programas criados pelos governos federais especialmente destinados à provisão habitacional, como o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) no governo Sarney (1986-1988). Segundo Braga (1995) foram construídas 2.224 unidades

habitacionais através de 10 mutirões em Fortaleza, por meio de convênios do Governo do Estado com a SEAC¹. Em sua maioria, estes conjuntos de pequeno e médio porte foram construídos em bairros populares com a presença de favelas em seus territórios.

Realce para a crítica feita durante a gestão de Maria Luíza Fontenele aos mutirões habitacionais, tendo em vista o porte das unidades, o trabalho não remunerado, a formação de associações comunitárias específicas para os convênios, assim como a cobrança de 10% do salário mínimo por família para a formação de um fundo comunitário habitacional, além da necessidade de desapropriação e urbanização da área onde os mutirões seriam construídos por parte da Prefeitura Municipal. Posteriormente, de acordo com Máximo (2012) outras 2.649 habitações foram edificadas por meio de mutirões conveniados entre a Cohab-Ce e as Sociedades Comunitárias Habitacionais (SCH) com recursos do Pro-Moradia e do Sanear, via de regra vinculados a comunidades em áreas de ocupação.

Contudo, em meio à expansão do neoliberalismo no governo estadual, reduzindo programas sociais e extinguindo instituições, verificava-se ao mesmo tempo algumas tentativas de captar recursos para executar grandes obras vinculadas aos eixos estratégicos definidos no Plano Estadual de Desenvolvimento Estadual. Ou seja, o Estado permanecia na condição de interventor, em princípio, visando atrair investidores. Disto decorre um conjunto de intervenções na cidade, especialmente no setor com maior atratividade ao turismo, as quais culminaram com a captação de recursos financeiros para algumas obras de urbanização de favelas vinculadas ao Pro-Moradia, o qual tinha a CEF no comando.

Uma das primeiras ações realizadas pela Cohab-Ce em parceria com a Secretaria do Trabalho e Ação Social foi a realização de novo censo de favelas, o qual apontou o rápido processo de favelização da cidade, assim como o seu transbordamento para os municípios vizinhos. Em pouco mais de 6 anos, houve um aumento de 254 para 355 favelas. Além disso, em termos populacionais, o número de pessoas passou de 352 mil para mais de 544 mil.

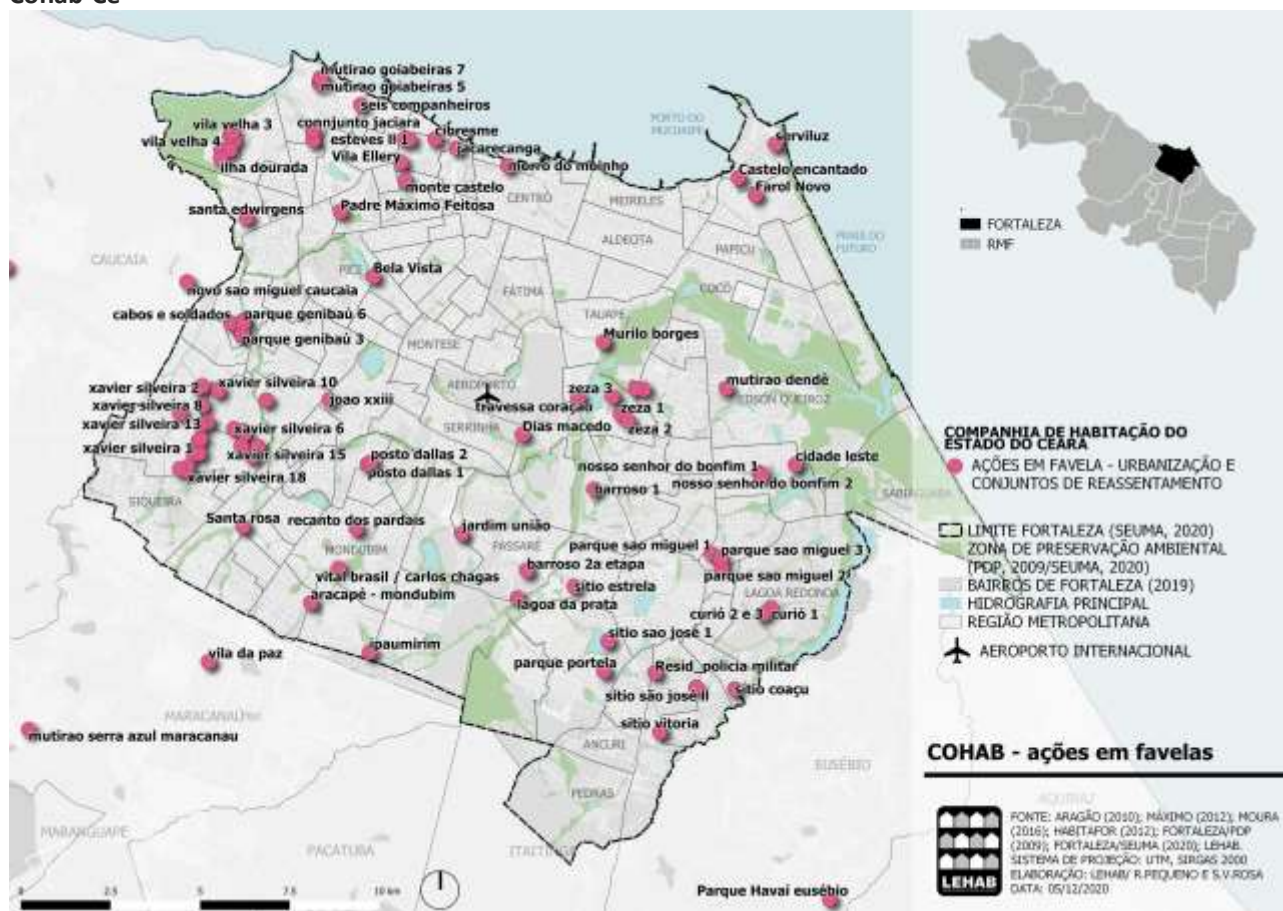
Em Fortaleza, foram aprovados 21 projetos encaminhados pela **COHAB-Ce à CEF vinculadas ao Pro-Moradia**, alguns dos quais buscavam dar prosseguimento às ações realizadas pela extinta Proafa. De acordo com dados obtidos junto à Cohab-Ce em 1998, eram mais 52 mil famílias beneficiadas com a construção de 3.550 unidades habitacionais, indicando a mudança de estratégia

¹ Estes números somam 2.622 unidades, se reunidos aos 7 mutirões realizados pela Prefeitura de Fortaleza com recursos de convênio com a mesma SEAC.

de intervenção, optando-se pela urbanização sem remoção em larga escala e o reassentamento restrito às famílias removidas por conta de abertura de vias e de obras de saneamento (Figura 1.11).

Constatou-se que a maior parte das favelas alvo do programa eram em sua maioria bem localizadas, atendendo às diretrizes governamentais de intervir em setores próximos aos atrativos turísticos. No caso do setor litorâneo ao leste, um estudo setorial prévio veio a ser realizado, definindo uma compartimentação que viabilizasse a sua implantação em partes.

Figura 1.11. Ações de urbanização de favelas e conjuntos para reassentamentos de favelas realizadas pela Cohab-Ce



Fonte: Aragão (2010); Moura (2016); Máximo (2012); Lehab; Habitafor (2012); Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ S. Rosa e R. Pequeno (2020).

Vale mencionar que tomam parte deste programa, algumas das primeiras urbanizações de forma integrada ao entorno, implementando todas as infraestruturas e resolvendo problemas geotécnicos e hidrológicos. Buscou-se ainda associar os trabalhos de engenharia urbana ao técnico social, discutindo as diretrizes projetuais por setores das comunidades, o que sinalizava alguma abertura para a participação comunitária.

Realce para a necessária complementariedade entre a urbanização integrada e completa e o reassentamento nas proximidades das remoções compulsórias. No caso, do Castelo Encantado,

as famílias situadas nas encostas de dunas foram removidas e deslocadas para terrenos vazios no próprio bairro, enquanto as que permaneceram tiveram as condições urbanísticas melhoradas, com a instalação de rede de saneamento e drenagem urbana, obras de contenção consolidando a situação das áreas íngremes, o sistema viário foi aberto seguindo padrões mais flexíveis em termos de largura das vias e alguns recortes espaciais foram urbanizados e convertidos em espaços livres.

No âmbito municipal, dentre as ações que marcam o começo deste segundo ciclo, pode ser citada a criação da **Comissão de implantação de projetos habitacionais de interesse social e infraestrutura urbana (Comhab)** em 1989, órgão diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito, dando-se início à municipalização das políticas habitacionais.

Para comandar a Comhab, foi chamado o Engenheiro Roberto Cavalcante, o qual já atuava no setor através da FSSF, portanto, detentor de boas relações com técnicos do período do BNH, redistribuídos para a CEF. Reunindo um pequeno grupo de trabalho, esta comissão assume dentre outras competências a elaboração de projetos habitacionais de interesse social em todas as suas componentes, desde as infraestruturas às edificações, assim como o trabalho social e de regularização fundiária, em todas as suas fases: estudos, orçamentos, implantação, acompanhamento de obra, prestação de conta, assistência técnica e avaliação.

Tudo isso contando com a assessoria de outros órgãos municipais como a Secretaria de planejamento urbano e meio ambiente (SPLAM), a Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV) e o Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM). Da mesma forma, as ações de desapropriação e o trabalho técnico social, contava com a assessoria da Superintendência de Serviço Social que havia substituído a Fundação de Serviço Social de Fortaleza. Aparentemente, as ações desta comissão se voltaram para projetos e ações de provisão habitacional, deixando-se de lado a questão dos assentamentos urbanos precários. Sob o seu comando encontrava-se o Programa de mutirões habitacionais do município, o qual teria no período de 1990 a 1999 construído 8.290 moradias, com recursos da própria prefeitura (Fortaleza, 1999).

Grande parte destes pequenos conjuntos passaria a ser considerada como Zeis do tipo 2 no Plano Diretor de Fortaleza de 2009, o qual diz respeito aos conjuntos habitacionais implantados na década de 1990, porém sem que fosse garantida a segurança de posse, sem as infraestruturas e também em desacordo com os padrões urbanísticos mínimos exigidos para projetos habitacionais.

Um total de 49 pequenos empreendimentos, identificados no relatório das Zeis elaborado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza em 2016, onde viveriam mais de 60.000 pessoas.²

A Comhab também sediou o Pro-renda Urbano em Fortaleza, programa bilateral Brasil Alemanha realizado sob a coordenação da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará que teve o seu foco nos assentamentos urbanos precários. Voltado ao fortalecimento de comunidades, o Prorenda buscava implementar ações de por meio da difusão de metodologias de planejamento participativo, implantação de sedes de associações de moradores, elaboração de planos de desenvolvimento local integrado e a realização de obras de saneamento. Ao longo de 10 anos, foram realizadas ações em 8 comunidades representativas dos diversos tipos de assentamentos precários de Fortaleza. Esta teria sido nos primeiros anos da Comhab as únicas ações diretamente vinculadas a favelas.

Data deste período em que prevaleceu a construção de pequenos conjuntos habitacionais, a implantação do Conjunto São Cristóvão realizado através do Plano de Ação Imediata em Habitação (PAIH). Neste empreendimento, havia um total de 3.590 unidades do tipo embrião com 24m² em lotes de 6x22m. Longe de atender à demanda de assentamentos precários, este empreendimento destinou-se a famílias com renda superior a 3 salários mínimos, o que dificultou a composição do cadastro. Vale destacar que este conjunto foi implantado com recursos obtidos junto à CEF por meio de negociações diretas com o Gabinete do Prefeito Juracy Magalhães, iniciando-se em 1990 e prolongando-se pelos próximos anos. O primeiro agrupamento de casas veio a ser entregue em 1992, atendendo a 250 famílias.

Ao final da década de 1990, a reestruturação administrativa também atinge fortemente a Prefeitura Municipal, reformulando-se a sua composição. Por conta disso, as assessorias de outras secretarias à COMHAB, outrora dispersas por várias secretarias e superintendências foram posteriormente unificadas como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial (SMDT), a qual passou a reunir as atribuições e o corpo funcional de diversas secretarias, dentre as quais aquelas que prestavam assessorias às ações da Comhab. Ressalta-se que esta mesma “super secretaria” também passaria a conduzir a política urbana municipal, assumindo a implementação do plano diretor e demais instrumentos urbanísticos. Posteriormente passou a ser chamada de Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinf).

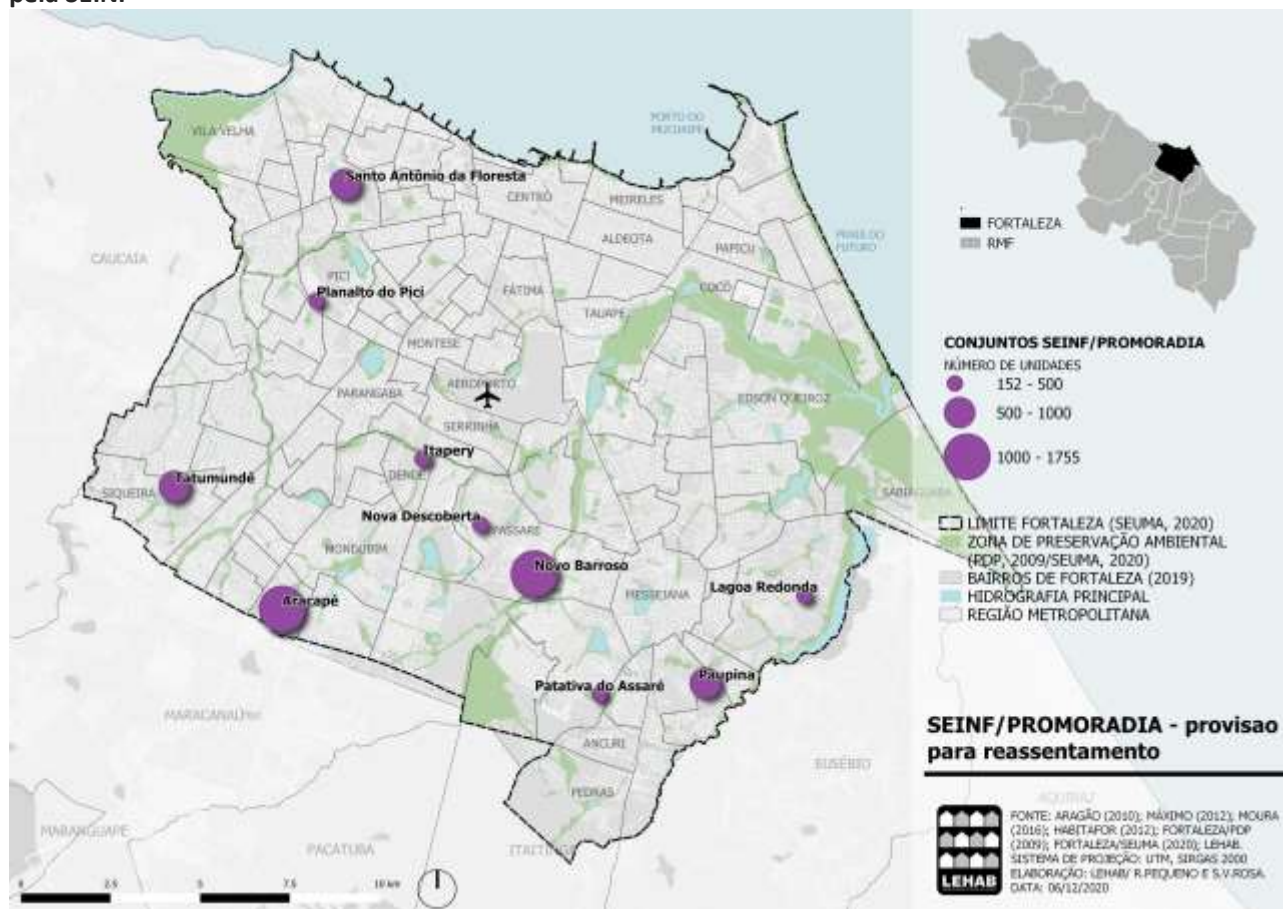
² Maiores informações e análises sobre este tipo habitacional serão trazidas na terceira parte deste relatório, quando trataremos das Zonas especiais de interesse social em Fortaleza.

Desde sua criação, a SEINF, em parceria com as secretarias regionais, utilizou recursos do Promoradia para financiar projetos de provisão habitacional conduzidos pela prefeitura. Moura (2017) aponta que no período de 1998 a 2004, a PMF implantou 10 conjuntos habitacionais, via de regra em bairros periféricos, totalizando 6.152 UHs. Na ausência de uma política municipal de habitação que norteara as ações, grande parte das unidades atenderam a demandas clientelistas, conduzidas pelas regionais em parceria com vereadores, evidenciando o que Pasternak (1997) denominou como coronelismo urbano.

Na ausência de uma política habitacional municipal, frente à necessidade de dar respostas ao problema da moradia e diante da expansão desenfreada da favelização na cidade, a Prefeitura de Fortaleza viu uma oportunidade nos recursos disponibilizados pelo Programa Habitar Brasil (CEF-BID).

Ao dar início ao Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), tendo a frente a Comhab, constatou-se a multiplicidade de ações, assim como as precárias condições de intersetorialidade na gestão municipal, em se tratando da questão habitacional.

Figura 1.12 - Conjuntos habitacionais com recursos do Promoradia para reassentamentos de favelas realizadas pela SEINF



Fonte: Aragão (2010); Moura (2016); Máximo (2012); Habitafor (2012); Lehab; Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ A. Rosa e R. Pequeno (2020).

Figura 1.13 - Quadro Produção His vinculada à Seinf e às Regionais com recursos do Pro-Moradia

CONJUNTO	ANO	UHS	INSTITUIÇÃO	LOCALIZAÇÃO
Nova Descoberta	1998	152	SER VI	Passaré
St. Antônio da Floresta	1999	555	SER I	Floresta
Novo Barroso	1999	1030	SER VI	Passaré
Lagoa Redonda	2000	320	SER VI	Lagoa Redonda
Itapery	2000	191	SER IV	Itapery
Paupina	2000	904	SER VI	Paupina
Planalto do Pici	2002	490	SER III	Pici
Aracapé	2002	1755	SER VI	Aracapé/Modubim
Tatumundê	2004	578	SER VI	Siqueira
Patativa do Assaré	2004	177	SER VI	Palmeiras
Total UHS	-	6152	-	-

Fonte: Moura, 2017

Segundo o diagnóstico institucional do PEMAS, ao longo das duas últimas décadas teriam sido implementados 18 programas com intervenções feitas no campo de assentamentos subnormais em Fortaleza por meio de instituições dos governos estadual ou municipal. Estas ações englobavam desde os grandes conjuntos da Cohab até os programas de melhoria habitacional com microcrédito por meio de parcerias da prefeitura com ONGs. Destes 18 programas, quase todos eles tinham a construção de novas casas como resultado esperado. Exceção feita aos Programas Prosaneamento e Proinfra, voltados para melhorar as condições de habitabilidade do ambiente urbano, e o Casa Melhor que buscava promover reformas em moradias com microcrédito e assessoria técnica.

A dispersão das ações em habitação entre muitas secretarias municipais (pelo menos 11), dentre as quais a Comhab, evidenciou ainda mais a necessidade de desenvolvimento institucional voltado para o enfrentamento da questão da moradia. Mesmo com a presença de Conselho municipal de habitação, a instituição de fundo de terras e de fundo municipal de desenvolvimento social, observou-se que na ausência de uma política e de plano, seria da maior dificuldade o enfrentamento do problema nos assentamentos precários.

Neste sentido, a partir da constatação do agravamento dos problemas habitacionais, da fragilidade dos arranjos institucionais e dos instrumentos urbanísticos disponíveis, foi formulada uma matriz de ações no PEMAS, estruturada em 3 módulos: políticas e programas; planejamento e gestão; regulação urbanística. Todavia, faltava a vontade política por parte da prefeitura municipal em empreender esforços para realizar ações voltadas para os chamados aglomerados subnormais.

Diante deste cenário, passaram a se disseminar novas ocupações, desafiando os limites impostos pela natureza. Neste sentido se alastram as áreas de risco às margens de rios, lagoas, faixas de praia e encostas de dunas, as quais assumem a condição de alvo preferencial para políticas

públicas habitacionais de interesse social. Contudo, por conta das intensas chuvas presentes na década de 1990, estes assentamentos ganharam maior notoriedade, evidenciando-se a gravidade das condições de moradia e o iminente risco de desastre natural em que viviam milhares de famílias.

Merece destaque a presença de ONGs e de movimentos sociais que tomaram este problema como uma de suas bandeiras, buscando apoio junto aos organismos internacionais, e pressionando o Estado para que fossem formuladas e implementadas políticas públicas para estes setores. Tudo isso, num período dos mais complicados para a questão da moradia, marcado pela inexistência de política nacional de habitação, pelo repasse de responsabilidades aos municípios sem que os mesmos possuam os recursos necessários, pela redução ou mesmo extinção das instituições governamentais, e pela terceirização dos serviços, configurando-se num modo neoliberal de gestão territorial.

Realce para duas práticas espaciais ocorridas neste período. Primeiro, a criação do Forum Permanente das Áreas de Risco, um espaço de debates constituído por representantes das comunidades visando pressionar o Estado. Dentre os resultados desta organização destacam-se: um dossiê dos casos a partir de notícias veiculadas na imprensa local, evidenciando a frequência e o acúmulo de casos ao longo daquela década; banco de dados contabilizando e mapeando as demandas de dezenas de comunidades junto à defesa civil, constituindo-se numa caracterização do problema.

Simultaneamente, com o intuito de reverter este quadro, foi formulado um projeto de urbanização para uma das comunidades em situação de risco socioambiental. No caso, foi composto um conjunto de organizações não governamentais – CEARAH Periferia, Caritas Regional, Caritas Arquidiocesana e Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos – o qual também buscou ter como parceiro a Prefeitura Municipal de Fortaleza. Esta parceria tinha o intuito de impactar positivamente a administração municipal, estimulando-a a replicá-la, tornando-a uma política pública, justamente atendendo àqueles em situação de maior vulnerabilidade.

A comunidade do Bom Sucesso foi escolhida em meio a dezenas de outras áreas de risco, reunindo um total de 228 famílias às margens do Rio Maranguapinho. Com recursos obtidos junto à cooperação internacional, este projeto viabilizou a construção de 228 casas em um vazio urbano situado nas proximidades, centro comunitário, creche, mercado popular, em terreno urbanizado e dotado de infraestrutura. Some-se a isso as atividades de geração de renda, formação profissional e fortalecimento da comunidade. Como atribuição do Poder Local, foi determinada a urbanização de todo o trecho de onde as famílias foram removidas, o qual seria transformado em parque urbano, assim como a construção de ponte integrando as duas margens do rio. Contudo, estas ações não foram realizadas, e inclusive, parte do setor desocupado voltou a abrigar famílias.

Importante destacar que estas duas ações foram fundamentais para o novo ciclo de intervenções em favelas aberto ao final da década de 1990 através do Programa Habitar Brasil, o qual foi iniciado pela Comissão de Habitação da Prefeitura de Fortaleza (COMHAB), órgão diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito e contou com recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Interamericano, também conhecido como HBB. Neste sentido, a COMHAB tratou de elaborar um plano de intervenção em favelas reconhecidas como assentamentos subnormais, mas que no caso de Fortaleza, foi restrito às áreas de risco. Neste plano, as 79 áreas identificadas pelo Fórum das áreas de risco foram hierarquizadas, a partir de uma série de critérios, estabelecendo-se uma ordem de prioridades.

Contudo, como afirma Pequeno (2002) ao confrontar os processos de desenvolvimento urbano e de degradação socioambiental em Fortaleza, o que mais pesou para as escolhas de áreas a serem urbanizadas foi a localização estratégica de algumas favelas. Ou seja, aquelas situadas em setores mais valorizados, ou que revelassem as condições de extrema pobreza em que viviam milhares de famílias na capital do turismo, sol e praia.

No caso, a escolha se deu pela Lagoa do Opaia, que apesar de ocupar a 9ª. posição no ranking de prioridades foi a área escolhida como primeiro assentamento a ser urbanizado pelo Programa HBB pela COMHAB. Dentre os fatores, vale destacar a sua situação geográfica às margens da lagoa nas proximidades do aeroporto internacional de Fortaleza. Como estratégia projetual, optou-se pelo reassentamento nas proximidades em moradias multifamiliares, complementadas com equipamentos sociais de pequeno porte, com atividades de geração de emprego e renda e fortalecimento comunitário. No caso da Lagoa do Opaia, o reassentamento foi parcial, com um trecho em situação mais favorável tendo sido apenas urbanizado.

Os primeiros anos do HBB em Fortaleza indicam que as ações de desenvolvimento institucional tiveram baixo impacto. Além de não realizar tudo o que foi previsto no PEMAS, as ações conduzidas, como a formulação de política habitacional, as ações normativas, foram contratadas às consultorias externas. Estas foram conduzidas sem quaisquer preocupações quanto às condições de implementação, visto que foi mantida a mesma diminuta equipe operacional de antes. Com isso, cada vez mais, evidenciava-se que a questão da moradia não era prioridade enquanto alvo de processo de planejamento para a gestão.

Assim, passa a se estruturar um binômio que reúne por um lado as ações de urbanização restritas às favelas em situação de agravamento ambiental, e por outro, a produção habitacional de interesse social que tem nestas populações o seu principal e único público alvo. Justamente quando o município permanece com tímidas ações através de sua reduzida Comissão Especial de Habitação, órgão vinculado ao gabinete do prefeito.

Neste mesmo período observa-se o avanço da gestão neoliberal na esfera estadual de governo imprimindo-se a lógica do Estado mínimo. Especialmente no caso das políticas habitacionais de interesse social, verificou-se o desmantelamento da máquina administrativa, culminando com a extinção da Cohab-Ce em 1999, até então a principal instituição pública no enfrentamento da questão da moradia.

Desde então, as políticas habitacionais comandadas pelo Governo Estadual se deslocam para a Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), reduzindo-se a uma coordenação de Habitação. Contudo, com o aumento da disponibilidade de recursos para planejamento e obras neste setor, em 2001, é formulado um novo plano de ação denominado Novos Caminhos para o Setor Habitacional, do qual toma parte o Programa Casa Melhor.

Fazendo referência aos dados da Defesa Civil, da Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE) da Secretaria de Trabalho e Ação Social (STAS), este programa apontou a presença de mais de 32 mil famílias em áreas de risco, só em Fortaleza distribuídas por 43 bairros.

Apesar de voltado para todo o Estado do Ceará, vale destacar a presença de um sub-programa denominado “urbanização de favelas com reassentamento” o qual indica que as famílias de áreas de risco seriam priorizadas. Tendo como meta o atendimento a 11.206 famílias, este programa trazia em seu conteúdo as velhas práticas, considerando como metas o reassentamento de 8.768 famílias em unidades habitacionais e a mera indenização para 2.438 famílias, sem qualquer indicação de destinação para estas. Grande parte destas áreas eram as mesmas já relacionadas como alvo de intervenção no passado através da Cohab através do Promoradia, dentre as quais: as comunidades do Mucuripe e Serviluz; o Pirambu, as favelas às margens do Cocó e do Maranguapinho.

Grandes projetos como o Costa Oeste que atingiam todo o complexo de favelas do litoral oeste, o chamado Grande Pirambu, pode ser destacado como um dos projetos que se encontrava sob o comando do Governo Estadual (Secretaria de desenvolvimento urbano, SDU e Cohab-Ce) e que passou a ser gerido pela Secretaria Estadual de infraestrutura. Além disso, esta mesma secretaria buscou captar recursos do Programa Habitar Brasil BID, assumindo a responsabilidade no contrato da urbanização da favela do Gato Morto, aquela que segundo o Plano de intervenção em áreas de risco elaborado pela Comhab corresponderia à situação de maior gravidade em Fortaleza.

Confirma-se assim a perspectiva de que as áreas de risco passariam a ser a prioridade maior nas políticas habitacionais de interesse social, as quais teriam na remoção e no reassentamento as principais estratégias de intervenção. Diferenciadas apenas quanto à localização do sítio em que as famílias seriam reassentadas, se próximas ou distantes, não houve avanços quanto à segurança de posse, dado que a regularização fundiária permanece fora do foco.

2. O CICLO RECENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FAVELAS EM FORTALEZA DESDE A CRIAÇÃO MINISTÉRIO DAS CIDADES

É possível afirmar que o ciclo recente se iniciou em Fortaleza desde 2005, quando os governos federal e municipal manifestaram interesse político na implementação de política habitacional multiorientada. Naquele momento, o governo municipal soube tirar proveito dos recursos financeiros disponibilizados por meio de editais de diferentes programas, seja para fortalecimento das instituições, seja para projetos e obras. Estes se vinculavam tanto a programas que antecederam ao MC, como a outros novos programas; todos, no entanto, voltados para urbanização de pequenos assentamentos.

Neste relatório o ciclo recente será apresentado subdividido em duas voltas, representando as últimas administrações municipais, ambas com reeleição. A primeira vinculada à gestão da Prefeita Luizianne Lins (PT) de 2005 a 2012, e a segunda, sob o comando do prefeito Roberto Cláudio (PDT), iniciada em 2013 e em fase de conclusão, porém com perspectiva de permanência de suas práticas, tendo em vista a eleição de sucessor do mesmo grupo político.

Inicialmente, apresentaremos as duas voltas segundo as ações realizadas, classificadas entre urbanização, provisão e regularização fundiária. No caso, as informações foram obtidas junto aos relatórios de gestão, assim como por meio de entrevistas aos gestores. Para cada uma delas, analisa-se a estrutura organizacional, confrontando-a com as ações realizadas. Ademais, verifica-se o grau de intersectorialidade com que a Habitafor se relaciona com as demais instituições municipais e estaduais.

Em seguida, trataremos de forma continuada para todo o ciclo do controle social a partir do monitoramento que temos realizado do Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP) utilizando o conteúdo de suas atas de reunião. Posteriormente, analisaremos a situação do setor habitacional no orçamento municipal, investigando-se a destinação de recursos e sua realização no PPA, na LOM e na LOA.

2.1. Tentativas de construção de uma política municipal para favelas: 2005 - 2012

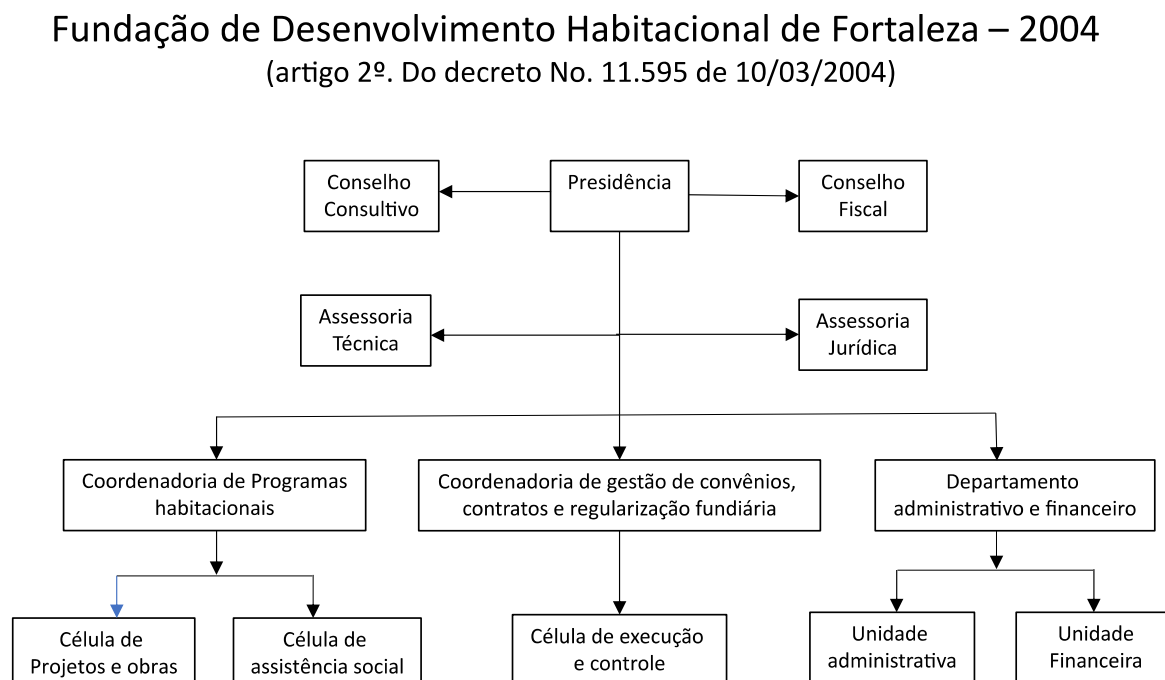
Vale destacar que antes mesmo da gestão da Prefeita Luizianne Lins, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) dando prosseguimento às ações de desenvolvimento institucional; todavia, sem grandes investimentos locais, dado que a prefeitura não tinha a questão da moradia como foco.

Contudo, em seus primeiros anos as ações da Habitafor foram tímidas, prevalecendo a contratação de consultorias na realização das atividades de desenvolvimento institucional do HBB, cujos resultados passaram a se acumular, sem que as mesmas fossem internalizadas por seu reduzido corpo técnico. Naquele período a composição do quadro funcional da fundação se restringia a 4 engenheiros, 1 arquiteto, 5 assistentes sociais, 2 advogados e 1 contador, aos quais se somavam 14 funcionários de nível médio como apoio administrativo (Moura, 2017).

A análise do organograma da Fundação Habitafor nos seus primeiros anos atesta o foco das suas atenções na gestão de programas habitacionais, desconsiderando a formulação de política habitacional e a sua vinculação com a política urbana. Longe de se aproximar das discussões vigentes naquele período em torno dos conteúdos do Estatuto da Cidade, prevalece a característica de órgão executivo, mantendo-se em grande parte a visão da instituição antecessora, a COMHAB, comandada pelo mesmo presidente e composta pelo mesmo quadro técnico (Figura 2.1).

Mesmo a Política habitacional elaborada nos primeiros anos da Fundação Habitafor veio a ser objeto de consultoria, cujo processo de elaboração em gabinete, acabou por resultar num instrumento de baixíssimo impacto, sem trazer qualquer resultado em termos de aproximação e debate entre a Fundação e os movimentos sociais com vistas a melhorias nas condições de moradia.

Figura 2.1 – Organograma da Fundação Habitafor em 2004.



Fonte: Habitafo (2004).

Destaque para a junção da gestão de contratos e convênios com a regularização fundiária sob a mesma coordenadoria. No caso, para um município com um crescente processo de favelização, esperava-se que a precariedade nas condições de posse merecesse um tratamento especial visto que a Fundação decorria de ações do HBB.

Ainda em 2003 houve a tentativa por parte da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades em parceria com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) de promover programa de regularização fundiária nas favelas assentadas em terrenos de propriedade da União. Comunidades como o Pici, o Pirambu e o Serviluz poderiam naquele momento ter a titulação da posse encaminhada, juntamente com melhorias urbanísticas e habitacionais. Todavia, a administração municipal não aderiu à proposta, o que reforça nossa constatação com relação ao reduzido interesse político da gestão municipal de 2001 a 2004 no enfrentamento à questão da moradia e fundiária por meio da urbanização de favelas.

Neste mesmo período, o governo estadual promoveu nova reforma administrativa, criando a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional, voltada para implementar políticas de desenvolvimento territorial nas duas escalas: regional e municipal. No referente à questão habitacional, fez parte das ações desta secretaria a elaboração do Plano Diretor de Habitação financiado pelo Banco Mundial. Para a elaboração deste plano, foi contratada por meio de processo licitatório o Consórcio GCA-GTA, o qual partiu de novo levantamento de assentamentos urbanos precários, abrangendo a todo o estado, sugerindo ao final um quadro bastante genérico de estratégias, diretrizes e programas. Ao final, seus impactos foram mínimos, tendo em vista a forma centralizada e tecnocrática com que este plano foi elaborado, assim como pela precariedade institucional de quase a totalidade dos municípios.

É possível afirmar que a partir de 2005 com a eleição da Prefeita Luizianne Lins do PT a questão da moradia passou a ser enfrentada de uma outra maneira. Desde então a HABITAFOR partiu à procura de maiores recursos, apresentando propostas aos diversos editais lançados pelo MCidades. Ademais, a Fundação foi autorizada a concentrar sob a sua tutela todas as atividades do setor habitacional, que naquele momento estavam dispersas entre 10 diferentes secretarias. Consideramos a presença do programa Casa Melhor, criado pela ONG Cearah Periferia nos anos 1990, voltado melhorias habitacionais com assessoria técnica e microcrédito na Secretaria de Desenvolvimento Econômico um bom exemplo deste problemático espalhamento.

Logo nos primeiros anos desta gestão alguns contratos foram firmados, atendendo a demandas bastante específicas, por meio de provisão habitacional. Outros que estavam subutilizados foram encaminhados, como as ações de desenvolvimento institucional do Programa HBB, ampliando as estratégias de intervenção. Importante destacar a contratação de técnicos

temporários para a realização das ações internamente à Fundação por meio deste programa ao invés das ineficazes consultorias.

Ressalte-se que neste período a Prefeitura contava com o apoio popular em função da nomeação da diretora da ONG Cearah Periferia como presidente da Habitafor e da Presidente da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza como diretora de relações comunitárias. Vinculadas respectivamente ao PT e ao PCdoB, possuíam representatividade junto aos movimentos sociais, comandando a realização de Congressos da Cidade nos anos anteriores, quando as questões urbana e habitacional eram debatidas e estratégias de pressão junto aos gestores que as antecederam. No caso da Presidenta da Fundação, também havia o livre trânsito no governo federal, graças à sua presença nos debates vinculados à defesa do direito à cidade e à luta pela reforma urbana em anos anteriores representando o Cearah Periferia.

Naquele momento, constatou-se a disponibilidade de recursos do HBB para contratação de obras para urbanização de mais uma área de risco - a favela da Maravilha, 16ª no ranking - a qual tinha sido alvo de projeto no apagar das luzes da gestão anterior. Situada numa das principais entradas da cidade, num dos bairros em valorização imobiliária, esta comunidade além de se estender ao longo de via férrea, possuía um setor às margens de um riacho canalizado, que com frequência sofria problemas de alagamento.

Verdadeiro laboratório para a nova gestão, essa intervenção veio a ser revista em seus projetos urbanístico, habitacional, de geração de emprego e renda e de fortalecimento sócio-comunitário. Dadas as condições inadequadas, optou-se pelo reassentamento em terrenos próximos que foram adquiridos pela prefeitura, assim como pela relocação nas partes da comunidade consideradas isentas de riscos ambientais. Atendeu-se com aquele projeto um total de 576 famílias. Contou-se inclusive com a instalação de um escritório social na comunidade (similar ao POUSO utilizado no Programa Favela Bairro do Rio de Janeiro) onde a população recebia esclarecimentos acerca dos conteúdos da intervenção, de modo a retirar mal-entendidos e garantir a sua adesão. Destaque ainda para uma pequena diversidade tipológica, com unidades com dois e três dormitórios, assim como algumas de uso misto.

No referente à formulação de políticas e à condução de processos de planejamento, verifica-se que esta nova gestão quase não empreendeu esforços, prevalecendo o plano de intervenção em áreas de risco, como peça fundamental na definição das escolhas. Mesmo a política habitacional de interesse social, delineada na gestão anterior através do HBB, poderia ter sido utilizada para nortear as primeiras ações da nova gestão ou mesmo ser utilizada para debates e reformulações. Contudo, a Fundação Habitafor, na forma como se estruturou, acabou por adiar a formulação de seu planejamento de médio longo prazo, optando pela gestão de projetos.

Por conta disso, na ausência de um debate sobre a política habitacional, verifica-se um amplo distanciamento desta fundação em relação aos movimentos sociais de moradia. Mesmo os Congressos da Cidade foram inicialmente substituídos pelas conferências municipais da cidade que no caso de Fortaleza despolitizaram o debate e retrariam profundamente discussões sobre a concentração fundiária e a especulação imobiliária associadas ao setor da construção civil.

Com isso, o debate sobre a questão urbana vinculado às desigualdades socioespaciais e à democratização do acesso à terra urbanizada desaparece das arenas de debate, empobrecendo politicamente o papel desta fundação naquilo que seria uma administração democrática e popular. Todavia, este debate veio a ser retomado por meio da revisão do plano diretor municipal, quando as Zeis foram adotadas como instrumentos de luta pelo direito à cidade, dando origem aos atuais processos que serão discutidos na próxima seção deste relatório.

Progressivamente a Fundação foi se reestruturando agregando novas atribuições. Remanesce, todavia, a indefinição quanto à formulação de política habitacional, permanecendo a ausência de intersectorialidade, especialmente com relação à secretaria responsável por obras de Infraestrutura (SEINF). Com isso, alguns programas de desenvolvimento urbano de maior porte conduzidos por esta secretaria que englobavam urbanizações de favelas, passaram a desfazer a tentativa de concentrar as ações do setor habitacional na Habitafor.

Na segunda gestão foram promovidas mudanças estruturais na condução das secretarias. A antiga gestora foi deslocada para uma secretaria regional, passando o comando da Habitafor, para um novo gestor oriundo dos quadros do PT sem experiência na área e sem vínculos com os movimentos sociais. A diretora de relações comunitárias vinculada à FBFF foi eleita vereadora, reduzindo ainda mais as articulações com os movimentos de moradia. Importante lembrar que estas mudanças ocorrem no momento em que Fortaleza foi anunciada como sede da Copa do Mundo, cuja condição trouxe a previsão de realização de várias intervenções em favelas promovendo amplas remoções e resistências. Some-se ainda o Programa Minha Casa Minha Vida que resultaria em profundas alterações no âmbito institucional, para o qual convergiram as atenções e interesses do setor da construção civil.

Contudo, graças à profusão de propostas na gestão anterior, as ações já estavam diversificadas, revelando um programa multiorientado independente da existência de uma política que as orientassem. Muitas delas eram de porte reduzido, disseminando-se por muitos setores da cidade, as quais serão discutidas a seguir.

No que diz respeito à urbanização de favelas, alguns assentamentos foram alvo de intervenção, assim como alguns pequenos conjuntos foram iniciados tendo em vista o reassentamento de famílias removidas. A escolha destas áreas, via de regra adotou critérios

políticos, ao invés de técnicos. MOURA (2017) destaca que 14 destas 23 ações vieram como demanda do orçamento participativo. Este conjunto de intervenções previa a construção de 9.146 UHs, contudo apenas 4.093 foram executadas.

Por se tratar de áreas de risco, predominou o padrão remoção e reassentamento. Inicialmente a maioria destas intervenções em favelas buscou o deslocamento para setores nas proximidades. Casos como as favelas do Pau Fininho no Papicu, do Açude João Lopes e da Lagoa do Urubu confirmam essa opção. Todas elas de pequeno porte e com recortes espaciais bem definidos, facilitando a sua relocação no entorno imediato.

Verificou-se também que algumas obras deste período se voltaram para a produção de UHs em bairros populares e com infraestrutura incompleta. Estas se destinavam tanto para atender à demanda de ocupações na periferia, como para dar prosseguimento a projetos inconclusos das gestões anteriores. Tratando-se de situações de extrema complexidade, a maior parte destas intervenções também não veio a ser concluída, dadas as necessidades identificadas ao longo do processo de implementação. As ocupações Rosalina, Marrocos e Bárbara de Alencar correspondem a casos em que as novas unidades previstas não vieram a ser construídas em sua totalidade, assim como as obras de urbanização, remanescendo como obras inconclusas.

Naquele período, acreditava-se que os avanços em termos de reforma urbana fossem mais efetivos. Afinal tanto os conteúdos da política de habitação e regularização fundiária que indicavam a necessidade de reassentamento em local próximo às áreas de origem dos assentamentos, como a presença das zonas especiais de interesse social do tipo vazio, como destino para o reassentamento de famílias ou para atender ao déficit habitacional contribuíam com essa expectativa.

Todavia, alguns retrocessos foram observados, revelando mudança de curso na implementação de projetos de urbanização de favelas, retomando-se à costumeira prática de remover de áreas valorizadas e reassentar em periferias distantes, como no caso do Residencial Maria Tomázia, onde 1.126 UHs foram construídas para abrigar famílias de ocupações situadas nas margens de lagoas no bairro Luciano Cavalcante. Neste caso, as famílias de duas comunidades distintas saíram de uma vizinhança privilegiada para uma frente de expansão da cidade desprovida de equipamentos, serviços e infraestrutura urbana, apesar da presença de vazios urbanos e mesmo de ZEIS vazios para onde poderiam ter sido deslocadas.

As Figuras 2.2 e 2.3 reúne o conjunto de 23 projetos realizados pela Fundação Habitafor ao longo de 8 anos. Distribuídas em diversos bairros da cidade, as ações podem ser classificadas entre a urbanização de favela e a provisão habitacional, sendo que boa parte da provisão se destinou ao reassentamento. Em sua maior parte, a urbanização de assentamentos urbanos precários foi

considerada complexa, incluindo a necessidade de reassentamento de moradias. Algumas delas se localizam em setores de interesse do setor imobiliário e vinculadas a grandes projetos urbanos.

Dentre os projetos entregues, prevalecem aqueles voltados para provisão e reassentamento. Como fatores para esta maior eficiência podem ser mencionados o porte e a facilidade de execução, se comparados às dificuldades presentes nas intervenções de urbanização de favelas. Destaque para o projeto Lagoa do Opaia, única urbanização complexa com reassentamento entregue atendendo 504 famílias, o qual se iniciou na gestão anterior como primeira intervenção com recursos do HBB.

Grosso modo, os demais projetos de urbanização complexa com reassentamento se concentram no PAC-UAP, exceção feita aos seguintes casos: (i) a Ocupação Rosalina situada no Parque Dois Irmãos com recursos do Pro-Moradia prevendo-se a construção de 1.807 unidades habitacionais; (ii) as favelas da Zeza e Vila Cazumba no entorno de lagoas em bairros valorizados, com reassentamento distante de 1128 famílias no Residencial Maria Tomázia com recursos do Programa Palafita Zero; (iii) Marrocos no Bairro do Bom Jardim com recursos do OGU de menor porte, com o reassentamento de 142 famílias. As duas últimas encontravam-se paralisadas ao final da gestão, sendo que no caso da Zeza e Vila Cazumba o problema se agravou com a ocupação das unidades habitacionais antes mesmo da sua finalização por outras demandas.

A ocupação das unidades, via de regra organizada, se trata de um problema recorrente em outros projetos, como: (i) o Urucutuba no Bom Jardim, antes mesmo de sua construção; (ii) o São Cristovão, ainda em estágio inicial; (iii) a Lagoa do Papicu, onde menos de 20% das unidades tinham sido entregues; (iv) o residencial para reassentar famílias de áreas de risco do Cocó (Preurbis) também inacabado, convertendo-se na Ocupação Babilônia.

Sendo realizadas antes mesmo de sua finalização, a ocupação das UHs corresponde a mais um fator para a paralização de obras e a necessidade de aditamento, seja de tempo ou de recursos. Realizadas em período eleitoral e nos meses finais da administração vigente, a ocupação também corresponde a uma forma de pressão para que os futuros gestores busquem uma solução no curto prazo.

Importante ainda destacar a diversidade dos projetos do PAC-UAP quanto ao número de unidades habitacionais previstas, variando de 80 UHs no Açude João Lopes a mais de 1400 UHs no Vila do Mar. Contudo, exceção feita ao maior, todos os demais encontram-se com as obras paralisadas, sendo repassados para a futura gestão.

Somados aos projetos Maranguapinho e Dendê cujos contratos foram firmados com a Secretaria das Cidades, todos os projetos financiados pelo PAC-UAP serão abordados na próxima

parte desta seção, dado que grande parte dos serviços foi realizado na segunda volta do ciclo recente.

Maiores detalhes podem ser obtidos na Dissertação de Pedro Carvalho (2019), assim como no Capítulo referente a Fortaleza na coletânea “Urbanização de Favelas no Brasil – Um Balanço Preliminar do PAC” organizada por Cardoso e Denaldi (2018) registrando os resultados da pesquisa anterior.

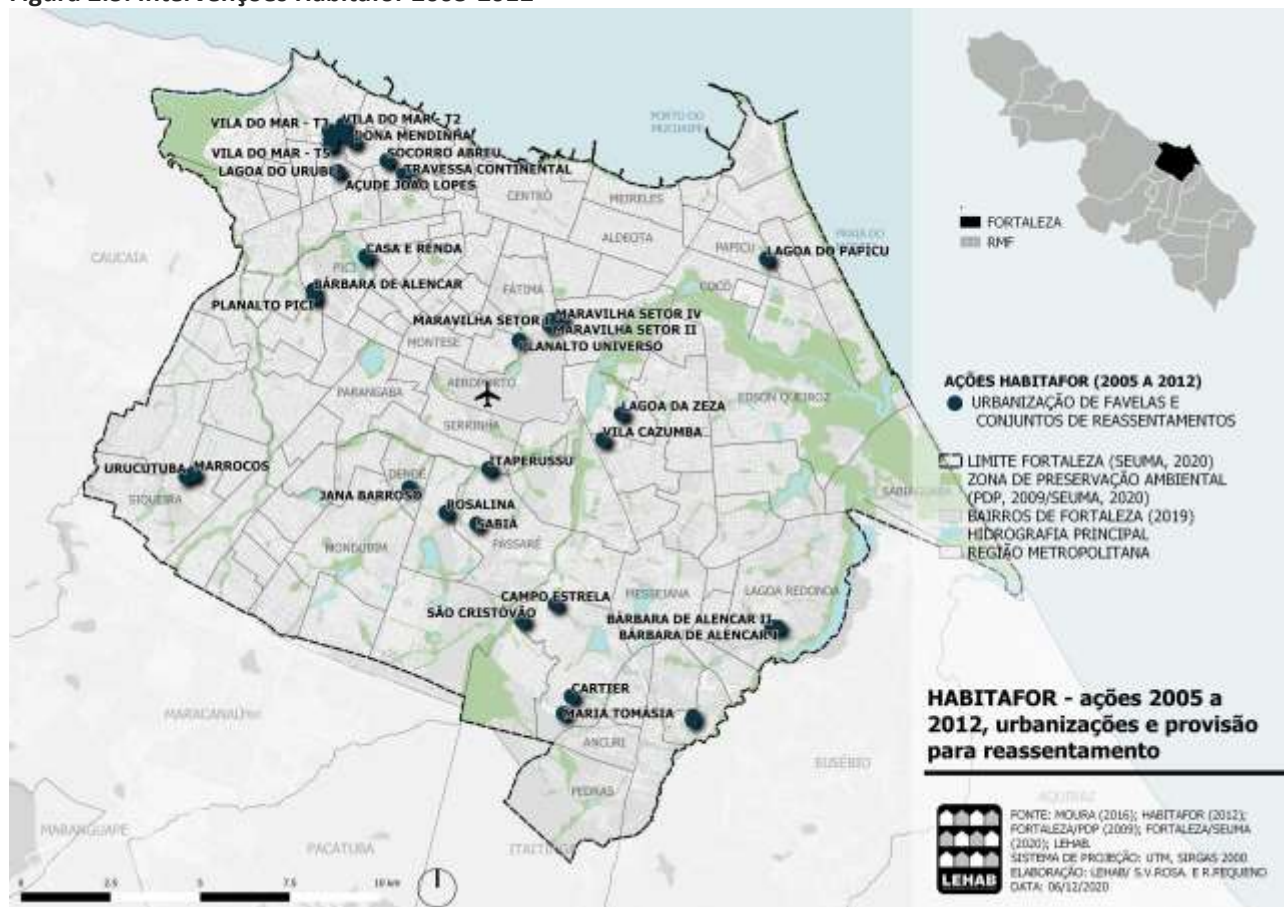
Figura 2.2 – Quadro de ações realizadas pela Fundação Habitafor entre 2005 e 2012

PROJETO	PROGRAMA	DEMANDA	TIPO DE INTERVENÇÃO	ESTÁGIO 12/ 2012	UH PREV	UH EXEC.
Açude João Lopes	PAC	Orçamento Participativo	Urbanização Simples com Reassentamento	paralisada	80	80
Anita Garibaldi	Municipal	Orçamento Participativo	Reassentamento	entregue	20	20
Autran Nunes	Municipal	Espontânea	Remanejamento	paralisada	3	3
Bárbara de Alencar I	OGU	Orçamento Participativo	Reassentamento	entregue	104	104
Bárbara de Alencar II	PSH	Espontânea	Reassentamento	paralisada	284	100
Casa e Renda	OGU	Institucional	Provisão Habitacional	entregue	20	20
Itaperussu	Operações Coletivas	Institucional	Provisão Habitacional	paralisada	88	0
Jana Barroso	Resolução 460	Orçamento Participativo	Reassentamento	paralisada	272	256
L. Zeza / VI. Cazumba / Maria Tomásia	Palafitas Zero	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	ocupada/paralisada	1.128	1.128
Lagoa do Opaia / Planalto Universo	HBB	Institucional	Urbanização Complexa com Reassentamento	entregue	504	504
Lagoa do Papicu	PAC	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	ocupada/paralisada	488	92
Lagoa do Urubu	PAC	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	paralisada	188	44
Maravilha	HBB / PAC	Institucional	Urbanização Complexa com Reassentamento	paralisada	606	606
Marrocos	OGU	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	paralisada	147	72
Planalto Pici	Pró-Moradia	Institucional	Provisão Habitacional	entregue	80	80
PREURBIS – Cocó	PAC /PREURBIS	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	ocupada/paralisada	816	0
Rosa Luxemburgo	Municipal	Orçamento Participativo	Reassentamento	entregue	171	171

Rosalina	Pró-Moradia	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	Em obras	1.807	412
Sabiá	Operações Coletivas	Orçamento Participativo	Provisão Habitacional	Em obras	72	56
São Cristóvão / Campo Estrela	PAC	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	ocupada/paralisada	440	19
Socorro Abreu	Operações Coletivas	Orçamento Participativo	Reassentamento	entregue	62	62
Urucutuba	Operações Coletivas	Espontânea	Reassentamento	ocupada/paralisada	332	0
Vila do Mar	PAC	Orçamento Participativo	Urbanização Complexa com Reassentamento	Em obras	1.434	264
Total					9.146	4.093

Fonte: Habitafor (2012)

Figura 2.3. Intervenções Habitafor 2003-2012



Fonte: Moura (2016); Habitafor (2012); Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ S. Rosa e R. Pequeno (2020).

Verifica-se que algumas ações voltadas para a urbanização de favelas que vinham sendo conduzidas pelo governo estadual foram deslocadas para a Habitafor durante a gestão de Luiziane Lins, incrementando o processo de municipalização da política habitacional. Para tanto contribuiu a maior aproximação entre as duas esferas de governo, quando divergências políticas foram vencidas.

Destaque para o Projeto Vila do Mar, derivado de projeto do Governo Estadual ainda nos anos 1990 com o objetivo de abrir um novo front para os setores imobiliário e turístico, sob uma outra denominação: Projeto Costa-Oeste. Este foi repassado ao município, mediante negociações entre as três esferas de governo favorecendo à pretensa municipalização da política habitacional. Logo após o repasse, a Prefeitura propôs algumas modificações como a redução das remoções e o reassentamento nas redondezas, quando centenas de famílias foram deslocadas para terrenos ocupados por antigas indústrias desativadas. Com o lançamento do PAC Urbanização de Assentamentos Precários, foram muitos os esforços do município para a sua aprovação, convertendo-se em verdadeira vitrine da gestão com vistas às eleições de 20012.

Importante mencionar que este projeto levou à criação de uma secretaria especial destinada tão somente à sua realização, cuja gestora ressaltava que possuía status de secretária até que a obra viesse a ser terminada. Contudo, o ciclo de projeto e obra revelou-se mais longo que o previsto.

Vale ainda indicar que desde a maior disponibilização de recursos em função da criação do PAC-UAP, observou-se a progressiva retomada das ações de urbanização de assentamentos precários por parte tanto da Habitafor como da Secretaria Estadual das Cidades, realizando verdadeiros programas de urbanização de favela na escala metropolitana. Estes para além da remoção e reassentamento de áreas de risco, incluíram em seus escopos obras de macrodrenagem voltadas para a construção de barragens à montante de Fortaleza, contendo de forma definitiva o problema de inundações na cidade.

Permanece o problema da desvinculação das ações de urbanização de favelas uma política municipal e de um processo de planejamento, sem que se observe uma lógica na escolha das áreas a serem urbanizadas, muito menos a adoção de critérios. Observa-se inclusive que algumas intervenções se direcionam para o reassentamento de famílias, sem que se saiba a origem das famílias, prevalecendo ainda a construção de conjuntos habitacionais nos bairros mais periféricos.

Ao final da segunda gestão, constatava-se o aumento do quadro funcional mediante a contratação de técnicos temporários em função do maior número de projetos e obras. Observa-se ainda algumas alterações na estrutura organizacional, como mostra a Figura 2.4.

Permanece a concentração de poder nas mãos da presidência, a qual conta com o apoio de assessorias específicas, como a de imprensa, de TI, jurídica, institucional e administrativo-financeira. Destaque para a inclusão de assessorias de projetos estratégicos / especiais, onde seriam concebidos projetos inovadores e demonstrativos, na qual também poderia haver um acompanhamento da política habitacional.

Destaque maior para a Coordenadoria de Programas habitacionais que concentrava a maior parte do corpo técnico subdivididos em duas células. A Célula de Projetos e Orçamentos ao final de 2012 contava com 5 arquitetos, 6 engenheiros e 8 assistentes técnicos voltados para a contratação e acompanhamento de projetos, assim como para o licenciamento e aprovação internamente à prefeitura. A outra, voltada para a fiscalização de obras era composta por 5 engenheiros e 11 assistentes.

A presença de uma coordenação específica para a regularização fundiária, subdividida em células de cadastro e de projetos demonstra o maior peso que a regularização fundiária passaria a ter. Contando com poucos técnicos, notadamente advogados e urbanistas, esta coordenadoria promoveu diversas ações voltadas para legalizar a situação de posse, sempre contratando escritórios e instituições especializados por meio de licitação.

Dentre os processos de regularização destaque para os primeiros conjuntos produzidos pela Fundação de Serviço Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza ainda nos anos 1970, como o Conjunto Palmeiras, o Marechal Rondon e o Santa Luzia do Cocó. Também foram encaminhadas regularizações fundiárias de 46 mutirões realizados nos anos 1990 pela PMF e 3 conjuntos voltados para reassentamentos produzidos pela SEINF com recursos do Promoradia, dentre os quais o Aracapé.

Do período da gestão em foco nesta análise, segundo os dados cedidos por Rafael Moura, era possível reconhecer a seguinte classificação. Oriundas do Orçamento Participativo, foram encaminhadas ações de regularização fundiária para 26 comunidades, assim como 4 demandas espontâneas.

Até o final de 2012 a coordenação havia iniciado o processo de regularização de 16 projetos, dos quais 14 eram conjuntos para reassentamentos e dois outros complementares às ações de urbanização de favela dos trechos remanescentes das comunidades da Lagoa da Zeza e da Vila Cazumba. Ademais, 26 processos para as 8 áreas atendidas pelo PAC, algumas das quais contempladas com várias ações, conforme os trechos urbanizados, os reassentamentos e os equipamentos sociais complementares. Em sua maior parte, prevaleceu o uso da Concessão de Direito Real de Uso, considerando que os conjuntos tinham sido construídos em terrenos públicos.

A ascensão da célula de assistência social à condição de coordenadoria indica o aumento desta categoria no quadro funcional tendo em vista o incremento do número de projetos e obras. Ademais, a presença de uma coordenação de participação comunitária permitia um atendimento direto das comunidades, tendo em seu corpo funcional agentes de desenvolvimento que sempre colaboravam na realização de cadastro e de atividades de campo.

Ao final da gestão abriu-se a oportunidade de encaminhar novas propostas para o PAC-UAP em sua segunda fase. Ao todo foram encaminhadas 15 propostas pela Habitafor. Contudo não houve nenhuma lógica na escolha das comunidades. Na verdade, até aquele momento a Fundação Habitafor ainda utilizava como mecanismo para selecionar as áreas a serem urbanizadas, a localização das áreas de risco, mesmo que sem seguir a ordem de prioridades estabelecida no plano de intervenção em áreas de risco formulado em 2001 na fase de desenvolvimento institucional do HBB pela Comhab.

Figura 2.4 Estrutura organizacional da Fundação Habitafor em 2012



Fonte: Habitafor(2012).

Contudo, é possível tecer alguns comentários sobre as escolhas realizadas pela Fundação naquele período. Primeiro a junção de algumas ações num mesmo setor da cidade nas proximidades do Porto do Mucuripe, reunindo comunidades do Grande Mucuripe e do Grande Serviluz, num total de 6 projetos: Serviluz, Morro das Placas, Morro da Vitória, Morro do Teixeira, Mirante santa Terezinha e Riacho Maceió. Importante lembrar que algumas destas áreas foram alvo de intervenções através de outras instituições já mencionadas neste trabalho, como o Santa Terezinha, pela FSSF na década de 1970 e o Morro do Teixeira e Riacho Maceió, pela Cohab, nas ações vinculadas ao Promoradia nos anos 1990.

Duas ações se localizam no centro da cidade, como o Poço da Draga e o Mercado Velho; três correspondem a ocupações nas margens de lagoas, no setor centro sul da cidade, como as Lagoas Itaperoaba, Dona Libânia e Parque Santana; Ilha Dourada e Inferninho no bairro Vila Velha, situadas na foz do rio Maranguapinho que já se encontrava em urbanização pelo PAC 1; por fim, a comunidade do Papoco, no bairro do Pici onde outras ações já tinham sido realizadas nos anos anteriores.

Chama atenção que 8 das 15 áreas foram demarcadas como Zeis favela no Plano Diretor de Fortaleza, indicando que as escolhas estariam associadas às pressões do próprio movimento de moradia, mesmo que de forma isolada por cada comunidade.

Todavia, de todas as propostas encaminhadas, foram recomendadas pelo Ministério das Cidades o Poço da Draga e o Morro Santa Terezinha como ações a serem realizadas pelo Habitafor, assim como o Serviluz a ser implementada pela SEINF. Destas, apenas a do Serviluz foi aprovada e contratada, passando a ser denominada como Aldeia da Praia, agrupando não apenas a comunidade, como outras pequenas ocupações nas proximidades.

Fazia parte do escopo desta intervenção, a abertura de vias nos bairros da Praia do Futuro, Vicente Pinzon e Cais do Porto, a remoção da comunidade do Titanzinho e de partes do Serviluz para urbanização da orla, e o reassentamento de parte das famílias removidas no alto das dunas situadas a cerca de 1,7 km da área removida. Contudo, este projeto passou a fazer parte de negociações entre a prefeitura de Fortaleza e o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, tornando-se contrapartida para a contratação de empréstimo para realização de obras em outros bairros litorâneos de Fortaleza.

O quadro seguinte reúne o conjunto de 15 propostas encaminhadas pela Habitafor na 2ª fase do PAC urbanização de assentamentos precários, totalizando mais de 11.000 famílias a serem beneficiadas. Deste total, conforme apontam as figuras 2.5 e 2.6, mais de 86% das famílias atingidas se vinculam a projetos em bairros valorizados ou em valorização com a iminente expansão do setor imobiliário, mesmo que atendendo à demanda do setor econômico, como no caso do Planalto do Pici.

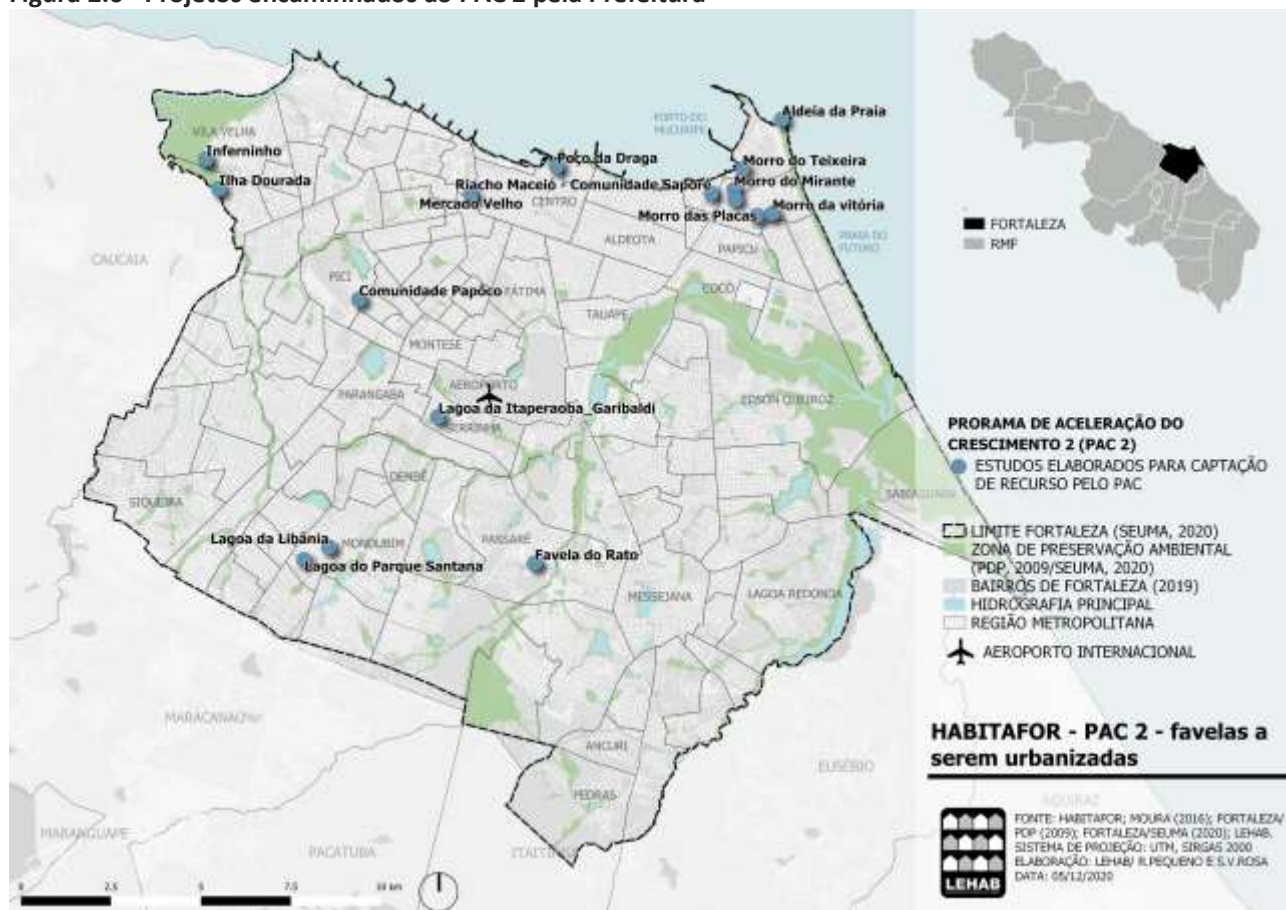
Vale destacar que só em 2010 a Fundação Habitafor deu início à elaboração do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS FOR), vindo a ser concluído em 2012. Importante destacar a contratação de equipe de técnicos para realizar este processo na própria fundação sob a coordenação da Coordenadoria de Projetos Especiais contando com recursos da Caixa Econômica Federal.

Figura 2.5 Quadro de propostas apresentadas pela Habitafor para o PAC segunda fase

COMUNIDADES ALVO DE PROPOSTA	FAMÍLIAS
Serviluz / Titanzinho	2.950
Morro das Placas	234
Morro da Vitória	2.000
Morro do Teixeira	93
Mirante / Morro Santa Terezinha	953
Riacho Maceió	70
Poço da Draga	242
Mercado Velho	118
Papoco / Planalto do Pici	2.887
Ilha Dourada	150
Inferninho	387
Favela do Rato	150
Lagoa da Itaperoaba	170
Lagoa da Libânia	263
Lagoa do Parque Santana	346
total	11.013

Fonte: Habitafor, 2012, organizado por Rosa e Moura, 2012.

Figura 2.6 - Projetos encaminhados ao PAC 2 pela Prefeitura



Fonte: Moura (2016); Habitafor (2012); Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ S. Rosa e R. Pequeno (2020).

Ressalta-se o fato de que os assentamentos urbanos precários foram os principais elementos de análise, derivando em um amplo banco de dados com 843 áreas, reunindo favelas, áreas de risco, conjuntos precários, loteamentos irregulares e cortiços. Da mesma forma, foram mapeados 1.864 vazios urbanos, classificados quanto à sua adequação para reassentamento e provisão habitacional, tendo em vista a disponibilidade de infraestrutura. Estes totalizam cerca de 22.507.675 metros quadrados, estimando-se que poderiam abrigar mais de 500 mil UH.

Seus conteúdos seguem as recomendações trazidas pelo PLANHAB abrangendo linhas de ação voltadas para urbanização de favelas, acesso à terra urbanizada, provisão habitacional, melhorias habitacionais, assessoria técnica gratuita e desenvolvimento institucional. Todas as linhas apresentavam propostas multi-orientadas, considerando a diversidade dos problemas e a necessidade de ações específicas. Para todas elas, foram apontadas, dentre outros aspectos: uma tipificação das intervenções, considerando as características do grupo alvo; os critérios para priorizar o atendimento; os programas existentes e propostos, cada um deles detalhados em suas diretrizes e recomendações, assim como indicando as possíveis fontes de recursos.

No que diz respeito à política habitacional para assentamentos precários, de acordo com o que foi estabelecido no PlhisFor, foram definidas 6 linhas de ação: (i) LA1. Integração urbana de assentamentos precários e informais (Regularização Fundiária); (ii) LA2. Melhoria da unidade habitacional; (iii) LA3. Produção, aquisição e aluguel da unidade habitacional; (iv) LA4. Acesso à terra urbana; (v) LA5. Assessoria Técnica Gratuita; (vi) LA6. Desenvolvimento Institucional.

Verifica-se que a 1ª. linha de ação estaria diretamente associada às ações de urbanização de favelas, subdividida em três estratégias, diferenciadas em setores urbanístico-ambiental, fundiário e de desenvolvimento humano e comunitário, reproduzindo a organização trazida com as coordenações: programas habitacionais, regularização fundiária e programas sociais. No caso, importante lembrar que o mesmo PlhisFor teve em seu diagnóstico um tratamento especial para o levantamento de assentamentos urbanos precários, onde, conforme já apontado neste relatório, reside a maior parte do problema da moradia em Fortaleza.

O mesmo plano trouxe nas demais linhas de ação estratégias complementares de intervenção em favelas, dentre as quais se destacam: a promoção de melhorias habitacionais, complementares a muitos projetos de urbanização de favelas; a produção de unidades habitacionais, recorrentemente utilizada para o reassentamento de famílias atingidas pelos projetos de urbanização; a promoção de acesso à terra urbanizada, visando garantir terras próximas nas imediações das áreas em vias de urbanização. Além disso, de forma complementar, as demais linhas também contribuiriam com a realização de projetos e obras de urbanização de favelas.

Contudo, este plano local habitacional de interesse social nunca veio a ser implementado, tendo sido inclusive deslocado para um outro órgão da administração municipal, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). Em princípio, este seria o responsável pela articulação intersetorial da gestão municipal, mas com o passar dos anos passou a assumir atribuições de secretarias que demonstraram falta de interesse e incapacidade técnico-administrativa, como no caso da condução da política habitacional e do seu processo de planejamento.

No caso, este deslocamento de atribuição acaba por comprometer a gestão da secretaria, visto que a mesma não se obriga a seguir estratégias que ela não reconhece como suas, muito menos executa as ações correspondentes. Mesmo no caso das Zonas especiais de interesse social, sobre as quais nos deteremos na próxima seção, observa-se que a sua condução se dá sob o comando do Iplanfor, com quase nenhuma participação da secretaria de habitação. Ressalte-se que a atuação junto às Zeis visa a sua urbanização, regularização fundiária, desenvolvimento humano e fortalecimento comunitário, justamente os temas atrelados às coordenações desta secretaria.

Contudo, apesar de ser uma das leis complementares do PDPFor, o mesmo não veio a ser implementado. Destaque para a previsão de adoção dos instrumentos de combate à especulação imobiliária e indução do desenvolvimento urbano que poderiam ter sido utilizados para provisão HIS e HPM, assim como para a formação de um banco de terras.

Da mesma forma, os programas destinados à urbanização dos assentamentos precários consolidáveis e os de regularização fundiária consolidados, sejam eles favelas, conjuntos habitacionais ou loteamentos irregulares não foram postos em prática, tendo em vista a redução dos recursos para urbanização e os critérios definidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que priorizou a continuação de projetos inacabados, a realização de projetos nas ocupações situadas à beira mar para expansão do turismo e do setor imobiliário e a implantação de grandes programas associados às áreas de risco de inundação, verdadeiros projetos de macrodrenagem.

Vale aqui mencionar que desde meados de 2009, com o anúncio de Fortaleza como sede da Copa de 2014, grandes intervenções de mobilidade urbana e grandes equipamentos passaram a ser propostas. Até então mantinha-se a coalizão entre os governos estadual e municipal, rompidas por ocasião da campanha eleitoral em 2012.

As intervenções mais impactantes associadas aos assentamentos urbanos precários estiveram a cargo do Metrofor, como o Veículo leve sobre trilhos (VLT), da Secretaria de Infraestrutura e da Secretaria Especial da Copa, todas elas instituições estaduais. Como obras conduzidas pela Prefeitura causadoras de remoções, destaque para a reestruturação viária que incluía a implantação de corredores de ônibus e alargamento de vias, como a avenida Raul Barbosa que levaria à remoção de centenas de famílias da Comunidade do Lagamar (Pequeno, 2015).

Muitos dos projetos, ao serem apresentados de forma bastante preliminar, trouxeram intranquilidade para dezenas de comunidades, milhares de famílias. Com isso, formaram-se coalizões contestando muitos destes projetos, promovendo o acirramento do debate e a reestruturação dos movimentos sociais de moradia, eclodindo novas resistências. Instrumentos urbanísticos promotores de inclusão territorial como as ZEIS presentes no plano diretor ganham espaço foram utilizados como estratégia de resistência por algumas comunidades, como no caso do Lagamar.

Naquele momento a participação da Fundação Habitafor em relação aos impactos sobre as comunidades era pífia, quase nula. Todavia, chama atenção que dentre as áreas encaminhadas para o PAC-UAP 2, grande parte delas esteja nas áreas litorâneas mais valorizadas revelando a concentração de esforços da PMF nas áreas consideradas estratégicas.

Ao final desse período, algumas constatações devem ser ressaltadas. Inicialmente, que a opção pela complementariedade entre urbanização e provisão habitacional para os reassentamentos nas proximidades pouco resistiu à adoção de estratégia contraditória aos conteúdos da política setorial definida no plano diretor deslocando comunidades para periferias.

Segundo, observou-se que nesta fase de aprendizagem, poucos avanços foram obtidos em termos de melhorias habitacionais e assessoria técnica gratuita. Mesmo a formulação de políticas habitacionais alternativas e a condução de processos de planejamento participativos quase não se efetivaram, vindo a desacreditar os gestores e os representantes de movimentos sociais que tomaram parte da gestão. O próprio PlhisFor não chegou a atrair movimentos e entidades, que optaram em grande parte por manterem-se alheias ao processo.

Este descrédito aos processos de planejamento e o desinteresse em participar pode ser associado à forma como foi conduzida a revisão do plano diretor de Fortaleza entre 2006 e 2009, quando apesar da organização do chamado campo popular, prevaleceram os interesses dos setores imobiliário e da construção civil.

Por fim, ficou claro que o PAC-UAP passou a concentrar todas as ações de urbanização de favelas. O mesmo pode ser dito com relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, com relação à provisão habitacional, que passou a atender às demandas fechadas derivadas de intervenções em mobilidade urbana e na remoção de áreas de risco vinculadas ao PAC, como veremos nas próximas partes deste relatório.

2.2. Entre a indefinição e o desmantelamento das políticas para favelas: 2013 – 2020

O ciclo recente iniciou sua segunda volta a partir de 2013, quando o ex-deputado estadual Roberto Cláudio (naquele período filiado ao PSB e atualmente no PDT) assumiu a prefeitura de Fortaleza vencendo o candidato Elmano de Freitas (PT). As disputas eleitorais entre partidos que até então compunham uma mesma coalizão, em meio à realização dos grandes projetos trouxeram mudanças nos rumos das ações da Fundação Habitafor, assim como a formação de uma nova coalizão, com maior espaço para o setor imobiliário e da construção civil.

Com perfil neoliberal, ficou claro desde o início desta gestão o predomínio que o grande projeto teria sobre os processos de planejamento urbano, evidenciando uma ainda maior dissociação entre as políticas urbana e habitacional. Além disso, diante da composição da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, constatou-se que as parcerias público-privadas e os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano prevaleceriam sobre as políticas de interesse social como a habitacional.

Tratava-se de um período em que se consolidava a unificação dos programas de provisão habitacional com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida e a junção das ações de urbanização de assentamentos urbanos precários em torno do PAC-UAP, sem que novos programas fossem criados.

Logo de início, na montagem de seu governo, ao ceder a Habitafor para o PCdoB, trouxe de volta para a Habitafor a mesma dupla - Olinda Marques e Eliana Gomes - que comandou a Fundação na primeira gestão de Luiziane Lins. Em meio às remoções causadas pelos grandes projetos, fazia-se necessário a presença de profissionais experientes em negociações com as comunidades impactadas e que gozassem de livre trânsito junto a parcelas dos movimentos sociais.

Importante lembrar que com o anúncio de Fortaleza como sede da Copa do Mundo de 2014, desde os últimos anos da gestão anterior, as intervenções urbanísticas foram deslocadas para determinados setores considerados estratégicos. Disto resultam várias remoções com reassentamentos das comunidades atingidas em conjuntos periféricos, sem incluir no escopo das intervenções a urbanização das áreas atingidas, como no caso do VLT. Por vezes, as condições de abandono a que foram submetidas algumas comunidades parcialmente removidas com a presença de entulhos, escombros e trechos esvaziados mais parecem uma estratégia para desestabilizar ainda mais aqueles que buscam resistir.

Entretanto, a partir de 2013 algumas transformações no âmbito da gestão passaram a ser percebidas, dentre as quais destacamos: o desequilíbrio no quadro de forças na tomada de decisão,

prevalecendo a disseminação das parcerias público privadas, como principal estratégia para implementar projetos; a concentração de investimentos nos setores estratégicos da cidade, favorecendo a valorização imobiliária com a retirada de assentamentos precários; tudo isto decorrendo na expansão da informalidade e precariedade habitacional por meio da formação de novas áreas de ocupação - organizadas ou não - especialmente nos setores mais periféricos da cidade, assim como através do adensamento das favelas bem localizadas e do surgimento de novas formas de moradia precária na cidade.

Verifica-se desde então, que a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) assume o protagonismo na condução da política urbana, instaurando um ambiente dos mais propícios à disseminação das parcerias público privadas. Em meio a mudanças na legislação urbanística visando induzir o desenvolvimento imobiliário, a aprovação de novas operações urbanas consorciadas, assim como diante da regulamentação de instrumentos favoráveis ao setor da construção civil, constata-se a retração das políticas habitacionais de interesse social no sentido de sua diversificação, prevalecendo a produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos para atender às demandas fechadas atreladas às remoções de áreas de risco ou de favelas posicionadas em setores valorizados da cidade.

Realce para a presença de gestores dos primeiros anos da administração petista no comando do setor habitacional. No caso, a pasta retornou ao domínio do PCdoB, que mesmo com a mudança na gestão permaneceu compondo a base do novo prefeito. Sob a presidência da Ex-vereadora Eliana Gomes (PCdoB) e a Secretaria Executiva de Olinda Marques, a Habitafor passou a dar continuidade aos projetos da gestão anterior integrados aos dois grandes programas: Minha Casa Minha Vida para provisão habitacional e PAC-UAP para urbanização de favelas.

Naquele momento verificou-se o início do enxugamento do quadro funcional, desfazendo-se alguns programas como o Casa Bela que propiciava microcrédito associativo para melhorias habitacionais com assessoria técnica. Percebeu-se ainda a supressão das atividades de planejamento iniciadas na gestão anterior com a realização do Plano Local de Habitação de Interesse Social. No caso, houve não apenas a desmobilização da equipe contratada, como o engavetamento do plano, que viria posteriormente a ser resgatado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). Recriado naquela gestão, este instituto tinha como missão promover atividades de articulação entre as secretarias, de modo a solucionar problemas de intersetorialidade. Um de seus primeiros desafios foi a coordenação de equipe intersetorial para regulamentação das Zeis aprovadas no PDPFor em 2009, sobre a qual trataremos em detalhes na próxima seção deste relatório. Todavia, ao assumir esta coordenação, o Iplanfor tomou conhecimento da existência do Plhis e de seu riquíssimo conteúdo, assumindo desde então a sua paternidade.

Feita esta breve contextualização, pretende-se dar prosseguimento às análises sobre o ciclo recente em sua segunda volta, partindo da compreensão do quadro de ações realizadas nestes últimos anos, classificadas entre urbanização, provisão e regularização fundiária. No caso, as informações foram obtidas junto aos relatórios de gestão, assim como por meio de entrevista à Secretária ao final de 2020. Em seguida aborda-se sua estrutura organizacional em sua derradeira versão, confrontando-a com as ações realizadas. Ademais, verifica-se o grau de intersectorialidade com que a Habitafor se relaciona com as demais instituições municipais.

Em 2014 a Fundação Habitafor passa por uma mudança estrutural logo no primeiro ano, sendo convertida em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional. Todavia, sua atuação se mantém em torno das mesmas ações, havendo a unificação dos programas aos quais as atividades se vinculam. Grosso modo, as atividades se dividem entre provisão habitacional, urbanização de assentamentos precários, melhorias habitacionais e regularização fundiária, esta última utilizada tanto para favelas como para conjuntos habitacionais.

Considerando o foco deste relatório, optamos por iniciar com um breve do quadro de urbanizações de assentamentos precários em Fortaleza com recursos do PAC, abordado em estudos anteriores por esta mesma rede de pesquisa no qual propusemos uma tipificação em função do porte das intervenções. No caso, houve a atuação tanto da Habitafor, instituição municipal, como da Secretaria Estadual das Cidades.

2.2.1 Um esforço de síntese sobre as ações do PAC

Passado o período em que as ações implementadas em urbanização de favelas e reassentamentos foram realizadas segundo diferentes programas, ao longo da década de 2010 todas as intervenções conduzidas pela HABITAFOR passaram a seguir as normas e a contar com recursos do PAC-UAP. Era de se esperar que com um único programa, com os mesmos procedimentos e seguindo uma mesma normativa, que os resultados passassem a apresentar um determinado padrão, assim como que houvesse maior celeridade no processo de execução. Todavia, as questões enfrentadas requerem um tempo maior, tendo em vista as especificidades de cada uma das áreas.

No caso, para um município como Fortaleza com mais de 41% de sua população vivendo em favelas, com o adensamento das favelas existentes e o surgimento de novas ocupações e formas precárias de moradia, esse universo de 843 assentamentos precários já sofreu uma primeira classificação no PlhisFor como consolidado, consolidável e não consolidável. Para cada um destes grupos poderia ser indicado uma metodologia sobre como agir. Todavia, faz-se necessário investigar aspectos como a localização na cidade, a condição de proximidade aos elementos da natureza, a

disponibilidade de vazios no entorno, o porte, a contiguidade, a densidade, o padrão construtivo, dentre outros de modo a melhor distribuição das áreas nesta categorização.

Neste sentido, cabe aqui mencionar os resultados obtidos por pesquisa realizada em 2018 e 2019 quando foram analisados 9 projetos implementados em Fortaleza através do PAC-UAP desde o seu lançamento. Realce para um 10º Projeto que havia sido aprovado: Projeto Aldeia da Praia no litoral leste. Apesar de aprovado ainda em 2012, o mesmo não veio a ser implementado, sendo postergado para 2019, tendo em vista o seu uso como contrapartida para captar recursos de organismos internacionais. Todavia, em termos projetuais verifica-se uma série de similaridades com outro projeto no front marítimo – Vila do Mar no litoral oeste – tais como a perspectiva de valorização imobiliária, a abertura de via paisagística, o deslocamento de famílias das bordas para um setor nas proximidades, não contíguo, permanecendo em seus interstícios milhares de famílias sem ser beneficiadas.

Observa-se ainda que esta segunda fase marcada pelos projetos do PAC-UAP traz em seus conteúdos uma série de desdobramentos da década anterior. Por um lado, algumas intervenções iniciadas a partir dos editais do MCidades ainda prosseguiriam; por outro, grandes programas e projetos só viriam a ser iniciados nesta segunda fase em virtude do montante de recursos necessários.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à retomada de ações por parte do Governo do Estado no referente às intervenções em favelas. No caso, o Programa Maranguapinho de Urbanização voltado para dezenas de comunidades e atrelado a obras de macro-drenagem, por se tratar de uma intervenção na escala metropolitana que abrangia mais de um município, só veio a ser contratado sob a tutela do governo estadual. Destaque para a construção de barragem para controle de enchentes, situada no município a montante de Fortaleza como parte deste programa.

Somados estes 9 projetos totalizaram aproximadamente 1,2 bilhões de Reais investidos em urbanização de favelas, atingindo 111 comunidades e englobando 50.315 famílias. Considerando o viés ainda predominante de atender às demandas de áreas de risco, 18.196 unidades habitacionais foram construídas, todas elas destinadas ao reassentamento de famílias removidas de setores inadequados ao uso residencial, representando acima de 36 % da população atingida.

Os estudos feitos por Pequeno e Carvalho (2018) propuseram uma tipificação destas intervenções com o intuito de melhor compreender o seu alcance e evidenciar a sua representatividade. Para tanto, adotou-se como critério o porte da intervenção em termos de população atingida e escopo do projeto.

Como primeiro tipo, aponta-se um grupo de cinco projetos considerados de menor porte, tanto no recorte espacial, como no contingente populacional atingido. Todas elas eram prosseguimento de ações iniciadas na década anterior, porém paralisadas em função do montante de recursos insuficiente. Associados a comunidades específicas e atreladas à situações de risco, destaca-se que três destas intervenções se localizam às margens de lagoas ou açudes, como a da Lagoa do Urubu, o Açude João Lopes e a Lagoa do Papicu.

Por sua vez, as outras duas se encontram às margens de riachos canalizados como a Maravilha no São João do Tauape, e o Sítio Estrela ao longo do canal que deságua na Lagoa das Pedras. Os escopos destas apresentam alguns pontos em comum: a urbanização das margens dos recursos hídricos, com a construção de passeios, beneficiando as famílias situadas no entorno e promovendo a inserção destes espaços residuais no tecido urbano formal. Quanto às soluções para a questão habitacional verifica-se algumas diferenças associadas às especificidades locais e as estratégias projetuais adotadas. Houve melhoria habitacional e reassentamento dos casos mais graves nas proximidades para todos os casos, exceção feita à Comunidade Maravilha, cujas famílias foram contempladas com novas UHs em 3 conjuntos distintos.

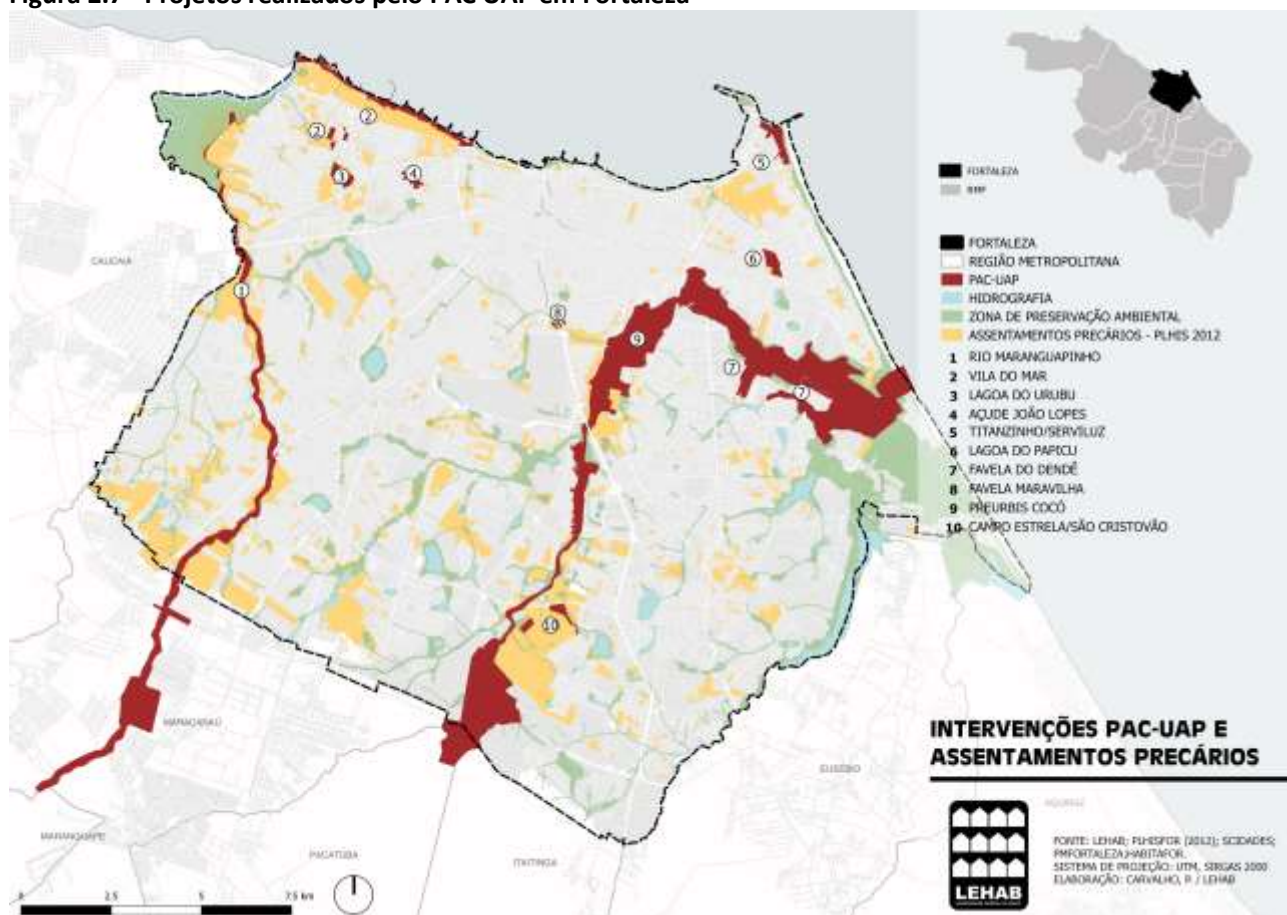
Um segundo tipo diz respeito às intervenções de médio porte, com delimitação vinculada a poucos bairros, no caso o Vila do Mar, também iniciada na década anterior, e o Dendê, situada às margens do Rio Cocó, limítrofe à faixa considerada como parque. Ambas compreendem em seus conteúdos programáticos o reassentamento de parte das comunidades em conjuntos densamente ocupados situados em terrenos próximos. Grande diferença entre estas urbanizações diz respeito à opção do Projeto Vila do Mar por priorizar as bordas das comunidades, especialmente aquelas que margeiam a via paisagística, enquanto no caso do Dendê, optou-se pela urbanização integral da comunidade atendendo a 3.280 famílias. Trata-se sem dúvida de um enorme avanço no referente às ações urbanísticas em favelas, visto que mais de 2/3 das famílias serão beneficiadas com urbanização. Grande parte do desenho urbano espontâneo será mantida, porém com remanejamentos para passagens de redes de esgoto e abertura de vias para melhor fluidez do sistema de coleta de lixo, ambulâncias e outros serviços.

Como terceiro tipo, tem-se as grandes intervenções, verdadeiros programas de urbanização associados à projetos de macro-drenagem na cidade e com recorte espacial metropolitano. Ambos correspondem aos rios urbanos de maior porte de Fortaleza – Maranguapinho (PROMURB) e Cocó (PREURBIS) - cujas margens foram progressivamente ocupadas por comunidades em situação de risco. Os mesmos foram mencionados na primeira seção deste artigo e que suscitaram ações de exigibilidade por parte dos movimentos sociais e ONGs ainda na década de 1990. Tomam parte do conteúdo destes projetos: a construção de represas em trechos à montante de Fortaleza, a remoção e o reassentamento em conjuntos habitacionais, a urbanização das margens dos rios com fins paisagísticos, a realização das intervenções segundo trechos dado o montante de recursos

financeiros para todo o programa previsto. Passados mais de 10 anos, estes projetos apresentam resultados bem discrepantes.

No caso do PREURBIS, este projeto se origina de um programa elaborado pela Secretaria de Infraestrutura Urbana de Fortaleza, ainda em meados da década de 2.000, agrupando os setores em situação de risco às margens do Rio Cocó. O Programa se subdividiu em três trechos, porém seus resultados se restringiram a um conjunto de comunidades posicionadas na margem esquerda do Rio Cocó nas proximidades do Castelão. Não resta dúvidas que esta escolha se remete às decisões no período preparatório das obras para a Copa de 2014, visto que este trecho viabilizaria a expansão do Parque Estadual do Rio Cocó, favorecendo a uma série de investimentos do setor imobiliário previstos para as proximidades da Arena. Entretanto, mesmo este trecho foi mal sucedido, dado que o conjunto habitacional para onde as famílias de cinco comunidades seriam reassentadas foi ocupado antes da chegada dos novos moradores, decorrendo em aditamentos de prazo e de recursos.

Figura 2.7 - Projetos realizados pelo PAC UAP em Fortaleza



Fonte: Habitafor (2012); Ceará; Lehab; Moura (2016); Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ P. Carvalho.

Por outro lado, o PROMURB revela avanços nas metas pretendidas, tendo havido o deslocamento de quase 10.000 famílias para diversos conjuntos habitacionais situados na periferia

sudoeste. Grande parte da via paisagística que margeia o rio foi implantada, assim como melhorias para o entorno. Todavia, algumas favelas foram em parte urbanizadas, priorizando-se os setores em situação de risco. Dividido em 5 trechos, este programa foi contemplado por 4 contratos totalizando mais de 540 milhões de reais, ou seja, mais de 45% do total de investimentos do PAC-UAP em Fortaleza.

Em geral constata-se que nas ações do PAC ocorre uma forte prevalência do projeto urbanístico e de engenharia sobre os projetos de desenvolvimento social e fortalecimento comunitário. Da mesma forma, poucos avanços podem ser visualizados no referente à regularização fundiária. Tais constatações podem ser mais bem compreendidas se for considerado que as áreas de risco foram privilegiadas como comunidades a serem beneficiadas. Ao serem deslocadas para outras condições de moradia em conjuntos periféricos, acabam por sofrer sérios problemas vinculados às más condições de inserção urbana, similar ao que Pequeno e Rosa identificaram para os empreendimentos do PMCMV. Chama também atenção o fato de que estes projetos têm requerido longos períodos para serem implementados. Tais acréscimos decorrem na necessidade de modificações no escopo e correções de rumo, especialmente trazidas à tona quando se busca intervir na cidade informal e precária.

2.2.2 Passados 8 anos, o que dizem os números do relatório da gestão?

De acordo com o relatório de gestão foram consideradas como entregues até 2020, as urbanizações do São Cristovão /Campo Estrela e parte da Lagoa do Papicu realizadas através do PAC, e a Lagoa da Zeza. Para o ano de 2021, estima-se que a segunda parte da Lagoa do Papicu e o Jardim Castelão do Preurbis – Cocó também serão concluídos.

Complementam as obras de urbanização de favelas, um conjunto de melhorias habitacionais concentradas em alguns assentamentos precários que sofreram intervenção com recursos do PAC-UAP. Não se trata de números tão representativos se considerados os tamanhos das comunidades contempladas com esta modalidade, que no caso são realizadas por construtoras responsáveis pela urbanização integral. Classificadas como entregues no período de 2013 a 2020, foram contabilizadas 1932 melhorias, maior parte associada ao Projeto Vila do Mar, cuja urbanização se associa à implantação de 6 km de via paisagística à beira-mar, margeando favelas que se estendem por 3 bairros litorâneos ao oeste de Fortaleza. Outras 2.051 melhorias estão previstas para serem realizadas até o final de 2021, associadas às duas urbanizações de assentamentos precários litorâneos do PAC, sendo 870 no Vila do Mar ao oeste e 1/181 no Serviluz, comunidade localizada na Praia do Futuro, no trecho mais próximo do Complexo Portuário do Mucuripe.

Dada a proximidade política entre a Prefeitura e o Governo Estadual ao longo dos últimos anos, desde 2013 passa a ocorrer uma pactuação entre estes agentes, no caso da produção de unidades habitacionais pelo PMCMV. Desde a segunda fase deste programa, quando os grandes conjuntos habitacionais com até 5.000 UHs foram permitidos, houve a contratação de 4 grandes conjuntos em Fortaleza, totalizando 19.488 unidades, todos eles num mesmo setor da cidade. Maiores informações sobre esses empreendimentos situados na Frente de Expansão Sul de Fortaleza podem ser obtidas na dissertação de mestrado de Raquel Martins do Nascimento (2018).

Nesta mesma direção, está sendo concluído um outro grande conjunto na modalidade entidades – Residencial Luiz Gonzaga - com 1.760 unidades, envolvendo as instituições não governamentais às quais as gestoras do Habitafor se vinculam. Recomendo a leitura da dissertação de Lucas Lessa recém concluída, a qual aborda 3 momentos da produção autogestionárias da habitação através da ONG Cearah Periferia, na qual o Residencial do entidades é um dos estudos de caso.

Segundo o relatório de gestão, foram 25.595 unidades habitacionais entregues nestes 8 anos com recursos do PMCMV, das quais 3.587 se destinam a demandas de algumas urbanizações do PAC sendo: 44 UHs para o Urubu; 614 para o Vila do Mar; 1.080 para a Comunidade do Dendê e 1.111 para o residencial Alto da Paz voltado para o Projeto Aldeia da Praia na Comunidade do Serviluz. No caso, este recurso tem sido utilizado nos últimos anos, quando houve a necessidade atender a demandas complementares, ou mesmo, por conta da impossibilidade de aditar recursos através do PAC. Outras 4.453 unidades ainda serão entregues, das quais, 670 se encontram na mesma condição de atendimento às necessidades de reassentamento vinculadas ao PAC, assim distribuídas: 317 no Alto da Paz; 210 para a Comunidade do Urubu e 144 para a comunidade Aldacir Barbosa, atingida pelo PAC Mobilidade.

Complementam as ações realizadas no período de 2013 a 2020 um conjunto de processos de regularização fundiária, dando prosseguimento ao que havia sido organizado na gestão anterior através da Coordenação de Regularização fundiária. Distribuídas entre conjuntos habitacionais de meados dos anos 1970 da FSSF, da Cohab-CE e de outras instituições municipais mais recentes, assim como em algumas comunidades, as ações atingem 14.578 imóveis.

Entre as áreas com o processo de regularização já concluído, são 14.578 imóveis distribuídos entre conjuntos habitacionais de diferentes tempos e assentamentos urbanos precários. Destes últimos apenas dois correspondem às intervenções do PAC-UAP: Maravilha iniciado em 2005 ainda como HBB e o Vila do Mar, parcialmente atendido com 3.832 famílias contempladas com a segurança de posse.

No mesmo relatório, apresenta-se um contingente de 30.732 em processo de regularização e outras 4.162 regularizações com licitação prevista. Somadas totalizam 34.794 domicílios distribuídos em 46 assentamentos e conjuntos em situação irregular. Destes apenas 9 integram as comunidades atendidas pelo PAC totalizando 11.355, equivalendo a 32,6% das unidades domésticas a serem beneficiadas.

2.2.3 O olhar dos gestores

Diante destes números, partimos para compreender o olhar da gestora com relação aos resultados deste período em que esteve à frente da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional – Habitafor, Olinda Marques. Formulamos um quadro de questões para nortear um possível diálogo considerando as próprias perguntas desta investigação em rede. Contudo, nossa conversa foi interrompida desde o início de janeiro com a mudança na gestão após as eleições quando toda a equipe foi substituída.

Ao ser perguntada sobre a estrutura administrativa utilizada para a execução das políticas / programas de intervenção em favelas, houve o destaque para o fato de que os projetos viabilizaram uma maior interação entre as coordenações ao longo de sua execução: “dentro da HABITAFOR os projetos e ações do Programa Urbanização de Favelas são realizados pela Coordenação de Projetos Habitacionais com uma equipe de arquitetos e engenheiros. Esse trabalho conta com a parceria das demais coordenações da Secretaria: Jurídico, Trabalho Social, Regularização Fundiária e Locação Social”. Além disso, a gestora indicou que ainda haveria a contribuição de outros órgãos, como as parcerias com a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente e a Secretaria de Infraestrutura.

Arguida quanto aos objetivos e componentes das políticas e programas de intervenção em favelas, a secretária enfatizou que a HABITAFOR trabalha no sentido da garantia de posse aos moradores e de realização de melhorias habitacionais nos lugares onde realizam as urbanizações e de atendimento às demandas por regularização urbanística e fundiária.

Sobre os programas conduzidos na secretaria, em seus conteúdos, produtos, público-alvo e procedimentos, nas palavras da gestora responsável pelo setor habitacional, o programa de urbanização de favelas está atualmente atendendo às urbanizações nos entornos das Lagoas da cidade, priorizando a camada da população mais pobre. Os projetos realizados seriam resultados de demandas dos movimentos organizados e também de estudos dos técnicos sobre qual área tem mais problemas no que diz respeito à degradação urbana e ambiental. Esses projetos seriam realizados tanto com recursos do orçamento municipal, como do governo federal, viabilizados por meio de convênios e ou financiamentos.

Interrogada sobre as normas e a legislação municipal adotadas para urbanização e regularização de favelas, Olinda Marques destacou que para a realização das ações de urbanização e de regularização fundiária, a Prefeitura de Fortaleza se utiliza dos seguintes instrumentos: a Lei Federal 13.465/2017, a Lei da REURB e o Decreto Federal 9310/2018. Menciona que não há Lei Municipal regulamentando a Reurb, e que por isso adota a Lei Federal como fundamento. Também são utilizados, quando atende aos pressupostos contidos na Lei Federal 13465/2017 - marco legal da nova política de regularização fundiária - as premissas aprovadas no Plano Diretor de Fortaleza (Lei 062/2009) e a Lei Orgânica do Município. Ressalta ainda o uso do disposto na Portaria 11/2020 da SEUMA para fins de aprovação dos projetos urbanísticos.

As ações diretas de Regularização são por vezes executadas pela equipe interna da Habitafor. Da mesma forma, realiza o acompanhamento das empresas contratadas através de processo licitatório, para executar ações de regularização fundiária, com recurso municipal e/ou federal, através de celebração de convênio com o MDR. Nas próprias intervenções realizadas através do PAC-UAP, este procedimento já aparece, como no caso da Vila do Mar.

Diante da situação encontrada, buscamos reconhecer as possíveis práticas que configurassem as relações intersetoriais entre a Habitafor e as demais secretarias municipais envolvidas com a execução de ações voltadas para o enfrentamento da questão da moradia. Para tanto foram estabelecidos contatos com outros técnicos que se disponibilizaram a colaborar com nossos estudos. Infelizmente algumas novas questões terão que aguardar a reestruturação da Habitafor para que possam ser aprofundadas por conta da saída de alguns dos técnicos com os quais vínhamos tratando do tema.

Percebe-se que há um amplo quadro de atividades que revelam a intersectorialidade entre a habitação e as demais secretarias. Inicialmente, foi apontada a atuação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão que de forma centralizada realiza o planejamento e a execução orçamentária das Secretarias Municipais, como a Habitafor.

Lamentou-se a ausência de reflexões sobre a política habitacional, desde o momento em que a coordenação do PlhisFor foi deslocada para o Iplanfor em 2014. A partir de então, verifica-se a condição de órgão estritamente executivo por parte da Habitafor ao longo dos últimos 8 anos, com ações vinculadas tão somente ao PAC-UAP e ao PMCMV. Contudo, durante este período não se verificou a criação de nenhum outro programa dentre os que o PlhisFor havia sugerido, permanecendo a gestão de projetos sem planejamento e desvinculada da totalidade como verdadeira política habitacional.

Este mesmo Instituto é reconhecido como parceiro da Habitafor, tanto na Câmara temática de habitação e regularização fundiária do Plano estratégico Fortaleza 2040, como na condução do

processo de regulamentação das Zeis em curso. Contudo, temos acompanhado o desinteresse da Secretaria na implementação das chamadas Zeis prioritárias que serão discutidas na próxima seção deste relatório.

Em termos de descentralização, Fortaleza até o final de 2020 encontrava-se subdividida em 7 Secretarias Regionais, sendo uma delas especial para o Centro da Cidade. Nestas regionais são realizados os cadastros do programa habitacional vigente, os quais são cruzados com o CAD Único da Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, que disponibiliza um funcionário para desempenhar esta atividade diretamente na Habitafor.

Anteriormente quando os projetos eram formulados na Habitafor houve a necessidade da presença de funcionário desta Secretaria na outrora Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM) para desembaraçar a sua aprovação, adequando os mesmos às exigências da Lei de uso e ocupação do solo. Atualmente, o diálogo é mantido apenas com relação à resolução dos processos de regularização fundiária, apesar da gravidade da questão da moradia e das demandas fechadas decorrentes dos grandes projetos urbanos que vem sendo realizados. Tal constatação corrobora a dissociação cada vez maior entre as políticas urbana e habitacional.

Por outro lado, a Habitafor tem sido requisitada para parcerias em projetos de urbanização de assentamentos precários, verificando-se a possibilidade de inclusão de demandas nos grandes conjuntos contratados através do PMCMV, assim como na condução do reassentamento decorrente da intervenção.

Considerando a localização periférica dos grandes conjuntos contratados para reassentamento e para a demanda cadastrada pelo PMCMV, foi mencionada a colaboração da Empresa de transporte urbano de Fortaleza (ETUFOR) para solucionar o problema decorrente das más condições de inserção urbana constatado em vários outros estudos recentemente realizados (Pequeno e Rosa, 2015; 2016). O mesmo ocorre por parte da Secretaria de Educação na tentativa de realizar matrículas nas escolas próximas aos novos empreendimentos, quando os mesmos existem. Porém, a alternativa tem sido o transporte escolar trazendo os estudantes da nova morada para a antiga escola, principalmente quando a mudança ocorre ao longo do ano letivo.

Por fim, foram destacadas as contribuições das Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Econômico na realização de palestras e oficinas tratando de saneamento e mercado de trabalho respectivamente. Geralmente os planos técnicos de trabalho social nas áreas sob intervenção ainda são conduzidos pela Habitafor, como contrapartida à obtenção de recursos.

2.2.4 Sobre a estrutura organizacional

A análise da estrutura organizacional conforme o organograma cedido pela Secretária nos permite elaborar algumas considerações. Todavia, destacamos a necessidade de maior aprofundamento e mesmo a sua confrontação com as ações realizadas e com o orçamento para que se possa melhor entendê-lo.

Atualmente, sua estrutura organizacional traz no seu topo o/a Secretário/a e um corpo de assessores especiais, dentre os quais se destacam o jurídico, o planejamento e desenvolvimento institucional, evidenciando uma maior concentração de comando por parte do secretário.

De acordo com o organograma, a secretaria se estrutura em 5 coordenações: políticas habitacionais, programas sociais, programas habitacionais, regularização fundiária e administrativa e financeira, às quais se soma um núcleo de tecnologia de comunicação e informação. Contudo, destacamos a ampla redução da contratação de técnicos desde o início desta gestão, atestando a diminuição de projetos e obras.

Ademais, observa-se no diagrama a presença do Conselho Municipal de Habitação Popular, atrelado diretamente ao Secretário. Maiores detalhes sobre a composição deste conselho e suas competências serão apresentados em tópico específico referente às instâncias de participação e controle social. Neste mesmo diagrama, ganha destaque o Fundo Municipal de habitação de interesse social.

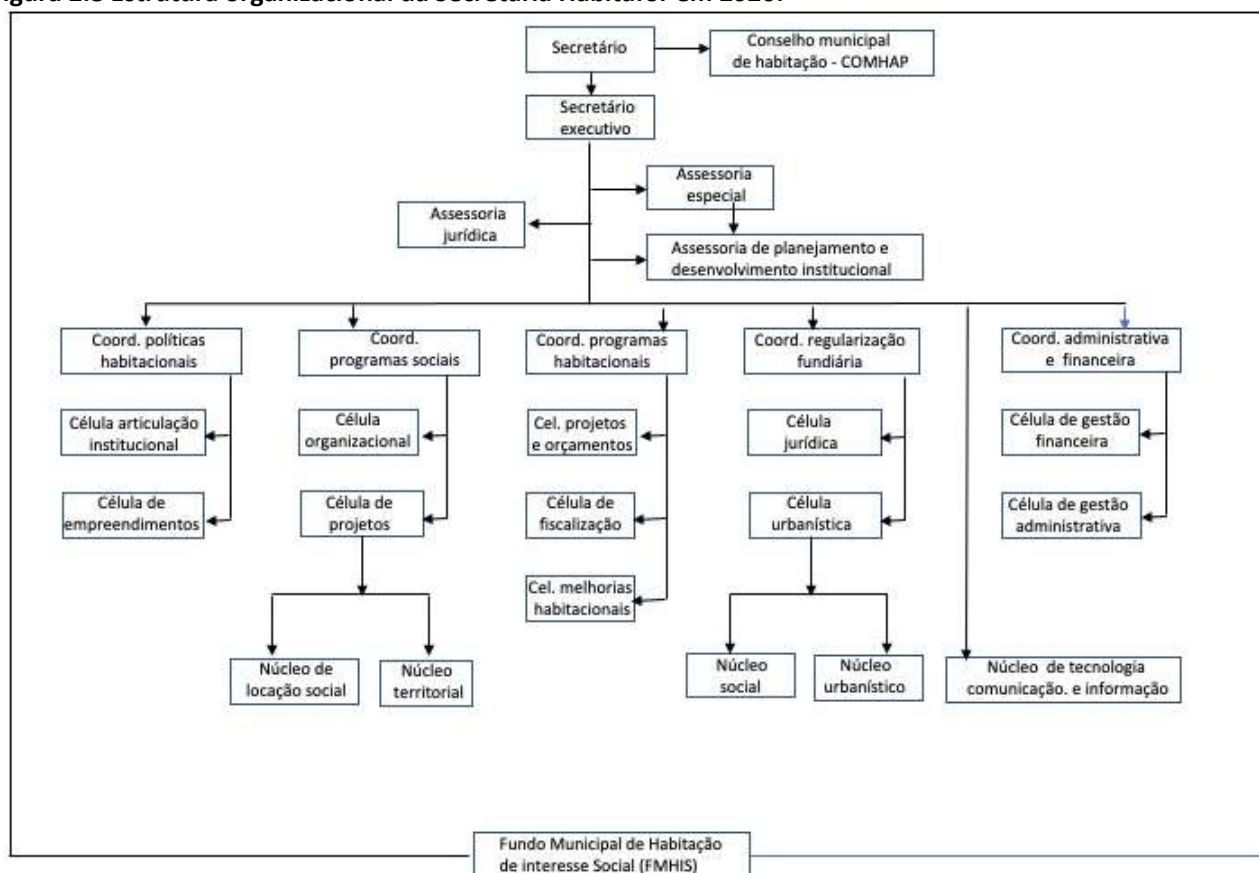
Tendo em vista a elaboração do Plano Local Habitacional de interesse Social, realizado em 2012 e atualizado em 2016, a presença de uma coordenação de políticas habitacionais indicaria que a secretaria apresenta os pilares fundamentais para a gestão plena de uma política pública: conselho, plano e fundo. Contudo, conforme já apontamos, o PlhisFor foi deslocado para o Iplanfor desde 2014.

A distribuição em coordenações indica a retomada ou mesmo, a permanência de uma divisão entre programas sociais e programas habitacionais, onde a primeira absorve as demandas sob a forma de cadastro e a outra busca materializar as mesmas demandas em ações diversas.

Chama atenção a presença do núcleo de locação social vinculado à célula de projetos na coordenação de programas sociais, onde se organiza o acesso ao aluguel social. No caso, dentre os fatores considerados para ter acesso a este programa: remoções vinculadas aos projetos, situação de risco ambiental, violência doméstica e situação de extrema pobreza, sob ameaça de entrar em situação de rua. Muitas das demandas são advindas de outras secretarias. Por outro lado, no caso da coordenação de regularização fundiária, sua divisão em células jurídica e urbanística, esta última

contendo um núcleo social, sugere a abordagem mais ampla que o problema requer, garantindo-se uma visão multiprofissional e interdisciplinar.

Figura 2.8 Estrutura organizacional da Secretaria Habitafor em 2020.



Fonte: Habitafor (2020).

2.3. Análise das condições de gestão participativa e instâncias de controle social a partir das atas de reuniões do COMHAP e das conferências

Neste item, trataremos de visibilizar a trajetória do Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza, desde sua gênese até os dias atuais. Não nos cabe aqui discorrer sobre todas as dimensões desta instância de participação social, mas buscaremos destacar alguns aspectos que dialoguem com o foco desta pesquisa/relatório.

Esta análise foi feita a partir da leitura de mais de 90 documentos concernentes ao COMHAP, em sua grande maioria atas de reuniões, fornecidas pela gestão³ e do acompanhamento, por parte do LEHAB, de algumas fases do mesmo.

É importante registrar que a qualidade das atas no decorrer destes anos varia bastante, sendo algumas bem objetivas e outras mais detalhadas. Documentos apresentados para apreciação dos/as conselheiros/as nas reuniões não foram disponibilizados, e nos reservamos, portanto, apenas à apreciação do que foi citado na ata. Além disso, há pouca clareza no registro de algumas falas, o que pode ocasionar algumas distorções nas análises. Portanto, nos deteremos de forma mais global ao que foi registrado, como a observância dos pontos de pautas colocados para debate público, como alguns agentes se posicionam, e algumas informações pontuais registradas.

Vale ainda registrar que antes de solicitar os documentos à uma pessoa da gestão, procuramos junto aos conselheiros/as atuais e antigos o que tinham guardado, e quase ninguém tinha conhecimento de registros, do histórico, do percurso do COMHAP ou sabiam como ter acesso a isto.

Além do funcionamento do Conselho em si, também nos utilizamos do que foi disponibilizado sobre as Conferências Municipais de Habitação de 2016 e 2019, já que este é o espaço, oficialmente, de debate ampliado sobre o tema e também de eleição das gestões do COMHAP, bem como da aprovação de que temas pautarão – ou deveriam pautar - os mandatos e atuação do Habitafor na gestão e execução da política habitacional local.

2.3.1 Comhap – Do que se trata? Quais as suas atribuições? Quem são seus componentes?

O Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP) é uma instância colegiada e paritária, de natureza deliberativa, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (Habitafor).

³ No início desta pesquisa, detectamos no site da Prefeitura documentos apenas de 2017 a 2019. Após ofício enviado ao Habitafor em 11 de novembro de 2020, obtivemos acesso às atas de anos anteriores, somando mais de 90 arquivos. <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/comhap.html>

Foi criado pela Lei nº 7.966, de 9 de dezembro de 1996 e reestruturado pela lei 8214, de 14 de dezembro de 1998 (alterado em uma alínea pela lei 8383/99, por conta da criação de uma secretaria).

Deste período, a previsão legal é que se trataria de um órgão consultivo, ligado ao gabinete do prefeito, cujos componentes seriam indicados pelo mesmo, sendo dez do Poder Municipal, um da Câmara, um do Poder Estadual e 8 da sociedade civil, com mandato de 2 anos.

As diversas reestruturações administrativas da prefeitura, junto a outros fatores, ocasionaram diversos lapsos temporais em que o conselho não funcionou. Isso ficará mais evidente no próximo tópico.

Atualmente é regido nos termos da Lei 9.132 de 18 de dezembro de 2006, art. 1º, art. 3º XIII e art. 15 e ratificado pelo art. 21 (item 9.1) da Lei Complementar Municipal nº 176/2014).

De acordo com esta, suas competências são:

Art 3º:

I - participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza, em particular para a habitação de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social, executada pelo Município, em particular pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza;

III - participar do planejamento e do gerenciamento do Fundo de Terras, criado pela Lei Municipal nº 6.541, de 21 de novembro de 1989, e do Fundo Municipal de Habitação (FMH);

IV - deliberar sobre o plano de aplicação dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei nº 11.124/2005, e de outros recursos dos governos federal, estadual, municipal ou repassados por meio de convênios internacionais;

V - deliberar sobre a proposta orçamentária anual da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, incluindo o orçamento do Fundo Municipal de Habitação;

VI - analisar e opinar sobre projetos de lei no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social do Município, propostos pelo Poder Executivo;

VII - deliberar sobre as ações a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação e fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais;

VIII - constituir grupos técnicos, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções;

XI - estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano;

X - possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões pertinentes à política habitacional;

XI - convocar a Conferência Municipal de Habitação;

XII - estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais afeitos à elaboração do orçamento municipal e à definição da política urbana;

XIII - elaborar, aprovar e emendar o seu regimento interno;

XIV - articular-se com as demais instâncias de participação popular do Município;

XV - determinar a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) a proceder a um cadastramento geral de todas as casas entregues aos respectivos moradores, inclusive das já existentes e as dos futuros beneficiados, objetivando evitar o privilégio de duplos beneficiamentos e de venda da moradia por parte dos amparados sem a prévia autorização do setor de controle e avaliação da HABITAFOR.

Trata-se, a partir da lei de 2006, de um órgão deliberativo e paritário, com mandato de 3 anos, cujos membros da sociedade civil são eleitos/as na Conferência Municipal de Habitação.

Sua composição atual é de 8 membros do poder municipal, 1 da Câmara de Vereadores, 1 do Poder estadual, 1 da CEF, totalizando 11 do poder público; e mais 5 da sociedade civil em geral e 6 entidades comunitárias. Inclusive a lei atualmente vigente, está há muitos anos desatualizada⁴, reservando vagas pra órgãos do poder público que nem existem mais.

⁴ Art. 6º : I - 8 (oito) representantes da Prefeitura Municipal de Fortaleza, sendo: a) 1 (um) representante da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR); b) 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF); c) 1 (um) representante da Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLA); d) 1 (um) representante da Coordenadoria de Defesa Civil; e) 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE); f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM); g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS); II - 1 (um) representante da Câmara Municipal de Fortaleza; III - 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará (SDLR); IV - 1 (um) representante da Caixa Econômica Federal; V - 5 (cinco) representantes da sociedade civil, sendo: a) 1 (um) representante de entidade profissional ligada à habitação; b) 1 (um) representante de associação ou sindicato patronal da indústria da construção civil; c) 1 (um) representante de entidade sindical dos trabalhadores da construção civil; d) 1 (um) representante de organização não governamental que atue na área habitacional; e) 1 (um)

2.3.2 A trajetória do COMHAP

Neste tópico buscaremos apresentar os principais fatos inerentes ao Comhap desde a sua criação, assim como a intensidade de sua atuação considerando a quantidade de reuniões e as pautas consideradas como temas de maior importância.

Destaque para a grande ruptura que houve entre 2009 e 2016, iniciada quando Fortaleza foi anunciada sede da copa, coincidindo com o esvaziamento dos conselhos municipais em que se debatia os rumos das políticas urbana e habitacional. Justamente neste período, foram lançados o PAC-UAP e o PMCMV, quando tudo passou a convergir para os projetos, sendo desconsiderados os processos de planejamento.

1996: criação do COMHAP (Lei nº 7.966/96)

1998: Reestruturação do COMHAP (Lei nº 8214/98)

(a primeira ata a que tivemos acesso é de 25 de outubro de 2001)

2001: Três reuniões; em dezembro é anunciada a criação da Secretaria de Habitação.

Pautas de destaque: Denúncias de invasões de conjuntos, apresentação da Defesa Civil, apresentação dos programas Pró-moradia, Melhorias Habitacionais e Casa melhor.

2002: Sete meses inativo; Quatro reuniões; Secretário Roberto Cavalcante (ex Comhab); Pautas de destaque: apresentação do Programa de Subsídio Habitacional e da elaboração da Política Habitacional de Interesse Social; apresentação do projeto Lagoa do Opaia.

2003: Quatro reuniões; Pautas de destaque: apresentação do Plano Estadual de Habitação; debate sobre problemas do projeto do São Cristóvão; debate sobre cadastro único de beneficiários.

2004: Seis reuniões; Pautas de destaque: Aprovação da PHIS pelo Comhap; debate sobre atendimento à famílias em áreas de risco; fundo de terras passa a ser gerenciado pelo Habitafor; se inicia debate sobre sua reestruturação e o projeto de lei é enviado para Câmara.

2005: assume Luizianne Lins e Olinda na Secretaria. Seis reuniões a partir de maio apresentação sobre a situação da Secretaria (dívida flutuante de 2 milhões, sem equipe, etc); ano inteiro de

representante de instituição de ensino superior ligado à área habitacional; VI - 6 (seis) representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação.

debate sobre reestruturação do conselho, tentativa de mudança no PL que estava na câmara, pois o COMHAP não está como deliberativo.

2006: Oito reuniões; muitas delas com a pauta de reformulação do conselho a ser enviada à Prefeita para apreciação; Debate sobre os problemas das áreas de risco; PHIS apresentada; apresentado projeto de lei do FMH;

Eleição de novo mandato com a nova configuração (Lei 9.132 de 18 de dezembro de 2006) – esta lei também trata do fundo de terras.

2007: Nove reuniões; primeira reunião da nova gestão (maio); Pautas de destaque: projeto de contenção das dunas do Serviluz; utilização dos recursos do FNHIS e PAC; discussão da lei de HIS

2008: Oito reuniões; Pautas de destaque: utilização do recurso do FNHIS em Fortaleza; Reclamam da ausência de informação sobre o Fundo de Terras; denúncias sobre cobrança de alugueis em conjuntos; informes sobre revisão do PD e ZEIS; orçamento do habitafor

2009: Cinco reuniões; Pautas de destaque: Ações pra a quadra chuvosa; Requalificação/reabilitação da área central; PNHIS; Discussão sobre a lei do aluguel social; despejos da Copa/ PREURBIS. (maio de 2009 última ata...) Início do cadastro pro MCMV.

Entre maio de 2009 e meados de 2016: conselho inativo.

2013: Apenas uma ata; a sec. Eliana fala em uma reunião da necessidade de retomar o conselho, mas não houve avanço.

2016: conf. Habitação 250 delegados, eleição de novo conselho; Pautas de destaque: regimento interno e ameaça de remoção na ZEIS Dionísio Torres/Vila Vicentina

2017: Quatro reuniões. Pautas de destaque: pol. habitação pra população de rua (presença e pressão do MPE); violência da guarda em despejos; regularização fundiária

2018: Cinco reuniões; Pautas de destaque: projeto de habitação no centro; critérios para beneficiários do MCMV; preocupação quanto ao fim do MCidades.

2019: Seis reuniões; Aldeia da Praia; projeto de assistência técnica; preocupação com redução do MCMV; Conferência de habitação e eleição de novos conselheiros/as

2020: Três reuniões;

Em fevereiro se deu a posse dos novos conselheiros e a formação das comissões permanentes: I – Comissão de Desenvolvimento Urbano: II – Comissão de Interlocação Social: III – Comissão de Controle e Financiamento: IV – Comissão de Políticas e Programas: V – Comissão de Conflito e Regularização Fundiária.

Figura 2.8.1 – Linha do tempo do COMHAP – parte 1



*Esquema montado a partir da leitura das atas das reuniões de 1996 a 2020.

**Legenda das siglas: COMHAP (Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza), PHIS (Política Habitacional de Interesse Social), FMH (Fundo Municipal de Habitação).

Elaboração: Lehab/Mattos e Pinheiro (2021)

Figura 2.8.2 – Linha do tempo do COMHAP – parte 2



*Esquema montado a partir da leitura das atas das reuniões de 1996 a 2020.

**Legenda das siglas: COMHAP (Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza), PHIS (Política Habitacional de Interesse Social), FMH (Fundo Municipal de Habitação).

Elaboração: Lehab/Mattos e Pinheiro (2021)

2.3.3 Análise da atuação do COMHAP

Analisar este espaço de controle social durante seus quase 20 anos de existência não é uma tarefa simples, pois nele se sobrepõem dinâmicas que se entrecruzam de maneira bastante variável ao longo do tempo.

A falta de regularidade das reuniões, a constante ausência de conselheiros, a troca do comando da secretaria e equipe técnica, a falta de concatenamento e progressão das pautas e encaminhamentos e a baixa qualidade das atas são apenas alguns dos fatores que dificultam um aprofundamento deste olhar. Ao final deste relatório é possível visualizar uma breve síntese de cada uma das atas analisadas.

Mas algumas considerações cabem ser registradas neste relatório a fim de refletirmos sobre a efetividade do COMHAP no que tange ao controle social das políticas de moradia popular em Fortaleza.

Vivenciamos atualmente talvez o período de maior descrédito dos espaços de participação popular como conselhos, audiências públicas e conferências, recursos e caminhos que foram, por muitos anos, fortemente defendidos e abraçados por movimentos sociais urbanos, como possibilidade de disputa efetiva por políticas públicas.

O desmonte do incipiente Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano teve rebatimentos nas cidades. Antes do impeachment, do enfraquecimento e posterior fim do Conselho Nacional das Cidades, do esvaziamento do Ministério das Cidades, do desmonte de programas como o Minha Casa Minha Vida, já tínhamos vivenciado duros golpes nos processos de controle social durante os governos federais petistas, com destaque para o período de preparação das cidades para a Copa do Mundo da Fifa 2014.

No caso de Fortaleza, o COMHAP fica inativo justamente no ano em que a cidade é escolhida como uma das sedes da Copa e no ano de aprovação do seu Plano Diretor, no qual foram incluídas as Zonas especiais de interesse social após um processo dos mais conflituosos. Em 2009, portanto, em que grandes definições sobre planejamento, desenvolvimento e gestão da cidade, em larga escala, com alta injeção de recursos, e com graves impactos socioterritoriais se apresentaram no horizonte, o conselho municipal de habitação popular parou de funcionar, só voltando a existir efetivamente após a Conferência de Habitação de 2016.

Falando em Conferência de Habitação, espaço definidor da política habitacional e das pautas prioritárias do conselho para os anos seguintes – bem como momento de eleição das novas representações da sociedade civil, analisamos as resoluções aprovadas ao fim da Conferência

realizada em 2016. Este evento contou com a participação de 250 delegados/as e teve, ao fim 30 propostas priorizadas, votadas na plenária final e absolutamente NENHUMA delas foi implementada.

Ao voltarmos para os dados da Conferência de Habitação de 2019, com 227 delegados/as, 23 propostas priorizadas na plenária final vemos que, até hoje, dois anos depois, apenas uma delas foi implementada – constituição do Núcleo Gestor do Plano Diretor, mas que aconteceu por pressão dos movimentos sociais organizados, não via COMHAP. Vale registrar ainda que, nesta conferência, houve a completa ausência do segmento acadêmico, que não enviou nenhum representante. Por parte do LEHAB, nos posicionamos pelo não comparecimento devido à análise de nenhuma efetividade desde espaço, e a necessidade de priorizarmos outras estratégias de atuação na pesquisa e extensão.

Mesmo durante o funcionamento mais recente do COMHAP, dois episódios relatados nas atas chamam a atenção, no que diz respeito à disponibilidade das gestões para a participação social e sobre o entendimento da mesma. Em 2001, o então secretário “questionou a presença da imprensa nas reuniões deste conselho”. No fim de 2006, o presidente em exercício do COMHAP questionou a razão da presença de pessoas estranhas ao conselho na reunião⁵. Ora, se as reuniões são públicas, não cabe este tipo de estranhamento.

Percebe-se também, no decorrer do funcionamento do Conselho nos últimos anos, uma desconsideração completa do Plano Diretor – inclusive no debate sobre sua revisão anterior - e alta recorrência de citação e referência ao plano estratégico Fortaleza 2040. Há cobranças advindas dos setores da construção civil e também de membros da gestão sobre a efetividade e assiduidade dos membros do conselho do poder público.

No que diz respeito mais especificamente às ações de urbanização de favelas, regularização fundiária e ZEIS, assuntos pertinentes a este relatório, o debate ocorrido no COMHAP ao longo destes anos foi pontual, fragmentado e superficial.

Alguns dos projetos comentados neste relatório passaram pelo COMHAP, mas a título de informação. Os mesmos, já aprovados, ou em negociação, viravam pauta no colegiado, cujos membros tiravam dúvidas, faziam críticas, mas, ao fim e ao cabo, a proposta já estava fechada. O

⁵ Tratava-se de representantes comunitários no Orçamento Participativo que buscavam algum contato com a Secretária de Habitação através daquele espaço, para informações dos projetos aprovados e não executados.

que se espera de um espaço de efetivo controle social é que as ações a serem propostas pelo poder público fossem construídas a partir dali, para então serem negociadas e implementadas.

O tema das tragédias vivenciadas nas áreas de risco foi bastante recorrente, no sentido de cobrança de ações mais estruturais da prefeitura, e a própria Guarda Civil Municipal foi algumas vezes prestar contas das ações ou apresentar o que estava previsto, sendo sempre alvo de duras críticas dos conselheiros que se pronunciavam, dada a pouca escala, ação preponderantemente emergencial e a não resolução dos problemas das comunidades em definitivo. Destaque para uma reunião ocorrida em 2006, quando a representante da Federação de Bairros e Favelas coloca a preocupação quanto à falta de assistência às áreas de risco e pede que decretem estado de emergência. O Conselheiro da SER IV discorda da decretação do estado de emergência porque “pega mal pra cidade, afasta o turismo”.

Sobre ZEIS, o tema aparece pela primeira vez em 2004, quando um expositor chamado Alexandre José Martins Jacó que fala sobre regularização fundiária, urbanística e edilícia, a “constituição da equipe”, e apresenta um Anteprojeto de lei “que institui o programa de atenção especial às áreas de interesse social”.

“Dr. Alexandre definiu e detalhou o que são ZEIS explicando que são zonas urbanas específicas que podem possuir áreas públicas ou particulares com moradias de famílias de baixa renda, onde o interesse público é de que haja uma urbanização e uma regularização jurídica de posse da terra” (sic)

Posteriormente esse tema/projeto não foi mais comentado em reuniões seguintes. Aliás, isto é reiterado em algumas reuniões: a descontinuidade e não resolução de pautas colocadas naquele espaço.

Já durante as movimentações para regulamentação das ZEIS, a partir de 2016, houve algumas citações esporádicas ao tema, a partir dos conselheiros moradores de ZEIS, mas o tema também era tratado neste espaço a título de informe. Não foi dado encaminhamento a nenhuma ação em área de ZEIS a partir do COMHAP, até agora. Inclusive, no momento em que uma das 10 ZEIS prioritárias foi ameaçada de remoção – ZEIS Dionísio Torres/Vila Vicentina – o tema foi colocado em diversas reuniões no ano de 2016, e o conselho não se posicionou.

O tema da Regularização Fundiária em geral, não só no tocante às ZEIS, é retomado algumas vezes, mas também no caráter de informe das futuras ações da gestão.

Enfim, dadas todas as informações analisadas quanto ao COMHAP percebe-se sua escassa incidência na definição de ações governamentais de urbanização e regularização fundiária, cumprindo um papel por vezes de figuração nos arranjos institucionais da gestão. Ao refletir sobre

o papel atual dos conselhos gestores de políticas públicas, GOHN (2011) lista algumas lacunas que tem impacto na pouca ou nenhuma efetividade destes quais sejam: criação de mecanismos que garantam o cumprimento do seu planejamento, ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens, não existência de ação coordenada entre os vários espaços de participação, dentre outros.

MARICATO (2007) dá um passo além nesta reflexão e nos fala sobre a cada vez mais remota possibilidade de debater temas estruturais na época do “participativismo”.

“Algum controle social sobre o Estado constitui uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos, assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais. Ao contrário do que pensam muitos intelectuais que veem nisso um desprezível reformismo, as conquistas de reivindicações concretas imediatas são alimento essencial para qualquer movimento reivindicatório de massas. Mas é preciso entender o Estado em sua complexidade, especialmente numa sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual. Seu poder de cooptação, e mesmo de corrupção, parece imenso”. (p. 93)

Assim, portanto, não se desconsidera a importância de espaços como Conselhos e Conferências, pois estes foram, essencialmente, conquistas sociais. O que se coloca para nós é o que está sendo debatido e decidido nestes espaços, a nossa capacidade na correlação de forças e a energia empreendida para alguma mudança efetivamente estrutural.

Vê-se, assim, que no caso de temáticas tão estruturais para a qualidade de vida da população mais vulnerável, como é o caso de políticas de urbanização e segurança da posse em favelas, não temos uma gestão democrática e as decisões sobre estes são historicamente tomadas em instâncias inacessíveis aos diretamente atingidos.

Figura 2.9 - Quadro resumo com fundos citados nas atas do comhap

- Fundo de terras (Lei nº 6.541, de 21 de novembro de 1989): em 2008 comentam que está sendo feito levantamento da situação “em sigilo”
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico, numa ata de 2001 (lei 8068 de 8.10.97), “com a finalidade de financiar ações de desenvolvimento socioeconômico nas áreas de habitação, geração de renda e esporte e lazer”;
- Fundo Municipal de Habitação (FMH), criado pela Lei nº 8.918/2004, e também regido pela mesma lei do COMHAP de 2006;
- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: Em 2007: Informe que Habitafor recebeu o primeiro recurso do FNHIS “e que está em discussão com a SEPLA para aplicar”. Em Maio 2008: “Para se credenciar para receber o recurso que virá, as entidades deverão ser aprovadas pelo COMHAP. Olinda comenta que na SER VI já estão sendo construídas 1126 UH com recurso do FNHIS.”
- Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social: conselho gestor tomou posse em janeiro de 2009;
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano: citado em agosto 2018;
- Fundo de arrendamento residencial (FAR): citado em 2018;
- Fundo de Combate a Pobreza – FECOPE: em abril 2019 “Waldemar Pereira relatou que os recursos do governo estadual para habitação vem daí”.

Fonte: Fortaleza/Habitafor. Sistematização: Lehab/V. Pinheiro (2021).

2.4. Análise do orçamento destinado e executado, segundo os 3 últimos PPAs e a as previsões na LOA, considerando os programas setoriais de habitação

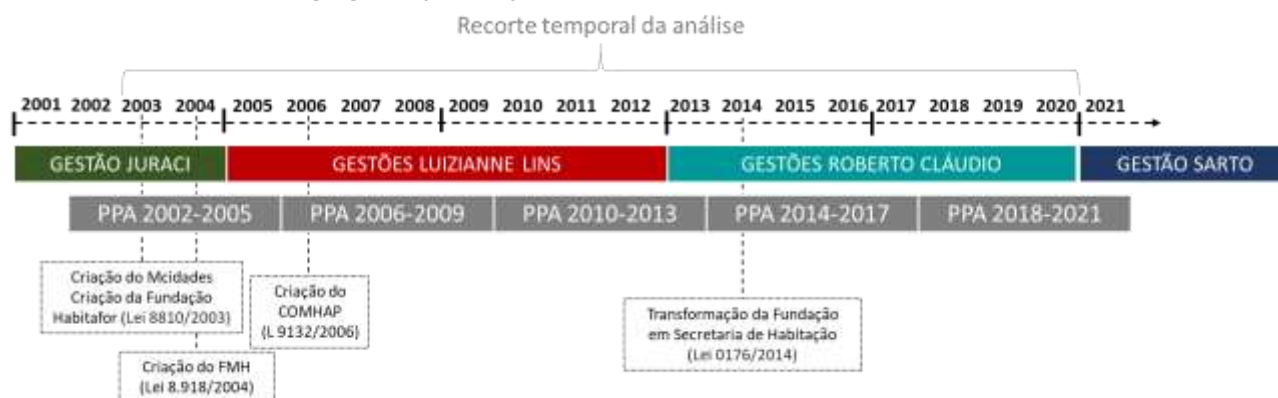
Neste tópico, busca-se a partir da análise do orçamento municipal complementar a análise das capacidades institucionais do Município de Fortaleza para implementação de políticas e programas de urbanização de favelas no ciclo recente.

Adotou-se como recorte temporal os últimos 18 anos, compreendendo os anos de 2003 a 2020. Todavia, a análise abrangendo todos estes anos só foi possível ser realizada para dados totais sobre a função habitação, pois para os 3 primeiros anos não foi possível encontrar informação detalhada sobre o orçamento.

Para os anos de 2010 a 2021 as informações foram obtidas a partir do site do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Para os 3 primeiros anos, 2003 a 2004, obteve-se apenas o resumo geral do Balanço Orçamentário, o que não permitiu obter a informação sobre despesas executadas agregadas por órgão nem por programa. Já para os anos de 2005 a 2019, uma vez que os dados não foram disponibilizados no Portal, foram coletados dos documentos em PDF da LOA e do Balanço Orçamentário de cada ano.

Importante destacar que incluídos os dois anos últimos anos da Gestão de Juraci Magalhães, o recorte temporal analisado perpassa por 5 gestões e 3 prefeitos diferentes. De 2005 a 2012 temos os dois mandatos de Luizianne Lins e de 2013 a 2020 os de Roberto Cláudio. A análise abrange os últimos 4 PPAS. Vale lembrar que o último ano de cada PPA, assim como a LDO e LOA correspondente, são executados pela gestão seguinte. Assim, o primeiro ano de mandato de Luizianne (2005) é realizado com base no orçamento previsto na gestão Juraci; já o orçamento do ano de 2013 foi previsto e planejado por Luzianne, porém, executado por Roberto Cláudio (Figura 2.10)

Figura 2.10 – Contextualização do recorte temporal da análise do orçamento municipal para habitação, considerando os valores agregados por função.



Elaboração própria. LEHAB. 2021.

Os dados foram coletados a partir da Leis e documentos que conformam o quadro do orçamento municipal, Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e Relatórios dos Balanços Orçamentários anuais. Para os últimos anos, os dados foram obtidos principalmente a partir da página web do Portal da Transparência do Município. Em casos de divergências de valores optou-se por considerar os Relatório Anuais com o Balanço Orçamentário, contudo, para os anos de 2014 a 2020 não foi feita comparação entre os dados que eram possíveis de serem obtidos no Portal.

Figura 2.11 Quadro: Material, fonte de informação e local de obtenção dos dados utilizados na análise.

PERÍODO	FONTE DE DADOS PRINCIPAL E LOCAL DE OBTENÇÃO
2003 a 2004	- Relatórios resumidos da execução orçamentária. Informação disponível por bimestre. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: https://antigo-transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/contasPublicas/rreo/2003 <i>A informação disponível eram tabelas resumidas do orçamento em formato html. Assim, para este período foi possível apenas a realização da análise por função do orçamento.</i>
2005 a 2009	- Relatórios demonstrativo da receita e despesa. Balanço de gestão fiscal. Informação disponível por ano. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Arquivo PDF. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/contas-publicas/balanco-geral - Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Prefeitura Municipal de Fortaleza. Arquivo PDF. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/orcamento/loa
2010 a 2013	- Portal da transparência. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Web Site: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/ - Relatórios demonstrativo da receita e despesa. Balanço de gestão fiscal. Informação disponível por ano. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Arquivo PDF. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/contas-publicas/balanco-geral - Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Prefeitura Municipal de Fortaleza. Arquivo PDF. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/orcamento/loa
2014 a 2020	- Portal da transparência. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Web Site: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/ - Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Prefeitura Municipal de Fortaleza. Arquivo PDF. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/orcamento/loa
2020	- Lei Orçamentária Anual de 2021 (LOA). Prefeitura Municipal de Fortaleza. Arquivo PDF. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/orcamento/loa <i>Obs.: Para o ano de 2021, ainda não finalizado, foram coletadas apenas informações da previsão orçamentária.</i>

Elaboração própria. LEHAB. 2021.

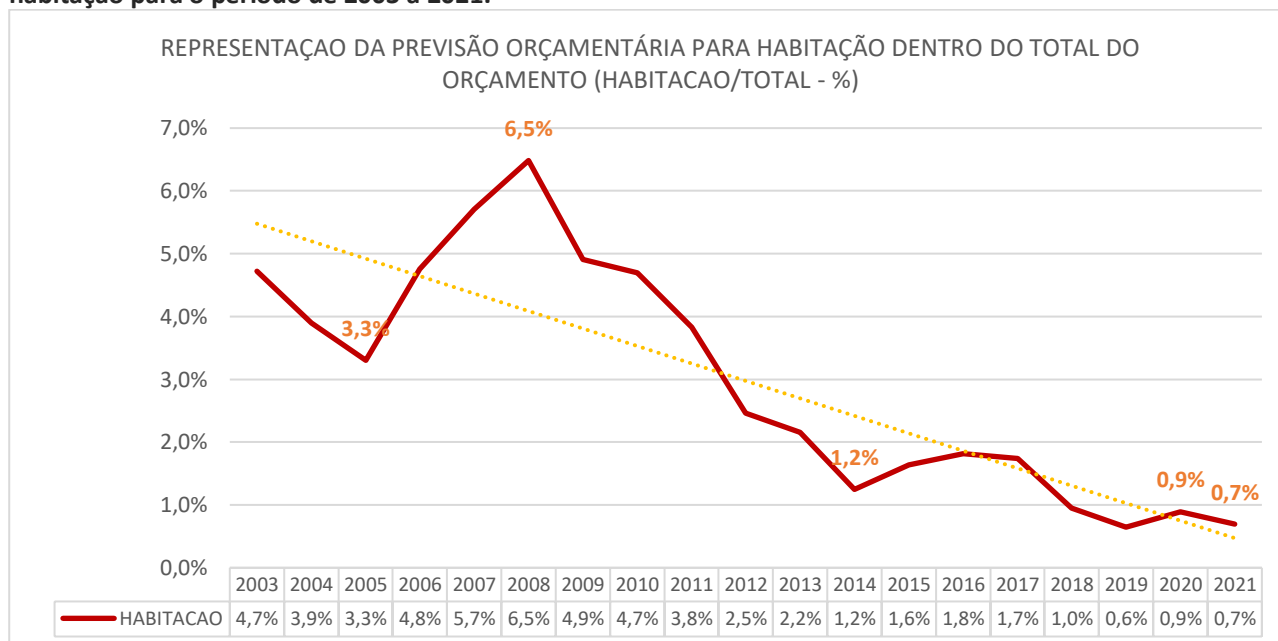
Os dados foram analisados a partir de sua sistematização por Função Orçamentária, Órgão e Programa.

2.4.1 Função Habitação no orçamento municipal

Tentando entender a importância que cada gestão colocou no tema da habitação a partir dos dados do orçamento, analisou-se o total previsto no orçamento considerando a função orçamentária habitação, de cada ano, comparado com o total do orçamento previsto para o respectivo ano. Apesar de variações relativamente pequenas, a tendência observada é de diminuição da representatividade dessa função dentro do orçamento total do município, com exceção do primeiro mandato de Luizianne Lins (Figura 2.12).

Nos três primeiros anos após a criação do Ministério das Cidades (PPA e LOAs elaborados na gestão do prefeito Juraci Magalhães), observa-se uma queda do orçamento previsto para habitação dentro do montante total. Em 2003 o orçamento destinado à habitação representava uma fatia de 4,7% do orçamento total, em 2004 cai para 3,9 e em 2005, primeiro ano da gestão Luizianne, mas ainda com orçamento dotado na gestão de Juraci, esse percentual caiu para 3,3%.

Figura 2.12. Percentual da previsão orçamentária segundo a LOA do município de Fortaleza destinada à habitação para o período de 2003 a 2021.



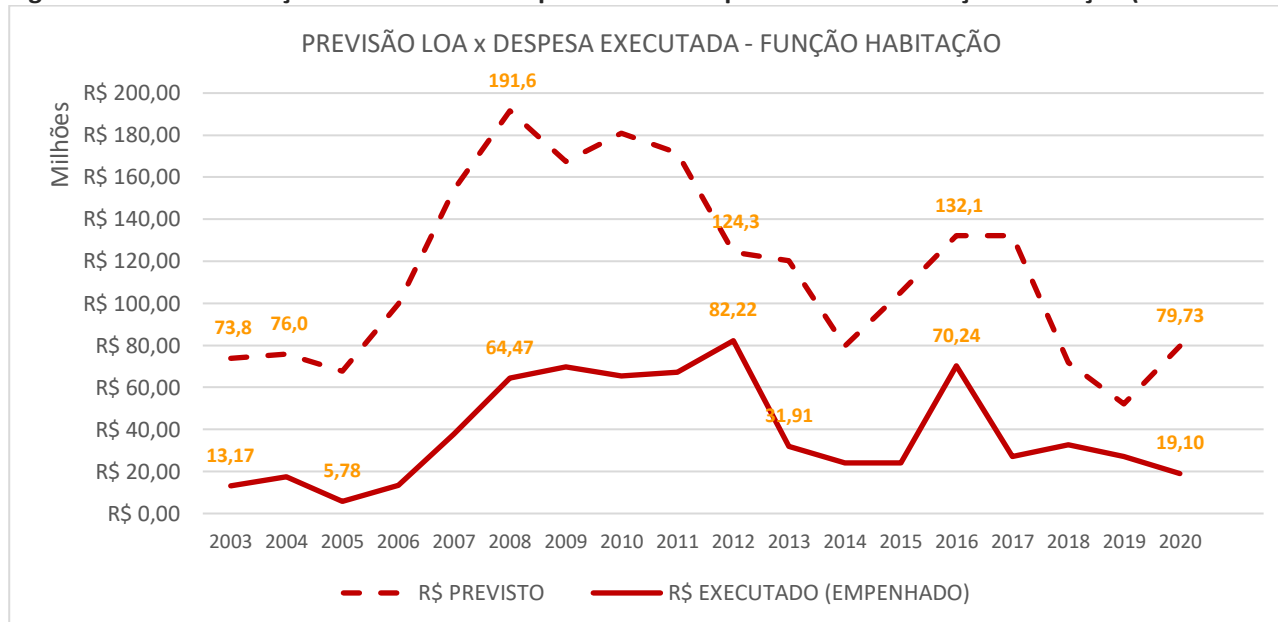
Fonte: Fortaleza. Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Organização: LEHAB/S. Rosa (2021).

A partir de 2006, e durante toda a primeira gestão da prefeita, observa-se um aumento considerável da destinação orçamentária para habitação que dobra o percentual da faixa de orçamento destinada à habitação, saindo dos 3,3% para 6,5%. Porém, a partir da segunda gestão de Luizianne observa-se um forte declínio do percentual destinado à habitação, chegando este a 1,2% na LOA de 2014. Esta diminuição em termos relativos do orçamento destinado a habitação permanece durante toda a gestão de Roberto Cláudio, apesar do quase imperceptível aumento na primeira gestão do RC, finalizando a gestão com a penas 0,9% do orçamento destinado a habitação.

Para este ano, 2021, primeira gestão de Sarto e última LOA de Roberto Cláudio, foi reservado do orçamento total do município de apenas 0,7%.

Ao observar os valores brutos do total previsto nas LOAs para habitação observa-se uma tendência semelhante à anteriormente descrita. Aumento na primeira gestão de Luizianne e diminuição a partir da segunda gestão da prefeita, permanecendo em queda na gestão Roberto Cláudio, com exceção do ano de 2016. Ao final da gestão de Juraci em 2004, a previsão orçamentária termina com 73,8 milhões de reais e chega a 191,6 milhões em 2008, último ano da primeira gestão Luizianne, um acréscimo de mais de 159%. Porém, termina o segundo mandato com uma queda de -25,7% (142,3 milhões). Ao final da segunda gestão de Roberto Cláudio observa-se mais uma queda de -45% na previsão orçamentária, chegando a 2020 com uma previsão de apenas 79,73 milhões (Figura 2.13).

Figura 2.13. Previsão orçamento na LOA e despesa executada para Fortaleza – Função Habitação (2003 a 2020).



Fonte: Fortaleza. Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Organização: LEHAB/S. Rosa (2021).

Já quanto ao orçamento executado (despesa empenhada) a tendência de aumento dos valores observada no primeiro mandato de Luizianne com relação a previsões dispostas nas LOAs, permanece, de forma mais tímida, durante toda a segunda gestão. Ao todo, do primeiro ano, de toda o período de gestão da prefeita, ao último, observou-se um incremento em valores brutos de mais de 13 vezes o valor inicial, fechando o ano com uma despesa empenhada de 82,22 milhões, maior recurso investido em habitação durante todo o período analisado. A partir do primeiro ano de gestão Roberto Cláudio a despesa empenhada cai para mais da metade (vai para 31,91 milhões) e permanece em queda fechando 2019 com apenas 19,1 milhões executados.

O ano de 2016, chama atenção ao representar uma exceção nessa queda da despesa executada na gestão Roberto Cláudio. O valor elevado neste ano se deve em grande medida ao aporte financeiro para os Projetos do Programa Minha Casa Minha Vida, na ordem de mais de 47 milhões (despesa empenhada), representando uma fatia de 67% de toda a despesa executada para habitação e mais de 83% das vinculadas ao FMHIS. Foi o segundo ano com maior orçamento executado em todo o período. No ano seguinte, em 2017, também é verificado um novo aporte financeiro ao programa, porém de menor valor, na ordem de R\$ 1.760.292,79.

Chama a atenção a desproporção entre o valor previsto na Lei orçamentária e o que é de fato executado no final de cada ano (Figura 2.14). Em termos gerais o município tem sido capaz de executar aproximadamente 20 a 40% da sua previsão orçamentária para a função, com alguns anos de exceção 2012 com 66%, 2016 com 53% e 2019 com 52%.

Ainda com relação ao percentual executado, o aumento observado no segundo mandato de Luizianne, e em especial durante toda a gestão RC, não representa necessariamente uma maior efetividade da execução da política e implementação dos programas e ações. Este aumento proporcional entre o executado e o previsto se deve à diminuição da previsão orçamentária neste período. De fato, a gestão Roberto Cláudio foi a que menos investiu em habitação (Figura 2.14) totalizando entre 2013 a 2020 uma execução de R\$ 256.326.864,49. Já entre 2005 a 2012 a soma foi de R\$ 406.041.091,41.

Figura 2.14. Despesas executadas – Função Habitação (2003 a 2020).

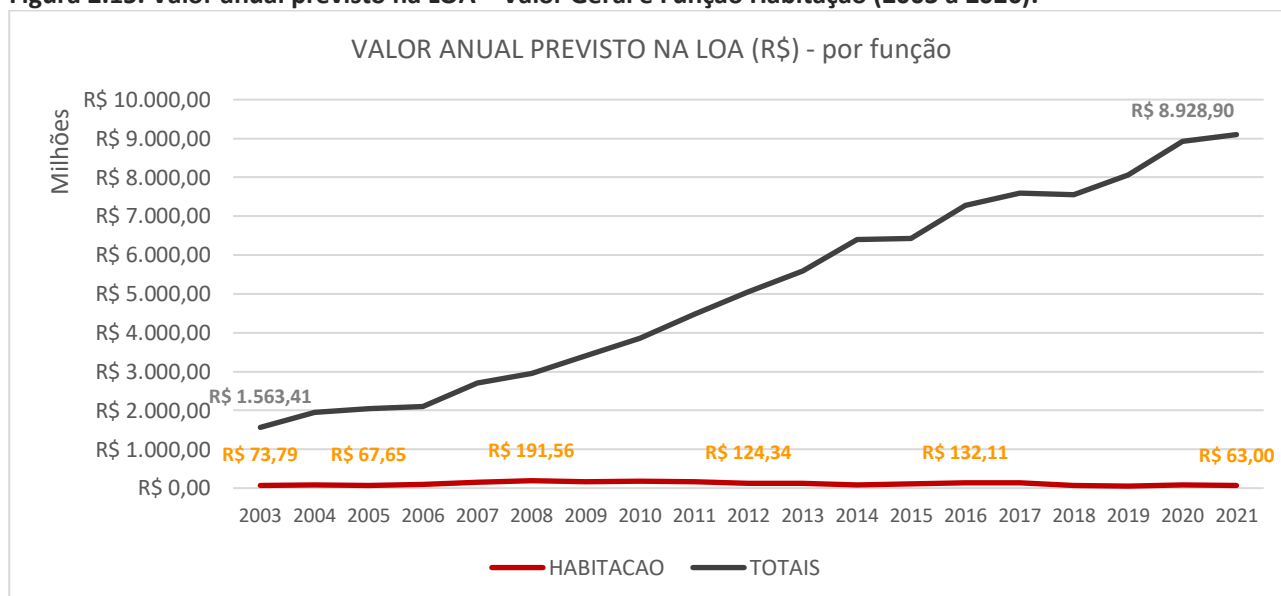


FONTE: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

A partir de informações sobre a execução dos projetos, levantadas nos pontos anteriores deste relatório, é possível constatar que muitas obras tiveram dificuldades para serem concluídas, se estendendo por vários anos e algumas entrando na próxima gestão. De 2013 em diante o município praticamente parou de investir em habitação, passando a maior parte do seu orçamento previsto e executado vinculado a despesas correntes (pagamento de pessoal, manutenção, gestão, entre outros gastos).

Vale destacar que apesar da diminuição de investimento em Habitação, a receita do município, durante o período analisado, teve um aumento expressivo. O município saltou de um orçamento total previsto na ordem de 1,5 bilhões para quase 9 bilhões entre 2003 a 2020. Para este último ano, 2021, a previsão do orçamento geral do município manteve a tendência de aumento, enquanto a previsão para habitação caiu para aproximadamente 63 milhões, valor menor do que o destinado à esta função há 20 anos atrás (Figura 2.15).

Figura 2.15. Valor anual previsto na LOA – Valor Geral e Função Habitação (2003 a 2020).

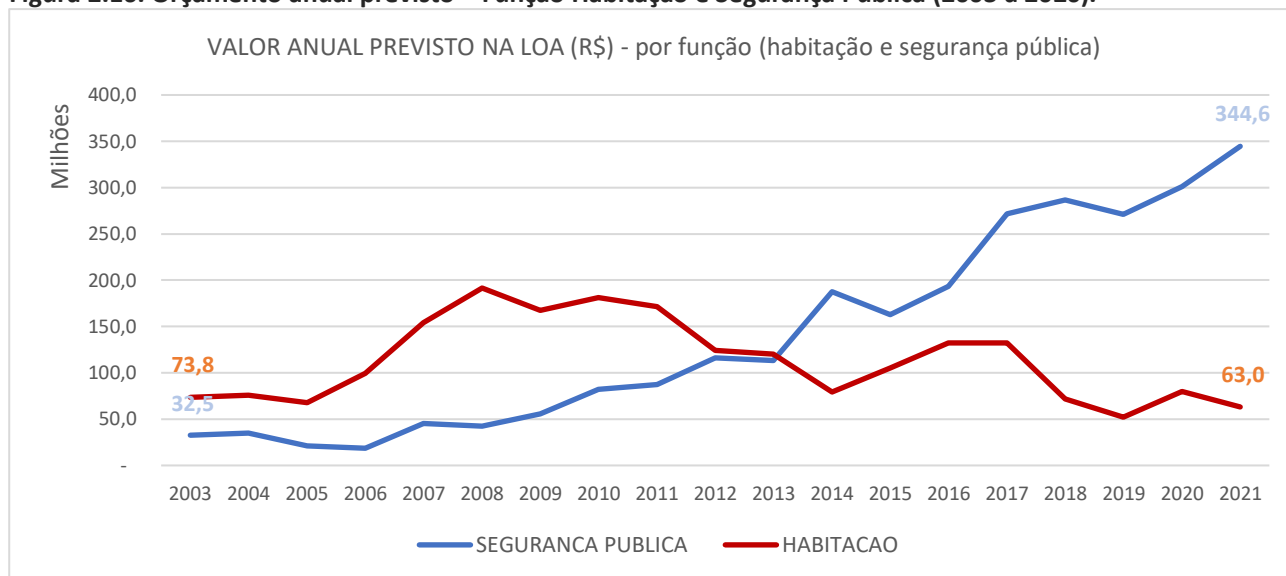


Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

A constatação assinalada no parágrafo anterior revela uma priorização do orçamento para outras funções ao longo do período analisado. Uma das funções que merece destaque é a da Segurança Pública. Esta passou de um orçamento previsto na LOA de aproximadamente 32,5 milhões para 335,6 milhões. Essa tendência de maior investimento em Segurança e menor em Habitação já vinha sendo assinalada desde a gestão de Luizianne Lins, mas é na passagem para a gestão de Roberto Cláudio que essa tendência se acentua (observar Figura 2.15). Contudo, os índices de violência no município aumentam a níveis alarmantes, indicando que o complexo problema da violência não se resolve apenas com investimentos em segurança e que pode não ser um bom negócio retirar receita de algumas funções para jogar na de Segurança.

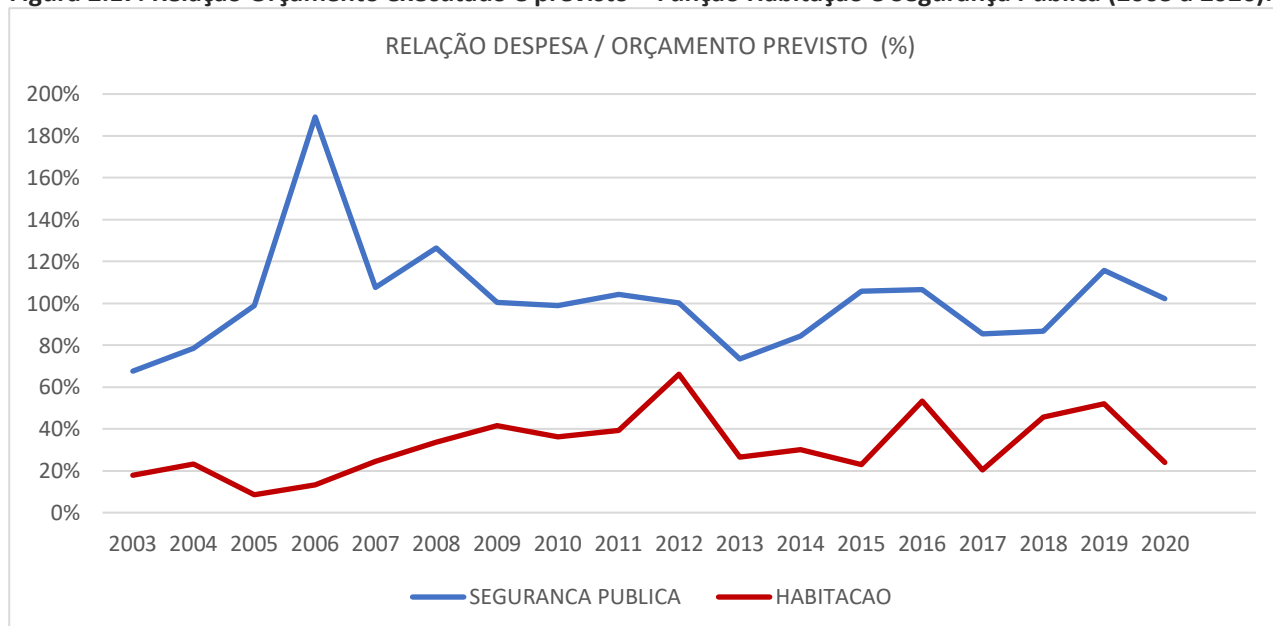
Além de uma maior previsão orçamentária, o montante final de despesas executadas para a função Segurança Pública também ganha destaque. Diferente da Habitação que raramente teve mais de 50% do seu orçamento executado, a Segurança ao longo do período analisado teve quase sempre aproximadamente 100% do seu orçamento executado, chegando em alguns anos a superar o valor previsto (Figura 2.17). Em 2020 o município executou mais de 307 milhões com segurança pública e apenas 63 milhões com Habitação.

Figura 2.16. Orçamento anual previsto – Função Habitação e Segurança Pública (2003 a 2020).

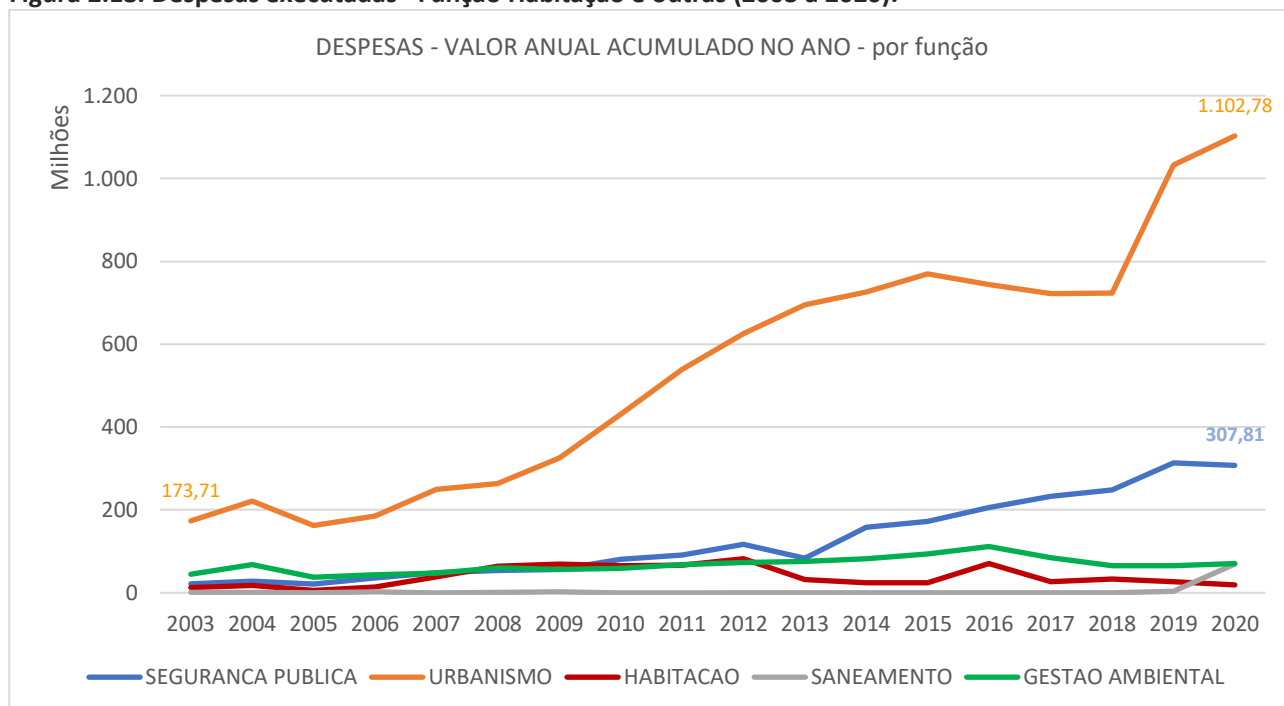


Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

Figura 2.17. Relação Orçamento executado e previsto – Função Habitação e Segurança Pública (2003 a 2020).



Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

Figura 2.18. Despesas executadas– Função Habitação e outras (2003 a 2020).

Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

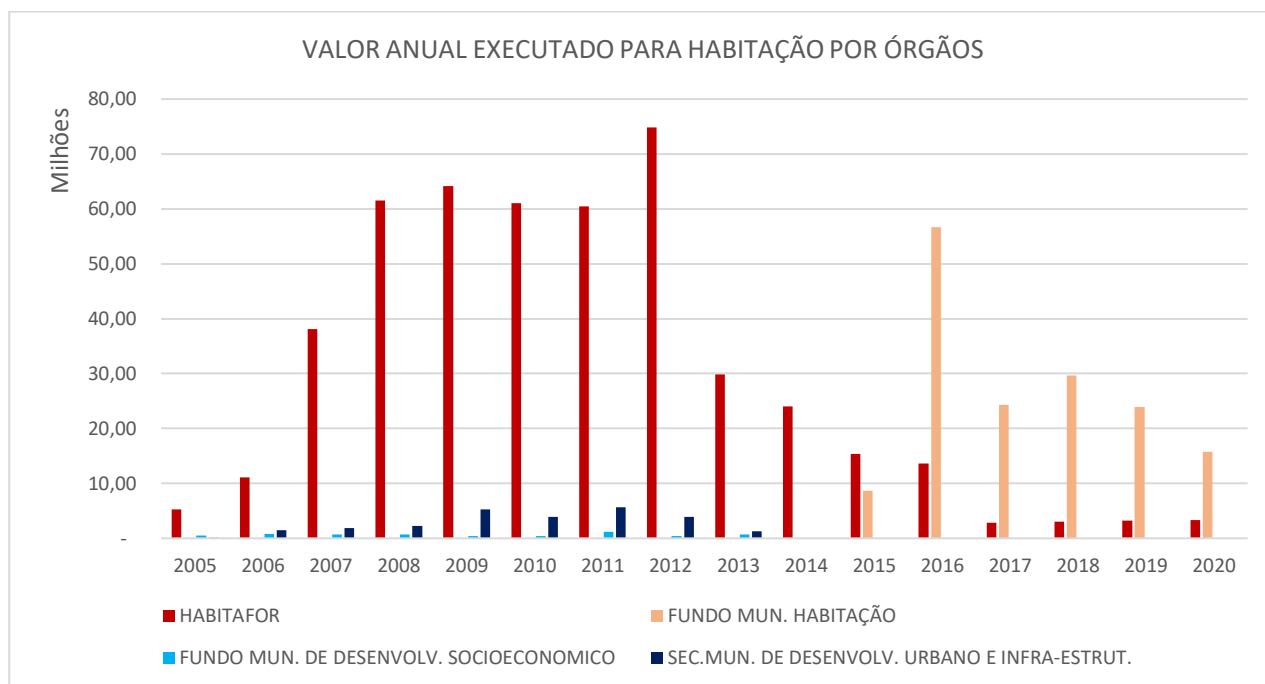
2.4.2 Distribuição do orçamento municipal para Habitação nos órgãos do município

Como visto anteriormente, antes da criação da Habitafor (Fundação Municipal de Desenvolvimento Habitacional) em 2003 (Lei 8.810/2003) as ações previstas para Habitação encontravam-se espalhadas por diversos órgãos. Com a criação da Fundação houve um esforço para concentrar o orçamento destinado a Habitação, seus programas e ações neste órgão. Inclusive pode-se perceber destinação orçamentária nos primeiros anos destinadas a ações de capacitação dos servidores e aquisição de equipamentos com recursos do HBB Desenvolvimento Institucional, assim como a reforma da sede, entre outros.

Ainda assim, ao longo dos anos de 2005 a 2014 a destinação orçamentária para habitação, para além da Habitafor, era distribuída para a Secretaria de Finanças e Infraestrutura e para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social e Econômico. Apesar esta divisão, a maior parte do orçamento destinado à habitação ficou concentrado na Habitafor (entre 80 e 90% do total – ver Anexo 2).

Em 2014, a previsão do orçamento para Habitação ficou concentrada apenas na Habitafor, mesmo ano em que a Fundação foi transformada em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (Lei 0176/2014).

Figura 2.19. Valor anual executado para Habitação por órgão da gestão (2003 a 2020).

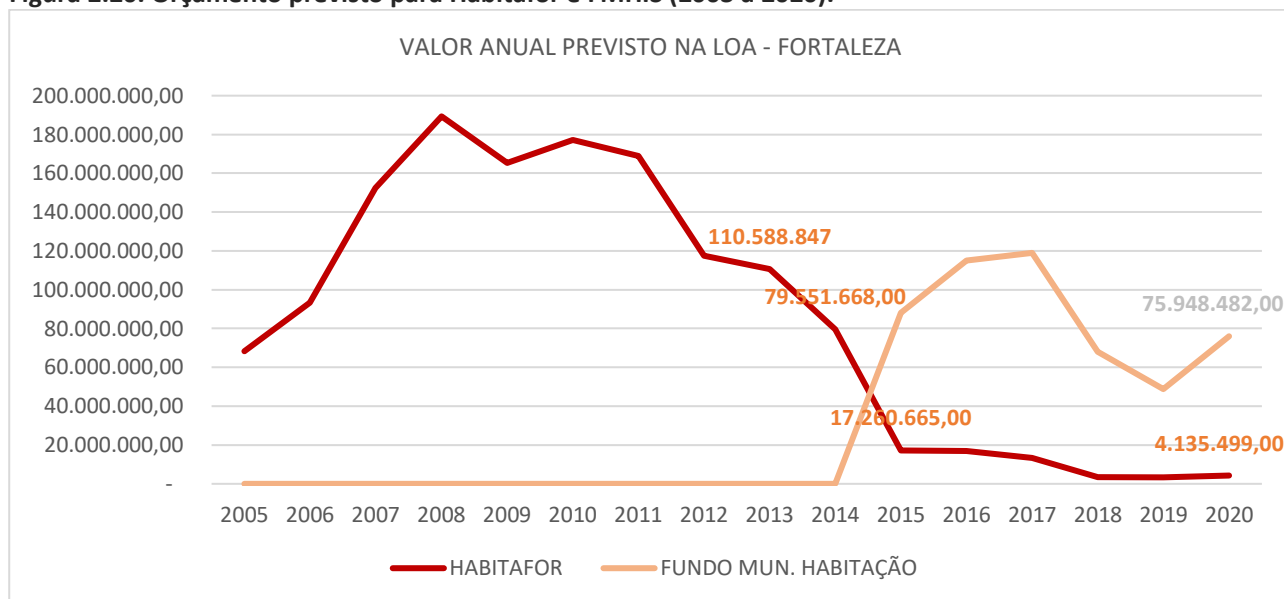


Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

Embora o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) tenha sido criado ainda na Gestão Juraci em 2004 (Lei 8.918/2004), ano seguinte a criação da Habitafor, este permaneceu inoperante por vários anos, vindo a receber recursos somente a partir de 2015 (Figura 2.19 E 2.20). A partir deste ano a concentração da previsão orçamentaria passou a se dar principalmente nesse Fundo, ficando a Habitafor principalmente com despesas correntes para gestão, manutenção e pagamento de pessoal, enquanto a o FMHIS concentrou as despesas de investimento destinadas a execução das ações dos programas.

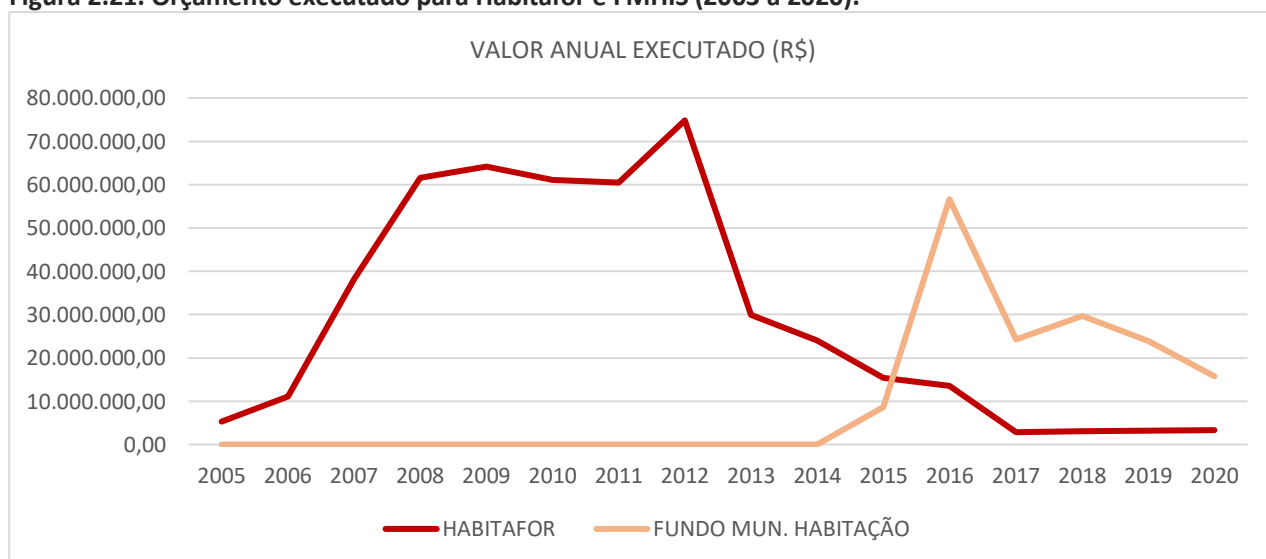
Assim, tanto ao observar o valor previsto como o valor empenhado para Habitação vinculado a Habitafor e ao FMHIS é possível constatar uma queda no orçamento vinculado à habitação e o início e aumento do vinculado ao FMHIS (Figura 2.20 e Figura 2.21).

No último ano do segundo mandato de Luizianne, em 2012, observa-se uma queda da previsão orçamentária destinada à Habitafor apesar de ter sido o ano com maior valor executado de todo o período analisado (quase 75 milhões). Essa tendência e diminuição de previsão de orçamento para Habitafor, e para a função habitação como um todo, se mantem ao longo de toda a gestão Roberto Cláudio, evidenciando o desinteresse desta nas ações desempenhadas pela secretaria. Movimento contrário observado, sobretudo, na primeira gestão de Luizianne onde pode-se observar uma tendência do aumento do valor total bruto previsto e executado pela Habitafor.

Figura 2.20. Orçamento previsto para Habitafor e FMHIS (2003 a 2020).

Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

A partir de 2015 é possível observar um forte aumento do percentual de orçamento executado na Habitafor. Este aumento, entretanto, como observado, deve-se sobretudo a desvinculação do orçamento para despesas de investimento dentro da Secretaria. A partir de 2015, o orçamento destinado a despesas de investimento nos programas habitacionais passa a ser vinculado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Vale destacar que no montante total a execução orçamentária para Habitação é bem menor entre 2015 a 2020 que nos anos anteriores.

Figura 2.21. Orçamento executado para Habitafor e FMHIS (2003 a 2020).

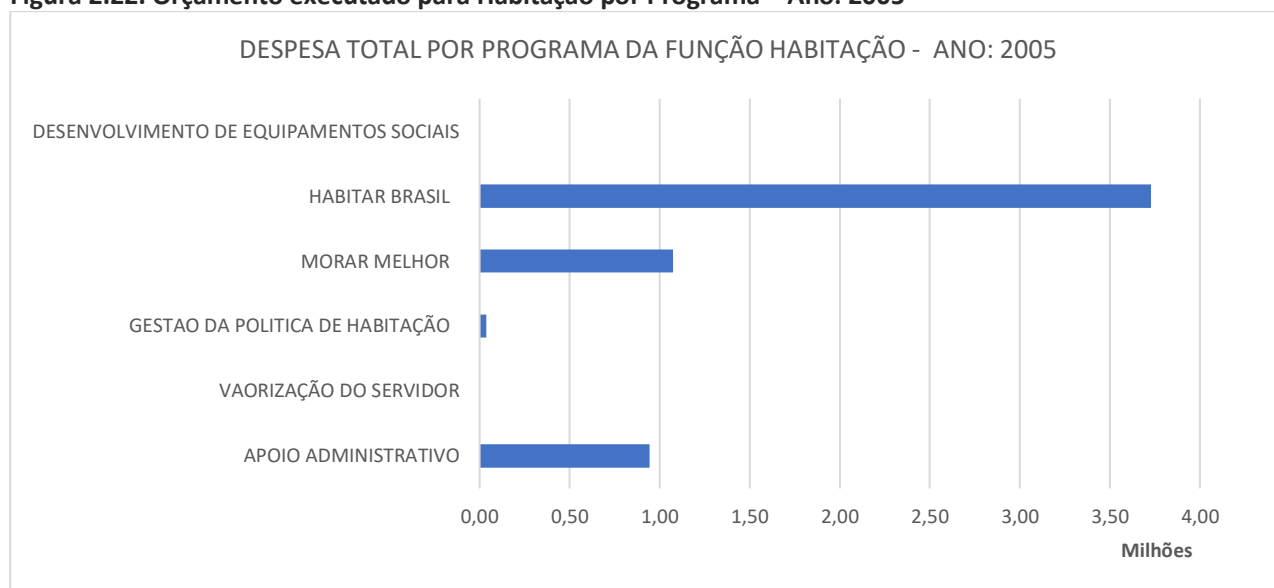
Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

2.4.3 Distribuição do orçamento municipal para Habitação de acordo com os Programas previstos por cada gestão.

Decidiu-se analisar o orçamento quanto aos Programas⁶ sistematizando-os pelos PPAs uma vez que estes são definidos pelo poder executivo e inseridos no Plano. Assim, as informações por ano foram reunidas em 4 grupos correspondentes ao PPA 2006-2009, PPA 2010-2013, PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021. Os dois primeiros foram elaborados durante a gestão de Luizianne e os dois últimos na Gestão de Roberto Cláudio. O ano de 2005 foi analisado em separado, e de forma mais breve, já que é o único vinculado ao PPA da gestão Juraci. Para o PPA de 2018-2021 é importante ressaltar que os dados foram analisados apenas até 2020, pois este relatório foi realizado em fevereiro de 2021 não tendo assim os dados de despesa executada para este ano.

Para o ano de 2005, dos programas previstos na LOA, apenas 4 deles possuem despesas executadas, sendo 2 deles com ações mais diretas ligadas a promoção de UH e/ou melhoria as condições de habitação, o Habitar Brasil – BID e o Morar melhor. Esses dois programas continuaram durante os demais anos da gestão Luizianne.

Figura 2.22. Orçamento executado para Habitação por Programa – Ano: 2005



Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

⁶ Conjunto articulado de ações que visam solucionar problemas, atender demandas ou ainda criar oportunidades de desenvolvimento e crescimento da cidade. É o elemento que integra o PPA e o Orçamento. (FORTALEZA, 2013, P.)

PPA 2006-2009

No PPA do primeiro mandato da gestão de Luizianne observa-se um aumento do número de programas vinculados a função Habitação com ações mais diretas ligadas à promoção de UH e/ou melhorias habitacionais. Os mesmos e seus objetivos podem ser observados na Figura 2.23.

Destes, ganham destaque, com relação ao valor executado: o Programa Morar Melhor, previsto ainda na LOA elaborada pela gestão Juraci, mas que se manteve por toda a gestão de Luizianne (primeiro e segundo mandato) e o Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais. Cada um destes teve ações executadas na ordem de mais de 60 milhões até o último ano do PPA. Além destes: o Programa Habitar Brasil-Bid (R\$ 25.729.317,6); o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social- PREURBIS (R\$ 10.191.838,9). O programa Casa Bela teve ao total apenas 1.679.563,5; o Desenvolvimento de Equipamentos Sociais com R\$ 661.447,72 e o Programa de Regularização Fundiária apenas um pouco mais de 57 mil. O programa Casa e Renda e o Programa de Arrendamento Residencial não tiveram execução orçamentária para este período (Figura 2.23). Figura 2.23. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2006-2009 da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 2.23. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2006-2009 da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Morar Melhor Objetivo: Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana para a população em áreas de risco.
Habitar Brasil Objetivo: Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos.
Desenvolvimento de Equipamentos Sociais Objetivo: Manter conservados os equipamentos sociais dos mutirões habitacionais construídos com o apoio do município.
Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social - PREURBIS Objetivo: Promover, de maneira sustentável, a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e/ou áreas de preservação ambiental.
Casa Bela Objetivo: Financiar reformas e ampliações de residências de famílias de baixa renda.
Programa de Arrendamento Residencial Objetivo: Assegurar o acesso à moradia às famílias de menor renda incluindo servidores públicos municipais.
Casa e Renda Objetivo: Construção de habitação de interesse social e capacitação para geração de emprego e renda para população carente, preferencialmente mulheres em situação de risco.

Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares

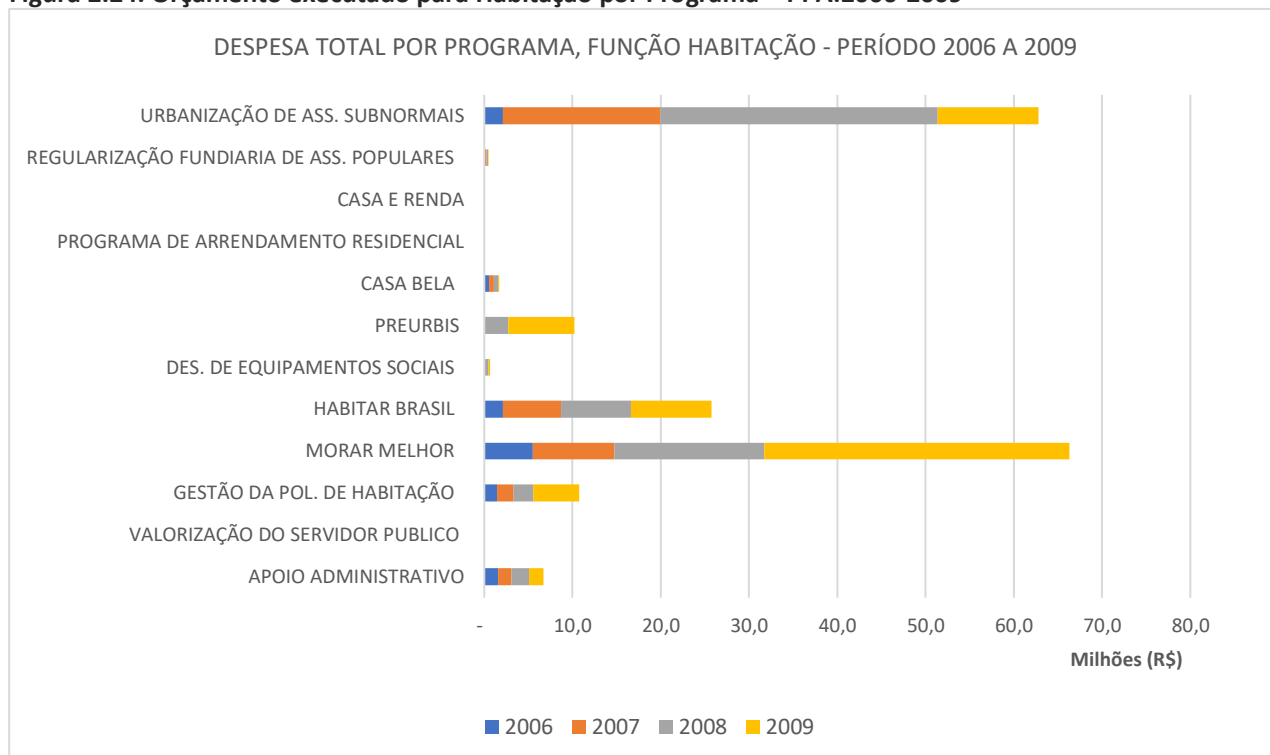
Objetivo: Garantir a regularização jurídica de todas as áreas de posse em assentamentos populares, dispensando real atenção, no que couber, às normas da Lei nº 8.923, de 29 de dezembro de 2004, publicada no D.O.M. nº 12.986, também previsto na alínea "f" do art. 4º, da Lei Federal nº 10.257, de 10/07/01 (Estatuto da Cidade).

Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais

Objetivo: Integrar assentamentos subnormais, universalizar serviços de saneamento básico melhorar a infraestrutura urbana para a população em assentamentos subnormais

Fonte: Fortaleza (2005). PPA 2006-2009. Sistematização: Lehab (2021).

Figura 2.24. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2006-2009



Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

PPA 2010-2013

No segundo mandato da gestão Luzianne foram mantidos os mesmos programas, com exceção do Habitar Brasil que dá lugar ao Programa de Habitação de Fortaleza/PAC, com uma execução de mais de 37 milhões, uma das maiores para o período.

Destaca-se a vinculação ao nome de alguns dos programas municipais dispostos neste PPA ao programa Federal PAC. Como o Habitação de Fortaleza/PAC, o Programa de Assentamentos

Subnormais/PAC, o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social- PREURBIS/PAC e o Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares/PAC.

O Programa Morar Melhor foi novamente o que teve o melhor desempenho, com relação ao valor executado, mais de 78 milhões. O Programa de Assentamentos Subnormais também tem destaque nesse período, agora com vinculação no texto do orçamento ao PAC, somando ao final do período um total de 36,7 milhões. O PREURBS, neste PPA, também vinculado ao PAC, executou 20,9 milhões. O Programa de Regularização Fundiária e o Casa Bela tiveram mais uma vez uma baixa execução orçamentária e o Programa de Desenvolvimento de Equipamentos Sociais e Programa de Arrendamento Residencial, nenhuma execução.

Vale destacar que alguns dos programas executados tiveram como conteúdos realizados ações de regularização fundiária.

Figura 2.25. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2010-2013 da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

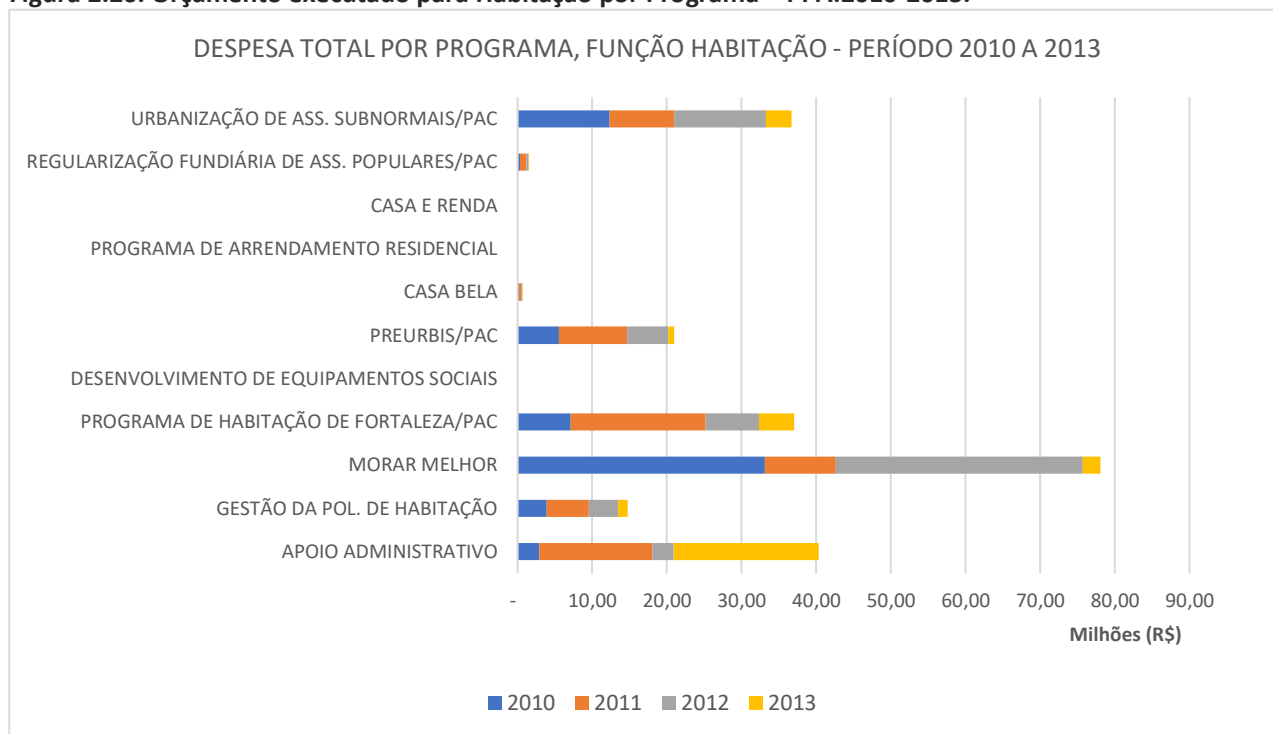
Morar Melhor Objetivo: Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana para a população em áreas de risco.
Programa de Habitação de Fortaleza/PAC Objetivo: Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos.
Desenvolvimento de Equipamentos Sociais Objetivo: Manter conservados os equipamentos sociais dos mutirões habitacionais construídos com o apoio do município.
Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social - PREURBIS/PAC Objetivo: Promover, de maneira sustentável, a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e/ou áreas de preservação ambiental.
Casa Bela Objetivo: Financiar reformas e ampliações de residências de famílias de baixa renda.
Programa de Arrendamento Residencial Objetivo: Assegurar o acesso à moradia às famílias de menor renda incluindo servidores públicos municipais.
Casa e Renda Objetivo: Construção de habitação de interesse social e capacitação para geração de emprego e renda para população carente, preferencialmente mulheres em situação de risco.
Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares/PAC Objetivo: Garantir a regularização jurídica de todas as áreas de posse em assentamentos populares, dispensando real atenção, no que couber, às normas da Lei nº 8.923, de 29 de dezembro de 2004, publicada no D.O.M. nº 12.986, também previsto na alínea "f" do art. 4

Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais/PAC

Objetivo: Integrar assentamentos subnormais, universalizar serviços de saneamento básico melhorar a infra-estrutura urbana para a população em assentamentos subnormais

Fonte: Fortaleza (2009). PPA 2010-2013. Sistematização: Lehab (2021)

Figura 2.26. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2010-2013.



Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

PPA 2014 – 2017

O PPA para o período de 2014 a 2017 foi o primeiro da gestão Roberto Cláudio. Logo de início chama a atenção o enxugamento no número de Programas. Dos 9 programas com ações mais diretas ligadas a promoção de UH e/ou melhoria as condições de habitação estabelecidos dos dois PPAs anteriores, foram mantidos apenas 4. São estes: Habitar Bem, Habitação de Fortaleza, Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS e Regularização Fundiária de Assentamentos Precários. (ver Quadro abaixo).

Destes 4 programas o Habitação de Fortaleza foi o que teve o maior orçamento executado ao longo do período, quase 80 milhões (R\$ 79.527.411,73). Os demais tiveram uma execução mais tímida. Para o PREURBS foram executados 19,3 milhões, Habitar Bem 16, 5 milhões e o Programa de Regularização Fundiária apenas 2,7 milhões.

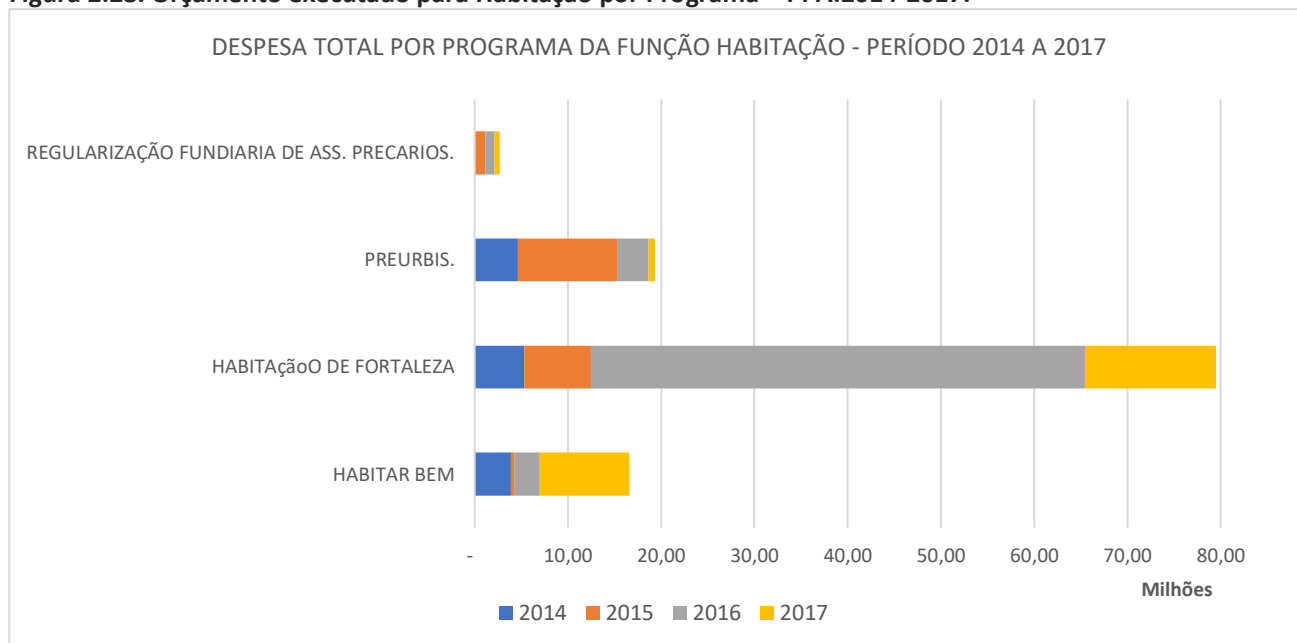
O destaque do Programa Habitação de Fortaleza deve-se à ação de Aporte Financeiro ao Programa MCMV, comentada anteriormente, que abarca 89% do valor executado para o programa em 2016 e 59,2% do valor total executado para os 4 anos neste programa.

Figura 2.27. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Fortaleza

Habitar Bem Objetivo: urbanização sócio ambiental de áreas de risco de fortaleza, produção de unidades habitacionais de interesse social e melhoria habitacional
Habitação de Fortaleza Objetivo: construção e melhorias de habitação de interesse social.
Requalificação Urbana com Inclusão Social - PREURBIS (multissetorial) – Aparece vinculado à mais de um órgão da gestão. Objetivo: promover a requalificação urbana e a melhoria das condições de vida das famílias que residem em áreas de risco da cidade.
Regularização Fundiária de Assentamentos Precários Objetivo: democratização do acesso da população de baixa renda a terra regularizada. (conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares e áreas públicas, da união estado e do município, bem como áreas consolidadas nos termos do estatuto da cidade e outros marcos legais.

Fonte: fortaleza (2013). PPA 2014-2017. Sistematização: Lehab (2021).

Figura 2.28. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2014-2017.



Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

PPA 2018-2021

Neste último PPA observa-se um maior enxugamento dos programas, sendo estes reduzidos a apenas 2 programas, Habitar Bem e O Programa de Regularização Fundiária (Figura 2.28). Para o programa Habitar bem foram executados 62 milhões e para o Programa e Regularização Fundiária houve um aumento do valor executado comparado com PPAs anteriores, 5,5 milhões, porém ainda baixo, mantendo a baixa execução orçamentária observada ao longo dos últimos 16 anos. Faz-se a ressalva que estes dados não contemplam o ano de 2021 ainda não finalizado.

Figura 2.29. Quadro: Objetivo dos programas vinculados a função Habitação previstos no PPA 2018-2021 da Prefeitura Municipal de Fortaleza

Habitar Bem

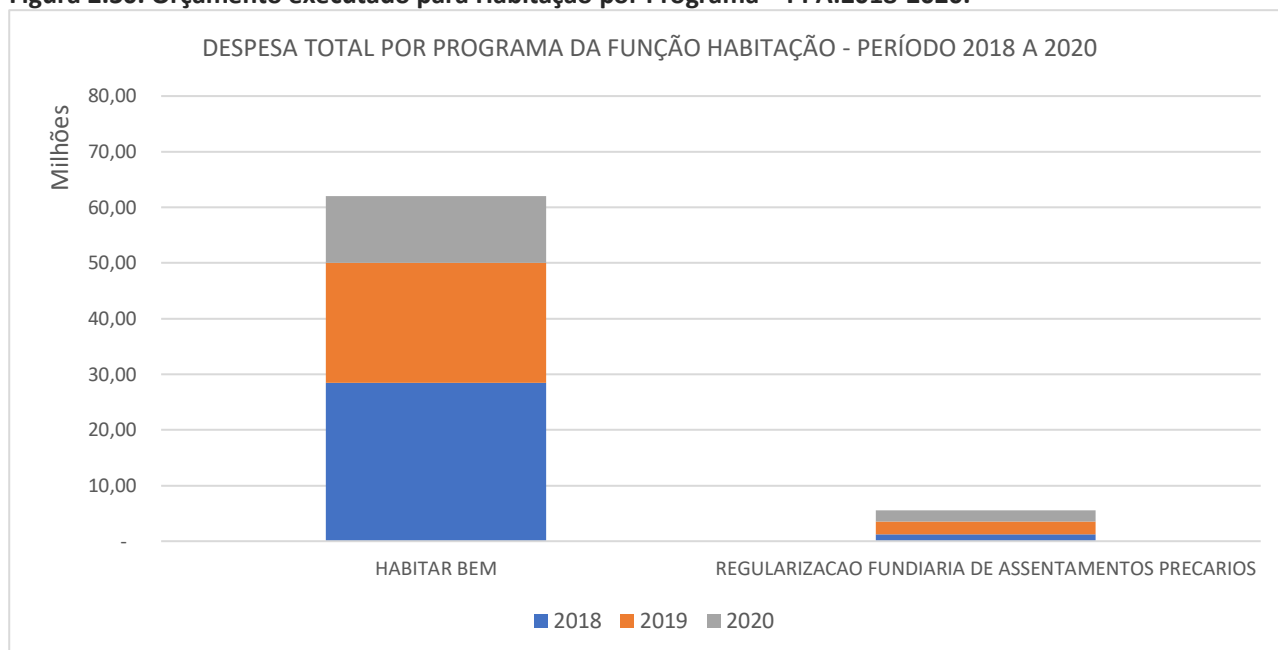
Objetivo: urbanização sócio ambiental de áreas de risco de fortaleza, produção de unidades habitacionais de interesse social e melhoria habitacional

Regularização Fundiária de Assentamentos Precários

Objetivo: democratização do acesso da população de baixa renda a terra regularizada. (conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares e áreas públicas, da união estado e do município, bem como áreas consolidadas nos termos do estatuto da cidade e outros marcos legais.

Fonte: Fortaleza (2017). PPA 2018-2021. Sistematização: Lehab (2021).

Figura 2.30. Orçamento executado para Habitação por Programa – PPA:2018-2020.



Fonte: Fortaleza. Relatórios Anuais com os Balanços Orçamentários; Portal da Transparência De Fortaleza. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Última Consulta Realizada Em 17 De Fev. De 2021; LOAs, 2006, 2007, 2008, 2009. Sistematização: LEHAB/S. Rosa (2021).

A leitura e análise dos dados do orçamento apontam para uma tentativa de estruturação do órgão Habitafor durante a gestão de Luizianne. Esta intenção é observada no aumento do orçamento previsto (primeiro mandato) e executado (nos dois mandatos) neste período para a

função habitação, bem como da quantidade e diversidade de programas. Todavia, a execução destes programas foi muito tímida e muitos projetos se arrastaram durante todos os 8 anos da gestão sem conclusão. Assim, apesar de ter executado mais que na gestão anterior e que na gestão de RC que lhe sucedeu, uma grande parte dos recursos arrecadados não foi executada.

A partir de 2009 observa-se uma tendência de redução do valor previsto nas LOAs para a função habitação. Levanta-se aqui a hipótese de que este fato pode estar associado, em parte, à baixa execução do orçamento previsto nos anos anteriores, criando assim justificativa para repasse do excedente para outras funções, bem como uma possível aposta, já iminente no Programa MCMV como principal programa de provisão habitacional. Todavia, é a partir de da mudança para a Gestão Roberto Cláudio que este último aspecto fica mais evidente. Tanto o orçamento previsto como o executado diminuem ainda mais, com um enxugamento drástico dos programas municipais e a permanência de obras inconclusas paralisadas. Também é neste período em que o município faz aportes financeiros ao PMCMV. Assim, a tentativa de estruturação da Habitafor e das ações vinculadas à Habitação não têm continuidade. Ademais, chegamos a 2021 com um orçamento para Habitação menor que o de 20 anos atrás, indicando a pouca importância que essa última gestão tem dado a questão habitacional e a concentração da Política Nacional ao PMCMV.

Por fim, destacamos a problemática das Zonas especiais de interesse social cujo desinteresse por sua implementação por parte da Prefeitura, notadamente da Habitafor revelaria para além da dissociação entre as políticas urbana e habitacional, o progressivo desmantelamento institucional do setor habitacional vivido nesta segunda volta do ciclo recente. No próximo capítulo faremos uma análise da estrutura jurídica-normativa em Fortaleza e do instrumento das ZEIS em Fortaleza no marco recente.

3. ESTRUTURA JURÍDICA-NORMATIVA PARA ATUAÇÃO EM FAVELAS: ZONEAMENTO, PLANOS, PARÂMETROS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.

Nesta seção trataremos da dimensão normativa da abordagem do Estado em assentamentos urbanos precários, considerando a presença deste tema nos planos municipais, nas leis de uso e ocupação do solo, investigando os instrumentos urbanísticos utilizados e os parâmetros adotados.

Antes de adentrar à escala do município, serão apresentadas as alterações na estrutura jurídica-normativa para atuação em favela nas suas diferentes esferas de governo.

Vale destacar que a regularização fundiária tem sido negligenciada ao longo da história das políticas públicas habitacionais de interesse social, vindo apenas recentemente a tomar parte das ações do município. Ainda assim, de forma bastante precária. Afinal como apresentado nas partes anteriores, as intervenções em favelas tiveram em sua maior parte a remoção e o reassentamento como principal estratégia urbanística.

No caso de Fortaleza, recorte espacial deste relatório, será dada ênfase às zonas especiais de interesse social, as quais tem sido alvo de debates desde os anos 2.000 quando se iniciou o processo de revisão do plano diretor. Tratava-se justamente do período em que ONGs, grupos de pesquisa e extensão e entidades buscavam disseminar a importância dos instrumentos do Estatuto da Cidade como mecanismos para enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promoção de justiça social.

Para tanto, faz-se necessário apresentar um breve resgate histórico dos desafios para a inclusão deste instrumento, cujo processo só começou a dar frutos nos últimos anos.

3.1. Alterações na estrutura jurídica-normativa para atuação em favelas

3.1.1. Marco Legal Nacional

A Regularização Fundiária no Brasil, atualmente encontra-se discriminada em um arcabouço legislativo regulatório nas três esferas dos entes federativos – União, Estado e Município. No que tange aos aspectos urbanísticos e ambientais da regularização fundiária tem-se início a questão com

o parcelamento do solo urbano, regido pela Lei Federal nº 6.766, de dezembro de 1979⁷, a qual regula urbanisticamente as cidades, no intuito de controlar a expansão urbana e de impor requisitos mínimos para a implantação de parcelamentos a partir da data-marco da lei. Mas vale salientar, que foi na Constituição Federal de 1988 (CF/88) que, efetivamente, a questão da regularização fundiária foi abordada a partir de demandas sociais antes não contempladas pela legislação corrente.

A Política Urbana Nacional foi tratada na Constituição Federal de 1988 em seu Capítulo III, com os artigos 182 e 183. O artigo 182 dispôs sobre o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, coloca o Plano Diretor Municipal como instrumento maior da política municipal de desenvolvimento urbano, facultando à gestão municipal a utilização de instrumentos de acesso ao solo urbanizado julgado pelo referido Plano como vazio, subutilizado e não utilizado. Já o artigo 183 possibilitou a regularização de extensas áreas ocupadas por 5 anos ou mais, com 250 m² ou menos, onde o posseiro utiliza o imóvel como moradia, não possuindo outro, e não havendo ação de reintegração no referido período.

Em 2001 foi promulgada a Lei Federal nº 10.257, Estatuto da Cidade que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/1988 e estabeleceu as diretrizes gerais da Política Urbana e os institutos jurídicos e políticos essenciais aos Municípios, reconhecendo a função social da cidade enquanto princípio maior da política de desenvolvimento urbano. O artigo 183 foi colocado a partir do instrumento do Usucapião Especial de Imóvel Urbano e as Zonas Especiais de Interesse Social/ZEIS foram reconhecidas enquanto instrumento urbanístico a ser utilizado em todo território nacional.

Tanto a Constituição, e sobretudo o Estatuto da Cidade, vêm ao longo dos últimos anos recebendo propostas e alterações que visam alterar a “nova ordem jurídico e urbanística” por eles inserida no marco regulatório nacional. Em 25/05/2019, Projeto de Emenda à Constituição/PEC nº 80 de autoria coletiva e iniciativa do Senador Flávio Bolsonaro, entre outros, foi lida em plenária e publicada no Diário Oficial do Senado. A referida lei altera o disposto no art. 182 de forma a estabelecer critérios ao cumprimento da função social da propriedade.

⁷ O primeiro marco a nível nacional. Uma legislação anterior, o Decreto-Lei Federal nº 58, de 10 de dezembro de 1937, dispunha apenas sobre loteamento e sobre a venda de terrenos para pagamento em prestações. Não prescrevia requisitos mínimos para os loteamentos em solo urbano; disciplinava apenas a compra e venda de lotes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm

Figura 3.1 - Quadro Comparativo CF/88 e PEC 80

TEXTO ORIGINAL CF/1988	PEC NO 80/2019
Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016) § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.	Art.182 § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor: I - parcelamento ou edificação adequados; II - aproveitamento compatível com sua finalidade; III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico. § 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. § 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana." (NR) Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.

Fonte: Produção própria com base em informações colhidas no site do Senado Federal.

Segundo o quadro comparativo acima, concorda-se com a nota técnica assinada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), quando a mesma afirma que a PEC 80 desconsidera a autonomia municipal e o papel dos Planos Diretores na definição de como se dará o cumprimento da função social da propriedade. É uma proposta que ignora a autonomia entre os poderes, pois condiciona a aplicação dos instrumentos à autorização legislativa ou judiciária.

Ao adotar a previsão de pagamento de indenização com valores de mercado para propriedades que não atendam a sua função social, premia um comportamento inconstitucional. A justificativa da referida PEC dada pelos senadores é totalmente incompatível com o princípio constitucional da função social da propriedade e outros direitos e garantias individuais, privilegiando o direito à propriedade em detrimento destes. Em termos gerais dificultará a aplicação dos instrumentos que buscam punir a retenção especulativa de imóveis, estimulando ainda mais tal ato.

Em termos do art. 183, que trata da regularização fundiária, a PEC 80 não trouxe propostas de alteração. Mas ao incidir de forma a descaracterizar o art. 182, abriu perigoso precedente e a possibilidade de entendimento jurídico desfavorável à prerrogativa do princípio da “garantia da propriedade da moradia”, sobretudo para o trabalhador pobre.

Ainda dentro das discussões sobre as propostas de alterações dos nossos principais marcos legais a nível nacional, temos aqueles referentes ao Estatuto da Cidade que afetam a questão da regularização fundiária (de interesse social). É o caso das alterações trazidas pela Lei nº 11977/2009, que dispôs sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e posteriormente revistas pela Lei nº 13465/2017, a Lei do Reurb:

Figura 3.2 - Quadro Comparativo Estatuto da Cidade - Leis PMCMV/2009 e Reurb/2017

ESTATUTO DA CIDADE	PMCMV/2009 E REURB/2017
Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:	Art. 4º V – institutos jurídicos e políticos: t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

	u) legitimação de posse
Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.	Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e <u>cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor</u> são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. § 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. § 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei⁸.	Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. § 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, <u>de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação</u> por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, <u>ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público</u>. § 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. § 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores,

⁸ Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

Fonte: Produção própria com base em informações colhidas no site do Senado Federal.

Outra comparação importante a ser feita é aquela entre a Lei nº 11977/2009, do PMCMV, e a Lei nº 13465/2017, a Lei do Reurb. Sendo a primeira aquela responsável pela definição mais abrangente da regularização fundiária para assentamentos precários: um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a qual visa não somente a questão dominial da titularidade, mas a plena integração da população residente destes assentamentos à uma realidade digna de moradia e urbanização, em um meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, Lei Federal nº 11.977, 2009, art. 46).

Posteriormente, ao final do Governo de Michel Temer, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465/2017, que revogou o Capítulo III da Lei nº 11.977/2009, adotando um novo modelo de regularização fundiária urbana. Enquanto em seu art. 46, a Lei nº 11.977/2009 priorizou o exercício da regularização enquanto política de desenvolvimento local, a lei de 2017 em seu art. 9º colocou como objetivo da regularização com os objetivos de promover a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e, a titulação de seus ocupantes. Trouxe ainda, neste mesmo artigo, a definição de um prazo para regularização: somente assentamentos irregulares existentes até 22 de dezembro de 2016.

Instituiu um prazo e criou mais requisitos à implementação do processo. Ignorando que, devido à alta complexidade, a questão da moradia no Brasil é um problema de resolução demorada e que depende de uma capacidade institucional dos agentes locais que demanda além de tempo, muitos recursos e continuidade da vontade política dos gestores.

A lei do Reurb manteve as modalidades de regularização de interesse social e interesse específicos, dando nova nomenclatura: ReurbS e ReurbE, dispondo de maneira mais abrangente sobre o assunto, e incluindo uma nova modalidade de regularização, sem denominação. Também alterou a denominação dada às ocupações irregulares por população de baixa renda, antes assentamentos irregulares, passando a núcleos urbanos informais.

Mudou ainda a denominação de infraestrutura básica para "infraestrutura essencial" e acrescentou a sua própria interpretação de infraestrutura essencial, além daquelas previstas na Lei nº 6.766. (art. 36, § 1º). E apresentou uma tendência a que se estabeleça maior importância ao aspecto fundiário em detrimento desse aspecto da infraestrutura e de outros ou de simplificar o plano de regularização a esse aspecto da escrituração. Desconsiderando o fato, já verificado em vários países que assim o fizeram, que a escritura do imóvel entregue aos moradores de comunidades em estado vulnerabilidade socioambiental não mitiga, muito menos resolve a

situação. Podendo vir a agudizar ainda mais a problemática da ocupação precária e irregular, sobretudo de áreas ambientalmente frágeis.

Como já verificado na Figura 02 acima, a Lei nº 11977/2009 estabeleceu no Estatuto da Cidade, os instrumentos de demarcação urbanística e de legitimação de posse, estruturando os trâmites necessários para a implementação da regularização fundiária de interesse social. Na Lei do Reurb/2017, a legitimação passou a ser aplicada apenas a imóveis particulares; sendo que em área pública, utilizar-se-á a Legitimação Fundiária ou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Vale salientar que a Lei da Reurb de 2017 também alterou a Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, adicionando ao artigo 11 da Lei do FNHIS o parágrafo 4º, habilitando a destinação de recursos do fundo para a compensação dos custos cartoriais da Reurb-S (BRASIL, Lei Federal nº 13.465, 2017, art. 72). Importante lembrar que este fundo era reservado basicamente para três condicionantes: à produção de lotes urbanizados com fim à habitação social, à implementação de unidades habitacionais de interesse social e melhorias habitacionais e à dotação de infraestrutura básica urbana às áreas caracterizadas de interesse social (BRASIL, Lei Federal nº 11.124, 2005, art. 17, inciso I).

3.1.2. Marco Legal Estadual

Feita a análise da evolução e alterações do marco legal nacional chegamos à esfera do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, objetivando-se aqui discorrer sobre as leis estaduais/municipais que dão suporte à execução das políticas e dos programas de intervenção em favelas.

No referente à competência do ente governamental estadual, mesmo que mínima e distante, este traz a disposição da regularização fundiária em algumas legislações, bem como na Constituição do Estado do Ceará: é responsabilidade do Estado e dos Municípios assegurar a regularização dos “loteamentos irregulares, inclusive os clandestinos, abandonados não titulados” (CEARÁ, Constituição do Estado do Ceará, 1989, art. 291, I).

De acordo com o Plano Ceará 2050 (CEARÁ, 2018) foi a partir de 1983 com o Plano Estadual de Desenvolvimento/PLANED (Governador Gonzaga Mota), que a “questão urbana” entrou no planejamento estadual. No PLANED a questão urbana foi abordada, não como política setorial, mas como política territorial e de desenvolvimento, daí a inclusão nas estratégias de gestão da componente Desenvolvimento Urbano e Regional.

Na gestão seguinte, do atual senador Tasso Jereissati, em 1987, foi criada a Secretária de Desenvolvimento Urbano (SDU). Onde para além da questão urbana, o meio ambiente entrou pela primeira vez como temática em uma secretaria de estado no Ceará. A SDU era composta pelo mesmo grupo de profissionais da gestão anterior e tinha como instituições vinculadas: a Companhia de Água e Esgoto (CAGECE), a Companhia de Habitação (COHAB) e a Superintendência do Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE); tendo como missão “estruturar o Ceará urbano, por meio da estratégia de organizar uma rede de cidades saudáveis e sustentáveis, atrativas para investimentos” (*ibidem*).

Em 1995 foi elaborado o PLANO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO/ ESTADO DO CEARÁ que apresentou como uma de suas principais diretrizes estratégicas o fortalecimento de 44 municípios – polo, definidos como os mais representativos do Estado. O Plano tinha por objetivo principal combater a excessiva urbanização metropolitana, concentrada em Fortaleza. O referido plano criou o Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB), com recursos do BIRD/BANCO MUNDIAL, para realização de ações fortalecimento institucional que incluíam, entre outras a elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e consolidação de Projetos Estruturantes; sendo os PDDU compostos pelos seguintes elementos: Caracterização, Plano Estratégico, Plano de Estruturação, Urbana, Projetos Estruturantes (entre eles, projetos de habitação e urbanização) e Legislação.

Ainda segundo o Plano Ceará 2050 (CEARÁ, 2018), devido algumas deficiências encontradas nos planos diretores elaborados, entre eles: desconsideração do disposto pela Constituição de 1988 em seus artigos 182 e 183; desconsideração dos instrumentos do Estatuto da Cidade e ausência de participação social, nos planos elaborados pelo PROURB pós aprovação do Estatuto; e em meio a um novo crédito dado ao planejamento urbano após a criação do Ministério das Cidades (2003) foi apontada como solução a elaboração de planos setoriais, nos quais estas deficiências deveriam ser sanadas e novos setores da política urbana seriam abordados ou aprofundados.

Em termos das leis ordinárias tem-se a Lei nº 16.099, de 2016 que institui a responsabilidade da análise a termo da conveniência e oportunidade que permitem promoção da regularização fundiária, além de outras responsabilidades a serem exercidas pelo Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará - IDECI, apontado pela lei como competente para tanto (CEARÁ, Lei nº 16.099, 2016). A referida lei ainda coloca meios de aquisição da propriedade pertencente ao Estado por meio de alienação, demarcação urbanística e legitimação de posse.

3.2. As ZEIS e o Marco Legal Municipal para intervenção em favelas

3.2.1 Antecedentes legais

No âmbito municipal, antes mesmo da inserção das ZEIS no Plano Diretor Participativo (PDPFor/2009), é possível reconhecer a discussão do tema das “áreas especiais de interesse social” em algumas das leis urbanísticas formuladas para Fortaleza. Considerando que ao longo de décadas adotou-se a remoção e o reassentamento como principal estratégia de urbanização de favelas, e que os índices especiais para projetos habitacionais de interesse social vêm sendo adotados para questionar a regularização fundiária de assentamentos urbanos precários, almeja-se neste tópico apontar os índices escolhidos nos planos municipais e nas leis de uso e ocupação do solo e em algumas normas locais específicas para HIS.

Plano Diretor Físico de Fortaleza/ Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo/ 1975

Institui uma “política de renovação urbanística”, em cujas diretrizes figura o estímulo à:

“Art. 30 – A política de renovação urbanística tem como objetivos os seguintes:

(...)

III – Estimular a urbanização de terrenos não aproveitados correspondentemente às necessidades sociais da comunidade.

IV – Estimular a melhora das edificações de baixo custo.” (FORTALEZA, 1975)

Esse tipo de estratégia viria a se colocar sob o título de Zona Especial 3 (ZE3), em cuja definição consta “Remanejamento de Quadras – desmembramento ou reajustamento de lotes – Renovação Urbanística – Reurbanização de Bairros e Zonas” (FORTALEZA, 1975).

Não aborda a habitação de interesse social diretamente, apenas se referindo aos padrões imobiliários residenciais permitidos: residência unifamiliar, uso misto e residência multifamiliar. Essa última tem diversas subcategorias: 1. Agrupamento em desenvolvimento vertical; 2. Habitação geminada, sendo duas unidades horizontais; 3. Habitação em série, horizontal, com máximo de seis habitações por agrupamento, frente mínima de 6m e área mínima de 150m² por cada lote resultante; 4. Conjunto residencial, com pelo menos dez unidades agrupadas horizontalmente ou verticalmente. A forma “conjunto habitacional” estaria mais aproximada a essa categoria, tendo as seguintes exigências de espaço comum: espaço de lazer não coberto de área proporcional a 6m² para cada unidade habitacional do conjunto (no caso de um conjunto de dez unidades residenciais,

sua área de lazer teria pelo menos 60m²); espaço para instalação de equipamentos sociais, na proporção de 4m² por unidade residencial, seguindo a fórmula anterior; espaço permitido para comércio varejista e serviços de âmbito local, de área na proporção de 2m² para cada unidade residencial; a forma de gestão é através da instituição de condomínio.

Apenas em 1979 foi sancionada lei específica que tratava da habitação de interesse social na forma “conjunto residencial”.

Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo/ 1979

A única norma diretamente relacionada a habitação de interesse social consta na parte de estacionamentos:

“Anexo V – Estacionamentos:

(...)

3) Os conjuntos residenciais de interesse social e aqueles construídos pela COHAB terão o número de vagas reduzidas para: uma vaga para cada três unidades habitacionais.”
(FORTALEZA, 1979a)

As questões relativas a HIS tiveram seu tratamento dado pela Lei Específica de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, a seguir.

Lei de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social (Lei nº 5234/1979)

Esta lei define que conjuntos residenciais de interesse social são os projetos destinados à urbanização de programas habitacionais promovidos pelas entidades governamentais COHAB-CE, PROAFA e Fundação do Serviço de Fortaleza, e cujo custo total por unidade não ultrapasse 500 UPC⁹. As Habitações de Interesse Social se classificavam em residencial unifamiliar e residencial multifamiliar.

Quanto ao parcelamento do solo para a construção de Conjuntos exclusivamente de edifícios residenciais unifamiliares, exigia-se a destinação mínima de 33% para áreas institucionais, área livre e sistema viário, das quais um mínimo de 10% para áreas livres, e de 4% para áreas institucionais.

⁹ Unidade Padrão de Capital (UPC), era o indicador utilizado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) desde 1965.

Quando o parcelamento objetivasse residenciais multifamiliares, seguia-se a exigência padrão: mínimo de 40% para áreas institucionais, livres e sistema viário, sendo que um mínimo de 15% para áreas livres e mínimo de 5% para áreas institucionais.

Quanto às dimensões máximas de quadra em Conjuntos, os lados não podiam superar 250m e 40m, em comprimento e largura (a largura máxima padrão era 50m). Havia maior restrição para o parcelamento destinado a edifícios residenciais multifamiliares que porventura estivesse em corredor de atividades, tipo de zona instituída em 1976 e redimensionada pela LUOS/79, ao longo dos principais eixos viários: nas ruas perpendiculares ao corredor, a face de quadra não poderia superar 66 metros.

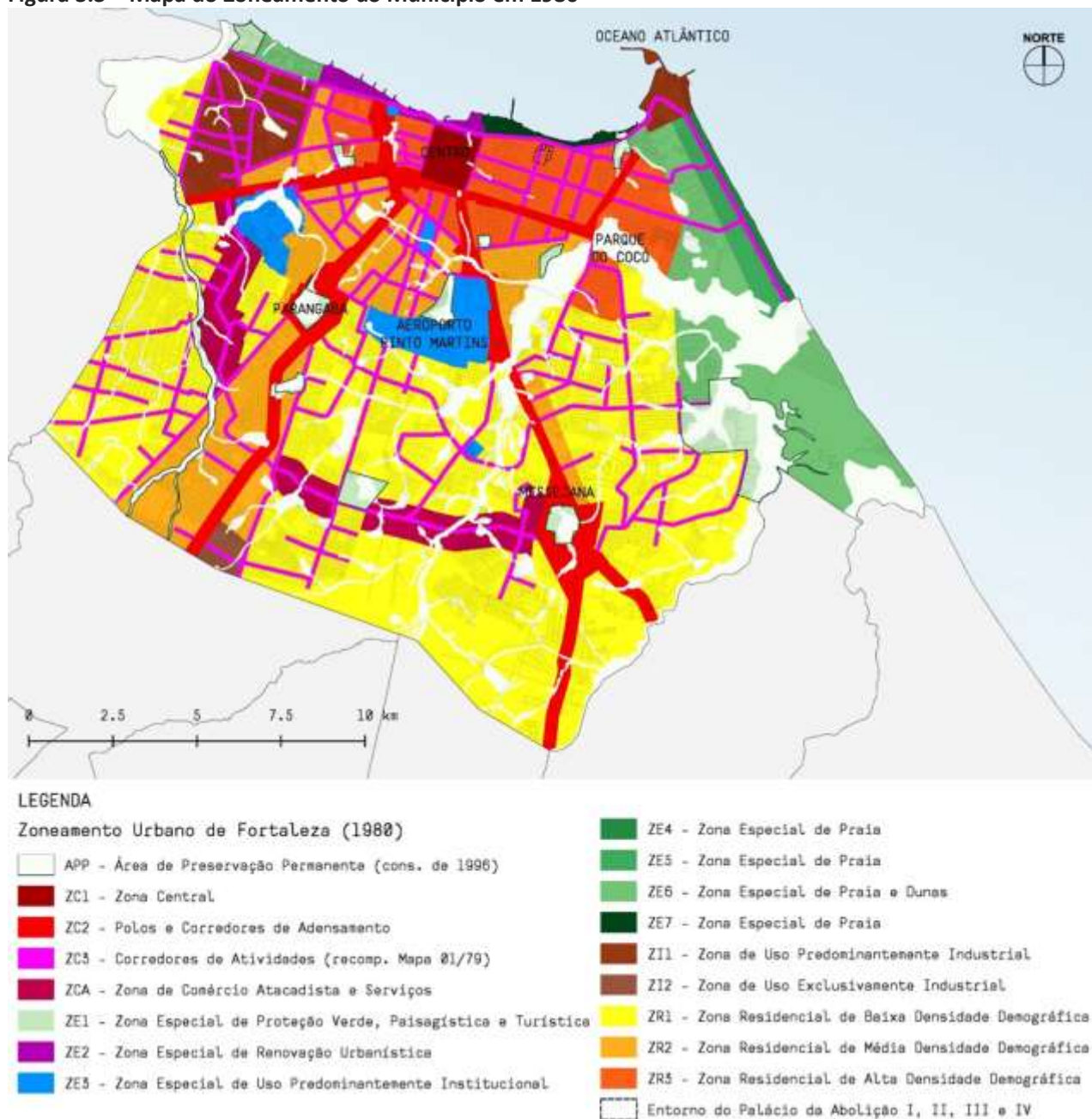
Permitia-se ainda a inclusão de vias exclusivas de pedestres com caixa de pelo menos oito metros de largura (padrão do loteamento comum exigido pelo Município à época). As vias de circulação de veículos poderiam ter 11 metros de seção, sendo sete metros para pista de rolamento e dois metros divididos para calçadas em ambas as laterais. Vias que ligassem outras duas do Sistema Viário Básico (trata-se da malha de arteriais e coletoras definidas no Mapa do Zoneamento da LUOS/79 na Figura 03) deveriam ter caixa mínima de 14 metros, sendo nove para pista de rolamento e 2,50m para cada uma das calçadas.

O mais inusitado é a exigência de lote mínimo em parcelamento para Conjuntos, superior ao exigido pela Lei Lehmann: testada mínima era de 5,50m e área mínima, 135m², idêntico ao que se exigia para o loteamento comum pelo Município.

Quanto às categorias de uso em loteamentos de Conjuntos, além de Residencial Unifamiliar e Residencial Multifamiliar, permitia-se o Comércio Local e o Serviço Local. Dessa forma, estava excluído o Uso Misto em um mesmo empreendimento. Apenas no caso do loteamento se localizar lindeiro a um corredor de atividades, ele deveria então se adequar às exigências desse tipo de zona – nelas, se promovia o Uso Misto, por exemplo.

Apesar da proibição de empreendimentos residenciais multifamiliares imposta pela LPUOS/79 nas ZR1 (Zonas Residenciais de Baixa Densidade Demográfica – 70hab/ha), a Lei 5234/1979 permitia elevar o índice de aproveitamento de 1 para 1,1 no caso de que se esse tipo de empreendimento fosse de interesse social e estivesse ao lado de um corredor de atividades. É importante entender que a categoria de zona “Corredor de Atividades” se dá por sobreposição às demais, ou seja, há corredores de atividades em zonas residenciais do tipo 1, 2, 3, e assim por diante.

Figura 3.3 – Mapa do Zoneamento do Município em 1980



Fonte: Elaboração M. Capasso/LEHAB/UFC (2020) com base na LPUOS/1979 consolidada em 1980.

A Lei nº 5234/1979 proibia ainda a construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social na Zona Central do Município, definida pelas avenidas Dom Manuel, Heráclito Graça, Duque de Caxias, Imperador e Pres. Castelo Branco. Outra questão inusitada é a proibição de Conjuntos do tipo residencial multifamiliar nas Zonas Especiais: ZE1, áreas de preservação ou de amortecimento ambiental; ZE2, Zona Especial de Renovação Urbanística (ZE2), delimitada sobre todo o Pirambu, Arraial Moura Brasil e Praia de Iracema; ZE3 (Campus do Pici, Marinha, 23 B.C., Aeroporto Pinto Martins e Estádio Plácido Castelo; ZE4 e ZE5, delimitadas como “faixas de praia” – mas que tem traçado próximo às atuais zonas de orla, como a Praia do Futuro (ZE4 e ZE5), Meireles (ZE7); além disso, a ZE6, sobre as praias e dunas da Sabiaguaba, Barra do Ceará e Praia do Futuro.

Quanto às diretrizes edilícias para o uso residencial unifamiliar em conjunto habitacional, exigia-se um pé-direito mínimo de 2,40m. De forma geral (multifamiliar ou unifamiliar), as dimensões mínimas exigidas eram:

Figura 3.4 – Quadro dimensões mínimas para uso residencial na Lei nº 5234/1979

TIPO	ÁREA MÍNIMA DO TOTAL	DIÂMETRO MÍNIMO DE CADA AMBIENTE
1 dormitório	7,5m ²	2m
2 dormitórios	15,0m ²	2m
3 dormitórios	20,0m ²	2m
4 dormitórios	27,5m ²	2m
Sala	10,0m ²	2,5m

Fonte: Produção própria com base na referida lei.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-FOR 1992)

Trata-se do plano diretor revisado à luz da Constituição Federal de 1988, ampliando seu conjunto de princípios (ou “normas-fim”, segundo Gomes, 2006) com a introdução da função social da propriedade:

Art. 3º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando os interesses coletivos são prevalentes ao exercício dos direitos a ela inerentes

Art. 4º - Para cumprir sua função social, a propriedade urbana deve atender no mínimo aos seguintes aspectos:

recuperar a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular;

controlar a densidade populacional, com a correspondente e adequada utilização urbana;

gerar recursos para o atendimento da demanda de infraestrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento das atividades urbanas;

promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados reprimindo sua retenção especulativa;

compatibilizar a utilização do solo com preservação do meio ambiente;

compatibilizar a utilização do solo com a segurança e a saúde de seus usuários e moradores circunvizinhos. (FORTALEZA, 1992)

Esse capítulo se associa às mesmas retóricas utilizadas sob o rótulo “renovação urbanística”, da LUOS anterior, no que tange ao combate a vazios urbanos. Avança nas especificidades ao introduzir a saúde, a segurança e a densidade populacional como temas diretivos.

À frente, o tipo de abordagem no combate aos vazios urbanos se daria por “estímulo”, sem mencionar eventuais sanções:

Art. 14 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR) é o principal instrumento da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana, com a finalidade precípua de orientar a atuação da administração pública e da iniciativa privada, visando:

(...)

V – induzir a utilização dos vazios urbanos, através de incentivos sócio-econômicos. (FORTALEZA, 1992)

Outro ponto importante é no que toca ao controle do fluxo migratório para a cidade, inferindo sua capacidade de planejamento da política habitacional:

“Art. 20 – São macrodiretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano:

I – promover a política de desenvolvimento municipal de forma integrada à política de desenvolvimento estadual e regional, a fim de que, através de um planejamento adequado, se reduza o fluxo migratório para o Município;

(...)

XXI – assegurar que a propriedade cumpra sua função social, segundo as determinações desta Lei, a serem traduzidas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo...” (FORTALEZA, 1992, grifos nossos)

No parágrafo XXI, cabe destacar a distinção entre a definição dos parâmetros zoneamento, que à época, se dava apenas na LUOS. No artigo 59, também se reforça que os indicadores de zonas especiais também serão feitos na LUOS; igualmente nas disposições transitórias (art. 117), onde se lê o conteúdo básico necessário à LUOS. Dessa forma, o plano diretor continha as “normas-fim”, ou seja, princípios e objetivos, enquanto a LUOS continha as “normas-tarefa” (GOMES, 2006), os indicadores de uso e ocupação do solo. Essa dicotomia foi suplantada no PDP-2009.

Quanto aos tipos habitacionais, tanto o conjunto quanto o assentamento informal estão definidos sob o título “dos usos e ocupações diferenciados”:

Art. 61 – Usos e ocupação diferenciados são aqueles que requerem normas e padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo próprios, compreendendo:

I – conjuntos habitacionais de interesse social;

(...)

III – assentamentos espontâneos (favelas)... (FORTALEZA, 1992)

Os conjuntos habitacionais vêm definidos como “projetos destinados a urbanização de áreas para implantação de programas habitacionais (...) para atendimento da população de baixa renda”

(FORTALEZA, 1992). Apenas aos conjuntos com mais de 100 unidades habitacionais, exige-se a implantação de equipamentos comunitários, alterando drasticamente o critério em relação à LUOS anterior. São eles públicos: campos de esporte e *play-grouds*, edificações para assistência social, médica e sanitária, educação, esporte e lazer.

Quanto à definição de assentamentos espontâneos são:

(...) podendo ser objeto de regularização fundiária, áreas ocupadas por população de baixa renda, favela ou assentamentos assemelhados, destituídos de legitimidade de domínio dos terrenos, cuja forma se dá em alta densidade e em desacordo com os padrões urbanísticos vigentes (...) (FORTALEZA, 1992)

As tipologias diagnosticadas na lei são essencialmente de dois tipos: terrenos públicos ou privados, ocupados por população de baixa renda e que podem ser objeto de “urbanização ou regularização jurídica da posse da terra”; “loteamento em *terrenos não utilizados ou subutilizados* (sic), em relação aos quais houver interesse público na promoção de assentamentos populacionais de baixa renda” (FORTALEZA, 1992). Por certo, a ocupação do assentamento informal produzia não produzia a noção de utilização perante o poder público, visto que parece ser uma ideia de legitimidade vinculada ao uso por seu proprietário e não pela comunidade, destituída de qualquer titulação da posse. Essa última definição, apesar de ontologicamente caótica, apontaria aos primórdios das atuais ZEIS2 e ZEIS3 no Município.

Quanto à elaboração de “planos de urbanização dos assentamentos espontâneos” colocava-se como exigência a gestão e participação popular “na delimitação, *implementação* (sic) e manutenção dos assentamentos espontâneos”, onde mais uma vez se confunde começo (a urbanizar) e fim (urbanizado). Além disso, “definição das normas de uso e ocupação do solo”, “demarcação do sistema viário”, “promoção da regularização fundiária que objetive a titulação da propriedade (sic) aos ocupantes”, em que se confunde titulação da posse e titulação da propriedade, visto que podem se tratar de áreas públicas ou privadas e não necessariamente precisam ser objeto de desapropriação para a sua devida regularização. Ainda, “promoção de melhorias urbanas”, “formas de participação da iniciativa privada, em especial dos proprietários dos terrenos, dos promotores imobiliários e das associações e cooperativas dos moradores”, “fixação de preços e formas de financiamento, transferência das unidades habitacionais a serem produzidas”, dando a entender que conjuntos habitacionais estão sob essa mesma categoria, apesar da separação anterior entre eles e assentamentos espontâneos na lei.

Além disso, apenas assentamentos espontâneos com pelo menos doze meses da ocupação anterior à vigência do PDDU-FOR teriam reconhecimento enquanto tal; do contrário, se classificariam como inadequados à urbanização, pelo artigo 75.

Os recursos para implantação dos programas habitacionais são aqueles provenientes do Fundo de Terras do Município (art. 77), podendo ter origem em repasses estaduais, federais ou internacionais.

Lei de Uso e Ocupação do Solo/ 1996

Essa lei trata de forma específica tanto o conjunto habitacional de interesse social quanto o aglomerado popular (subdividido em assentamento espontâneo e reassentamento popular, superando a confusão ontológica da lei anterior).

Permanece uma definição idêntica à do PDDU-FOR para conjuntos habitacionais de interesse social, tanto como “grupos de casas”, quanto “grupos de prédios de apartamentos”, além da exigência dos equipamentos comunitários na mesma proporção (a partir de 100 unidades). Cabe ainda ao Chefe do Poder Executivo definir ainda os critérios de seu enquadramento quando o empreendimento tiver origem na iniciativa privada ou na comunitária.

O recém-criado parâmetro fração do lote é dispensado no cálculo das unidades habitacionais do conjunto. Essa estratégia será estendida para a lei revisada em 2017.

Permanece uma restrição similar à da LPUOS/79, em que não há permissão de construção de conjuntos do tipo residencial multifamiliar em microzonas e zonas especiais definidas na LUOS/96, que seriam áreas de interesse de proteção ou preservação ambiental.

No que cabe a áreas classificáveis a urbanização ou a regularização jurídica da propriedade da terra, caberia ao Poder Público Municipal delimitá-las como Zonas Especiais Residenciais (ZRE), protótipo das futuras ZEIS do Município. As normas edilícias especiais seriam regulamentadas por ato administrativo do superintendente do Instituto de Planejamento do Município.

Quanto à definição de reassentamento popular, se tratava da “subdivisão, promovida pelo poder público, de glebas em lotes, destinados à implantação de aglomerados populares, com ou sem abertura, prolongamento ou ampliação de vias de circulação e logradouros públicos” (FORTALEZA, 1998). Exigia-se o mínimo de 10% do loteamento para área verde; além disso as vagas de veículos eram na proporção de uma para cada seis unidades habitacionais em conjuntos do tipo “grupos de casas” e uma para cada três unidades habitacionais nos do tipo “grupos de prédios de apartamentos”.

A dimensão mínima do lote exigida era de 50m², para empreendimentos do tipo reassentamento popular já implantados ou a implantar em até 60 dias após o início da vigência da Luos/96. Além disso, taxa de ocupação de até 80%, Índice de Aproveitamento era 1,8 para uso

residencial e misto; 1 para outros usos. O recuo de fundo mínimo, de 2m, e o gabarito se limitava em dois pavimentos.

As atividades permitidas no grupo comercial: comércio varejista (CV); no grupo de serviços: prestação de serviços (PS), serviço de alimentação e lazer (SAL), serviço pessoal (SP), serviços de oficina e especiais (SOE), serviços de educação (SE), serviços de saúde (SS), serviços de utilidade pública (SUP); no grupo industrial: atividades adequadas ao meio urbano (IA); no institucional, equipamentos para atividades de defesa e segurança (EDS). Acompanha o aumento da especialização de atividades entre a Luos/79 e a Luos/96, também permitindo uma maior gama de tipos.

Outro detalhe importante é que em nenhuma dessas leis da década aparece a delimitação da categoria “política habitacional” nem “política de habitação”.

3.2.2 As ZEIS no PDPFor/2009

Em Fortaleza, o processo de introdução do instrumento ZEIS na legislação aconteceu no processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano/PDDU supracitado, iniciado em setembro de 2002, na gestão de Juraci Magalhães (PMDB); e finalizado apenas 7 (sete) anos depois, na gestão de Luizianne Lins (PT).

Nestes sete anos de revisão, podem ser identificadas duas fases, diferenciadas quanto à gestão e à consultoria contratada:

Na 1ª Fase, na administração Juracy Magalhães se deu a contratação de Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin (ASTEF), composta por técnicos da própria Prefeitura e por profissionais ligados à Universidade Federal do Ceará (Machado, 2010). Nesse processo definido como LEGFOR, a prefeitura objetivava a atualização da síntese diagnóstica e dos instrumentos de normatização do desenvolvimento urbano do município de Fortaleza. Essa fase foi marcada pela suspensão, em 2004, do processo de revisão pela justiça (1º caso no Brasil, na época) por conta de uma Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal e pela Rede NUHAB (13 movimentos e entidades da sociedade civil), representada pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF). Entre outras questões, a Ação acusava a gestão e a ASTEF de não atendimento técnico ao disposto na Lei do Estatuto da Cidade e ausência de participação social. Nesta versão as ZEIS não foram nem mesmo mencionadas nos poucos documentos produzidos.

Nesta versão, as Áreas de Interesse Social (nova nomenclatura que equivaleria, grosso modo, a ZEIS de Regularização), por exemplo, novamente não foram delimitadas geograficamente e sua

regulamentação foi postergada para planos urbanísticos territorialmente indefinidos. Inclusive, foi uma das poucas zonas especiais que não foram espacializadas, nem tiveram seus índices urbanísticos e normas construtivas especificados previamente, além de não possuir um conceito próprio. O conceito trazido pelo anteprojeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) (alcunha recebida pela nova versão do plano) incorporou num mesmo texto as de interesse social e outros doze tipos de áreas especiais (PDDUA, 2004 apud MACHADO, 2010). Nesse quesito o instrumento foi ainda mais esvaziado, se comparado ao PDDU/1992.

Como agravante, numa passagem seguinte, o plano diretor flexibiliza a demarcação das áreas especiais ao permitir alterações em seus limites segundo os interesses do poder público, sem necessitar, para tanto, de aprovação prévia da comunidade.

[Os] perímetros das áreas especiais poderão ser alterados por lei, mediante proposta de um dos poderes municipais, com os pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, com posterior apreciação da CPPD e do COMAM, em função da: I. Degradação das condições naturais do ambiente; II. Poluição em suas várias manifestações; III. Saturação das densidades de usos; IV. Sobrecarga na infraestrutura (Art. 56, PDDUA/FOR, 2004 apud MACHADO, 2010, p. 267).

No que concerne à produção dos novos conjuntos habitacionais, não havia uma predefinição de suas localizações e dos parâmetros construtivos (não existia no PDDUA a ZEIS de Vazio, nem outro instrumento que cumprisse papel semelhante), devendo esses serem decididos a posteriori a partir de critérios próprios da prefeitura, não explicitados no corpo do documento; e analisado exclusivamente por ela, sem abertura à participação popular nas decisões (BRASIL, 2016). Firmava-se com essas medidas uma relação imperativa “de cima para baixo”, revelando falta de prioridade no tocante ao interesse social (BRASIL, 2016) e ainda um não pleno reconhecimento do conteúdo progressista da nova agenda urbana federal.

Art. 96. Parágrafo Único – O Chefe do Poder Executivo definirá os critérios para enquadramento como Conjunto Habitacional de Interesse Social, quando se tratar de empreendimentos da iniciativa privada ou de comunidades através de suas entidades representativas.

Art. 97. O pedido de aprovação dos projetos de construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverá ser precedido de solicitação de Análise de Orientação Prévia – AOP, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, devendo o pedido de aprovação definitiva ser encaminhado somente depois de obter o parecer favorável.

Art. 98. Após a Análise de Orientação Prévia, os projetos para construção dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverão ser submetidos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, sendo permitida a sua aprovação somente em bloco, compreendendo o parcelamento do solo, edificações e infraestrutura (PDDUA/FOR, 2004 apud MACHADO, 2010, p.298).

A **2ª Fase** se iniciou em janeiro de 2006, após mais de 1 ano da suspensão do processo do LEGFOR, na gestão de Luizianne Lins. Logo no início de sua administração, a nova prefeita havia assinado um Termo de Ajuste de Conduta com os autores da Ação Civil Pública, se comprometendo a respeitar todas as exigências feitas no sentido do desenvolvimento de um plano diretor em consonância com a Constituição e o Estatuto. O mesmo TAC também colocava a prerrogativa de que nada que havia sido produzido pela ASTEF/LEGFOR deveria ser utilizado e que uma nova contratação de assessoria técnica deveria ser realizada.

Todo o processo foi reiniciado a partir do diagnóstico, sob a assessoria do Instituto Pólis de São Paulo. Nessa nova fase foi formado um Núcleo Gestor composto por representantes das secretarias e entidades da sociedade civil (oficializada pelo Decreto Municipal nº 12.038); que aprovou toda a metodologia de elaboração do processo com assembleias, bem como leituras comunitárias, em diversas áreas da cidade na tentativa de se fazer um processo participativo.

Vale salientar que, apesar dos questionamentos feitos ao longo de todo o processo de revisão, o tema das ZEIS foi adotado, quase que exclusivamente pelos agentes da sociedade civil, sendo ignorado sistematicamente pela prefeitura. Segundo Pequeno:

[...] 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, p. 69)

Frente a não consideração do instrumento ZEIS por parte da Prefeitura, a rede NUHAB, com o apoio do LEAU/UFC e da OXFAM, promoveu um intenso processo de formação (Encontro de Comunidades), cujo objetivo maior era a identificação de assentamentos e imóveis vazios/subutilizados e não utilizados passíveis de serem inseridos como ZEIS no novo plano diretor. Foram realizadas Oficinas Públicas Setoriais em setores da cidade denominados de Áreas de Participação. Nestas Áreas foram instaladas salas de situação com uma equipe local de moradores, que durante 7 dias, receberam capacitação intensiva, inclusive participando de atividades de pesquisa de campo e levantamento dos imóveis potenciais para ZEIS (de vazio), com o auxílio de técnicos e estudantes universitários para a compilação dos dados, tratamento e georreferenciamento. Ao final durante um ciclo de reuniões ampliadas, as comunidades e movimentos sociais receberam o material produzido pelas equipes de cada Área de Participação e deliberaram sobre os critérios para definição dos assentamentos passíveis de serem consideradas enquanto ZEIS 2 - de ocupação.

Além das propostas consolidadas, este Encontro de Comunidades também tinha como objetivo mobilizar e eleger delegados/as para o congresso do Plano Diretor, que munidos de bons argumentos, conseguiram apoio para a inclusão das propostas de ZEIS construídas nesse processo.

O Produto de todo esse processo foi entregue a Prefeitura em um dos seus eventos de participação, mas os representantes da Equipe Municipal se negaram a receber o documento e a incorporá-lo ao processo de revisão sob a alegação de que não seria o Plano Diretor a lei mais “adequada” para a indicação das ZEIS no município. A gestão municipal destacava que esse processo só deveria acontecer posteriormente, a partir de estudos técnicos e de leis específicas. Além de alguns técnicos da prefeitura, fazia coro a não demarcação prévia das ZEIS, principalmente das ZEIS de Vazio, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON-CE). Conforme depoimento do SINDUSCON-CE, “a delimitação territorial desse instrumento já no plano provavelmente ocasionaria invasões urbanas, inclusive impedindo a sua efetivação” (MACHADO, 2010, p.393).

Dessa maneira sugeriam que “cada ZEIS 3 - de vazios urbanos - fosse criada através de lei específica” (MACHADO, 2010, p.392). A rede NUHAB e as lideranças comunitárias questionaram fortemente a posição da Prefeitura e entraram em contato com o Ministério das Cidades que intermediou a resolução do impasse. Desta articulação, resultou a entrega de ofício assinado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) para a Equipe Municipal presente no referido evento (via fax). Neste documento, a secretária, Raquel Rolnik, afirmava que, segundo a Constituição, o Estatuto da Cidade e as resoluções do Conselho Nacional das Cidades, as ZEIS, enquanto instrumento urbanístico para a garantia da propriedade da moradia, deveriam, sim, serem localizadas pelo Plano Diretor em seu processo de zoneamento do território municipal.

A partir desta orientação da SNPU/MCidades, ficou acordado que a Prefeitura receberia a proposta das ZEIS da Rede Nuhab e parceiros, e que após um estudo feito pela equipe municipal, poderiam ser indicadas, entre as propostas pelas comunidades, as áreas/imóveis a serem demarcados como ZEIS no zoneamento proposto da minuta de Lei do Plano a ser encaminhada ao Legislativo municipal.

Mesmo após esse acordo, a resistência de setores dentro da prefeitura à delimitação das ZEIS no plano diretor continuou. E ainda neste mesmo evento, representantes da gestão municipal conseguiram um outro acordo com parte dos movimentos sociais e lideranças comunitárias, de ao incorporar as propostas de ZEIS, os movimentos/lideranças “abririam mão” de contestar ou influenciar decisões tomadas pela Prefeitura e Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON) sobre o Macrozoneamento e, sobretudo, sobre os parâmetros urbanísticos/construtivos. A maior parte das entidades da Rede NUHAB não participou e não concordou com essa decisão, sendo este um momento de intenso conflito entre os agentes da sociedade civil durante o processo.

Uma parte considerável das lideranças comunitárias considerou a garantia da transformação em ZEIS mais estratégica do que influenciar o processo de zoneamento/parametrização do município; isto, apesar de intenso processo de capacitação das lideranças comunitárias, promovido pela Rede NUHAB, explicitando o que era o zoneamento e os parâmetros urbanísticos; e a importância deles para a localização, aplicação e sustentabilidade política dos instrumentos do Estatuto da Cidade e da própria ZEIS. Frente ao cenário produzido por uma política de obras viárias e (re) qualificação em áreas já valorizadas; o zoneamento e a parametrização do solo seriam determinantes para os seguintes propósitos: - o combate ao aumento crescente da valorização especulativa do solo e; - o retorno de parte da mais valia imobiliária gerada pelo investimento estatal, os quais deveriam ser utilizados para ações de urbanização e produção de moradia e, regularização fundiária de assentamentos precários, ou seja, as ZEIS, sobretudo aquelas ameaçadas de remoção.

Neste evento, um segundo conflito, quando o Sinduscon-CE reivindicou a fragmentação do Congresso do Plano Diretor em duas etapas em função da inclusão das ZEIS, apontando a necessidade de adiamento em um mês da plenária final, para que as mesmas fossem analisadas. Segundo o Diretor de Habitação Popular do SINDUSCON-CE, diretor-chefe da CRDUARTE Engenharia e representante do SINDUSCON-CE no Conselho Municipal de Habitação Popular, o desenho da ZEIS foi apresentado “de supetão” pela prefeitura, já nas vésperas do dia da votação e sem discussão nem consulta prévia do sindicato. Assim, a associação teria pedido mais tempo para analisar a minuta e os mapas com o esmero desejado, o que foi acatado pela equipe coordenadora a contragosto dos movimentos.

Um terceiro conflito teria se dado no tocante a qualidade e clareza do mapeamento da ZEIS. Na compreensão do Diretor de Habitação Popular do SINDUSCON-CE,

“[...] foi uma planta muito – aqui entre nós – meia-boca, porque não veio com georreferenciamento, não veio com identificação, não tinha nem sequer identificação das ruas... Deixou muito realmente a desejar. Uma coisa muito longe de ser o que Fortaleza realmente está precisando, com clareza, com transparência” (Diretor de Habitação Popular do SINDUSCON-CE, diretor-chefe da CRDUARTE Engenharia e representante do SINDUSCON-CE no Conselho Municipal de Habitação Popular).

Segundo Brasil (2016), os critérios considerados pela Prefeitura para a delimitação da ZEIS de Ocupação foram:

1. Áreas sujeitas à especulação imobiliária: Áreas sujeitas à valorização imobiliária, decorrentes de projetos e realização de iniciativa do poder público ou do capital privado. Para maior esclarecimento do conceito, temos os seguintes exemplos que diferem os projetos de capital privado e de iniciativa do poder público:

- Projetos de capital privado: Shoppings; Condomínios fechados; Polos geradores de emprego; Polos de potencial turístico.

- Projetos de iniciativa do poder público: Vias de integração; Investimento em equipamentos (turísticos, culturais, por exemplo...); Planos estratégicos de desenvolvimento da cidade.

2. Carência de infraestrutura: É a carência ou o difícil acesso aos equipamentos básicos necessários a uma boa qualidade de vida. São eles: serviços de eletricidade, transportes urbanos, saneamento, comunicações.

3. Tempo de ocupação: Comunidades consolidadas são aquelas que estão em tempo suficiente para serem reconhecidas a sua existência pelo restante da cidade, cujos moradores estão certos de sua permanência no local.

4. Organização comunitária: Organização, articulação e mobilização dos membros da comunidade no sentido de se buscar melhorias na qualidade de vida de todos. Uma associação de moradores é um forte indício de que há coesão entre os moradores da área, porém não é um elemento determinante dessa coesão.

5. Áreas homogêneas (tipologia das ocupações): Ao se delimitar as áreas das ZEIS, é necessário abranger tipologias de construção homogêneas. Deve-se evitar quando possível a inclusão sob a área de influência de uma determinada ZEIS de áreas com construções com padrões díspares.

6. Vazios urbanos: Dentro da área de influência de uma ZEIS, devem ser incluídos os vazios urbanos que futuramente poderão vir a abrigar equipamentos públicos básicos.

7. Densidade populacional versus infraestrutura: É importante atentar para a relação entre a densidade demográfica em uma área determinada e a existência de infraestrutura básica que atenda a essas populações (BRASIL, 2016, p.184-185, grifos do autor).

No caso das ZEIS de vazios, conforme um antigo técnico da HABITAFOR (2005 - 2013), os critérios considerados foram:

a) proximidade a ZEIS de Ocupação;

b) presença de infraestrutura;

c) abundância de vazios urbanos.

Além dos critérios acima, também teria sido realizado um estudo sobre o déficit habitacional e de quantos vazios eram necessários para atendê-lo. Todavia, a inexistência na época de um

levantamento dos vazios urbanos teria contribuído para a reduzida quantidade de vazios demarcados como ZEIS.¹⁰

Se por um lado, algumas conquistas no campo popular foram obtidas e reafirmadas na etapa do Congresso, derrotas parciais ocorreriam na etapa seguinte das audiências públicas na Câmara dos Vereadores (MACHADO, 2010). Isso se dava por conta de divisões na orientação política do poder público. Embora uma parte do executivo municipal apoiasse as posições dos movimentos (excepcionando-se os técnicos da SEINF e da SEMAM), o legislativo municipal se apresentava mais ligado aos interesses dos grupos da construção civil. A mudança de orientação política provocada pelo ingresso da nova gestão se limitou sobretudo ao poder executivo, uma vez que o legislativo ainda era predominantemente simpatizante ao prefeito anterior, inclusive, composto por membros de seu partido (COSTA JR., 2010).

Ademais, Machado (2010) e um antigo técnico da Habitafor (2005 - 2013) colocam que o espaço da Câmara não era tão democrático quanto o espaço do Congresso, cujos debates se apresentaram mais acanhados, de natureza meramente consultiva e ordenados segundo uma estrutura rígida física e metodológica de participação. As decisões finais, por sua vez, eram deliberadas em reuniões fechadas e composta por integrantes exclusivamente da Comissão Legislativa do Plano Diretor (MACHADO, 2010). Assim, “as AP [audiências públicas] se revelaram momentos importantes de reconquista pelo SINDUSCON-CE, com mudanças em relação à proposta aprovada no Congresso do PDPFor, efetivando alterações no texto que incorporaram algumas demandas ou reivindicações essenciais” (MACHADO, 2010, p.403).

Numa tentativa de negociação e defesa do instrumento a qualquer custo, os movimentos “abriram mão” nessa fase de várias outras pautas dentro do plano para assegurarem suas conquistas no âmbito da ZEIS (BRASIL, 2016). Se por um lado os movimentos populares declaravam que não renunciariam de nada no tocante a ZEIS (MACHADO, 2010), por outro lado, o SINDUSCON-CE também deixava claro que não abdicaria do potencial de produção imobiliária e dos índices construtivos do novo zoneamento, conseguindo a aprovação do aumento de índices básicos e máximos em algumas zonas urbanas da cidade.

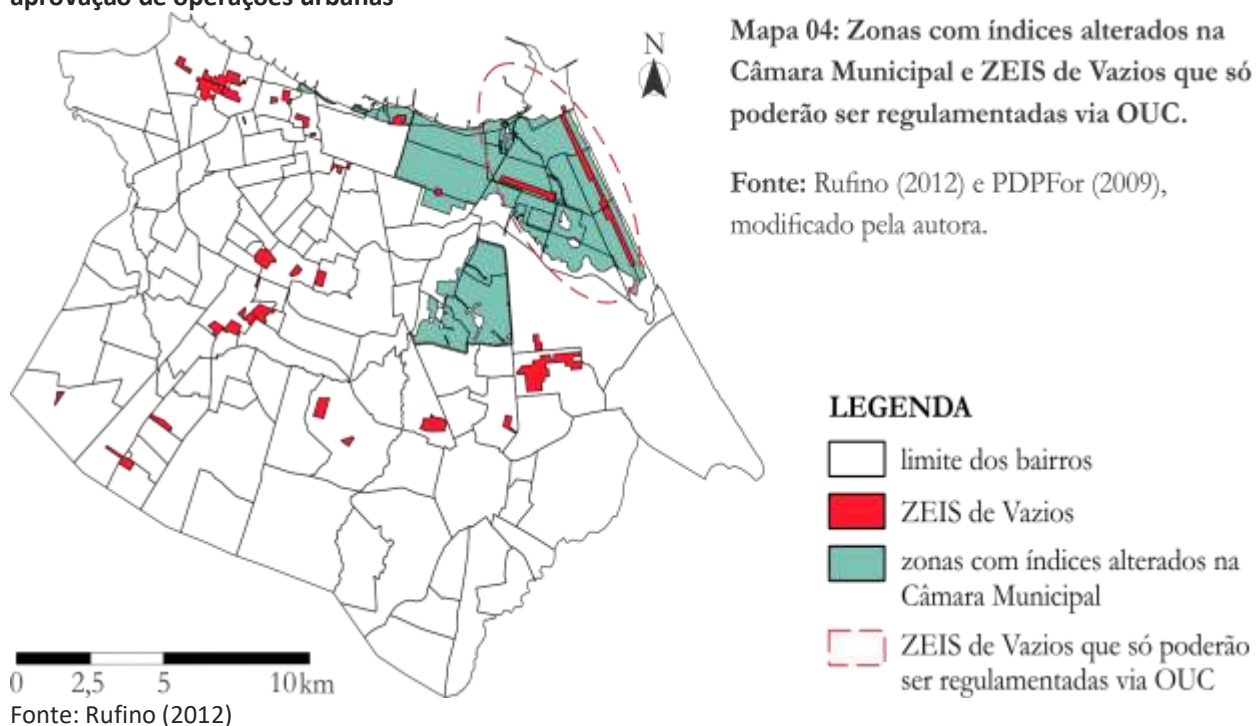
Rufino (2012) constata que as zonas suprimidas foram justamente as de maior valorização imobiliária e estratégicas para o mercado, situadas nos eixos leste e sudeste. A autora ainda

¹⁰ O primeiro mapa de vazios urbanos de Fortaleza só veio a ser apresentado em 2013, através do PLHIS, o qual foi levantado pela equipe da HABITAFOR com o intuito de dimensionar as possibilidades de provisão habitacional em Fortaleza para atendimento ao déficit habitacional.

acrescenta que o mercado estava passando por um contexto favorável de expansão da produção imobiliária e elevação dos preços dos imóveis, possibilitado pelas novas condições de financiamento obtidas com o maior imbricamento do setor com o capital financeiro “[durante a primeira década do século XXI] o preço médio do m² dos imóveis lançados no mercado foi triplicado, e, entre 2006 e 2010, o volume financeiro das vendas dos imóveis novos foi ampliado em quase cinco vezes” (RUFINO, 2012, p.23). Diante de um cenário tão favorável para a produção imobiliária, as ZEIS apareciam como uma ameaça para os negócios (DIÁRIO DO NORDESTE, 2007), principalmente nas áreas de maior interesse do mercado, o que levaria à definição de condições para a sua efetivação. É o caso das ZEIS de Vazios dos bairros Praia do Futuro e Papicu que, segundo o PDPFor, só poderão ser regulamentadas via Operação Urbana Consorciada (OUC).

Art. 309 – As áreas contempladas na ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu, serão objeto de Operação Urbana Consorciada, não se aplicando a elas os parágrafos do art. 312 (Art. 309, Lei 0062/2009).

Figura 3.5 – Zonas do PDPFor 2009 com índices alterados pela Câmara e as Zeis de Vazio condicionadas à aprovação de operações urbanas



Assim, os ganhos obtidos com a espacialização das ZEIS e a inclusão de outros instrumentos de democratização à cidade no PDPFor foram podados pelo estímulo à valorização imobiliária a partir da intensificação do potencial construtivo em determinadas áreas, às vezes nas mesmas localizações ou proximidades. Além disso, outras questões urbanas também teriam ficado desassistidas, não atendendo ao conteúdo progressista da nova agenda urbana.

Uma antiga liderança do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) afirma que a complexidade e o rebuscamento técnico envolvido na linguagem dos índices construtivos, presentes no zoneamento urbano, contribuíram para uma não participação mais enfática dos movimentos nesse âmbito, restringindo-se a um embate essencialmente entre os corpos técnicos. Em compensação os movimentos teriam empregado um esforço para a conquista de seus interesses em outros campos da cidade, sem especificar quais, porém não teriam obtido o mesmo êxito das ZEIS.

[...] algumas coisas que eram mais gerais da cidade que a gente queria integrar [com a ZEIS], não deu certo. Tipo assim... Dá a ZEIS para nós, mas o resto a gente tinha muita dificuldade de conseguir, né? Essas coisas mais gerais da cidade, tipo sistema viário. Várias outras coisas que a gente queria... (Antiga liderança do Movimento dos Conselhos Populares).

Brasil (2016) adiciona que a limitação de tempo para discutir o conteúdo do plano diretor, inserindo uma diversidade de temas e questões novas, até então desconhecidas para o campo popular, teria dificultado a ampliação da luta, levando a esse “filtro” e priorização pela ZEIS.

No caso, ainda no período de organização do processo de elaboração do plano diretor em 2006, o Nuhab definiu as ZEIS como instrumento que conseguiria envolver um maior número de representantes de movimentos sociais, e que teria maior alcance e impacto sobre a cidade, trazendo à tona não apenas a irregularidade fundiárias nas favelas, como o não cumprimento da função social da propriedade nos vazios, além de ser considerado um instrumento garantidor de práticas de gestão democrática e participativa.

Os conflitos relatados anteriormente, no entanto, são aqueles que aconteceram nos espaços participativos, expostos publicamente. Todavia, a discussão continuava nos bastidores. De acordo com alguns autores e entrevistados, durante os intervalos entre as etapas do processo havia descontinuidade entre as medidas acordadas. Entre o Congresso (2007) e as audiências públicas na câmara (2008) se passou mais de um ano, e entre a finalização das audiências públicas (novembro de 2008) e a votação final da câmara (dezembro de 2008) se passou um mês.

Segundo um antigo técnico da Habitafor (2005 - 2013), nessas lacunas temporais o documento “sumia”, sem ninguém saber de seu paradeiro, reaparecendo na etapa seguinte já modificados, mas sem se identificar o responsável, embora houvesse suspeitas de quem poderia ter feito (COSTA JR., 2010). Assim, “o texto aprovado por todas as partes na ocasião do Congresso da Cidade [...] não foi integralmente enviado à Câmara” (SOUSA, 2011, p.188-189) e o documento pactuado nas audiências públicas não corresponderia àquele publicado no Diário Oficial do Município (MACHADO, 2010).

Os principais retrocessos sofridos pela ZEIS teriam surgido nesses intermédios. Conforme Costa Jr. (2010), as principais reclamações dos movimentos em relação às adulterações não discutidas nos espaços participativos foram:

[...] a criação de ZEIS para a construção de habitações populares, nas proximidades de hotéis da Praia de Iracema e na Praia do Futuro, que ficou condicionada a futuras regras específicas; ao prazo mínimo para a transformação de uma comunidade em ZEIS que, segundo o texto sancionado, era de 5 anos contados até a publicação do Plano Diretor. Além disso, protestaram na Câmara contra a exclusão da região do Lagamar das áreas que se transformariam em ZEIS em função da condição de Fortaleza como sede da Copa 2014 (COSTA JR., 2010, p.119).

Essas e outras adulterações, inclusive no mapeamento das ZEIS, também aparecem em Sousa (2011) e na fala de um antigo técnico da Habitafor (2005 - 2013).

“A criação do Conselho de Planejamento Urbano da Cidade, acordada entre todos os agentes do Congresso da Cidade, não foi enviada à Câmara pela Prefeitura, conforme o combinado (SOUSA, 2011, p.188). No texto aprovado pelo plano, sua criação foi postergada para uma lei específica.

Os mapas foram para a câmara, mas os mapas que foram para a câmara foram diferentes dos mapas que saíram do debate. [...]. Agora os mapas foram redesenhados por uma negociação interna. [...]. Isso é uma bomba porque os mapas foram debatidos e debatidos reiteradamente e se apresentou um mapa final que foi aprovado pelo núcleo gestor, fingindo que foi no Congresso – o que não era –, em que se modificavam os mapas (antigo técnico da Habitafor).

O que foi aprovado, que ninguém sabe o que foi, deve ter começado a ser alinhavado lá para 2008. Então, foi assinado um cheque em branco e esse cheque foi preenchido e publicado no dia 09 de fevereiro [de 2009], data do Diário Oficial. [...]. Foi quando entrou a história do 5%. Inicialmente 5% a cada 12 meses, depois virou 5% a cada 9 meses de abate da ZEIS tipo 3. Foi quando entrou que tinha que ser Operação Urbana Consorciada [OUC] na Praia do Futuro. Nada disso tinha [antes]. Nada disso foi debatido com a comunidade. Nada disso foi debatido na câmara” (Antigo técnico da Habitafor).

Portanto, as referidas adulterações teriam sido produtos de negociações internas - envolvendo determinadas figuras do movimento popular, dos empresários, da prefeitura e de algumas entidades -, e não frutos acordados nos espaços participativos. Isso explicaria o porquê do “aceite”, por parte dos movimentos, de fragilidades e perdas na ZEIS que eles tanto zelaram ao longo de todo o processo e a votação consensual, rápida e tranquila das propostas em plenário na câmara.

[...] houveram algumas negociações dentro [nos prédios] da prefeitura que envolveram o SINDUSCON-CE, o movimento social organizado e gente da OAB. Eles debateram questões relacionadas aos artigos do que estava na câmara. [...]. Foi entre a finalização do debate [das audiências públicas] e a votação em si. Então, provavelmente ali foi o texto formatado e se houve alguma modificação de mapa (Antigo técnico da Habitafor).

Apesar de presentes, não se ouvia a voz de representantes do movimento social e tão pouco dos empresários durante a votação. [...]. Os acordos e consensos em torno das emendas aos 324 artigos do Plano foram selados praticamente nos bastidores, com muitas reuniões envolvendo as partes. A reportagem apurou que a rapidez com que o projeto foi aprovado [em 20min, segundo a própria reportagem] – sem discussões no plenário e nem apresentação de pontos de vistas contrários – surpreendeu até os assessores parlamentares e os funcionários mais antigos da Casa, diante de um projeto que já ultrapassou os limites técnicos e sofreu interferências do ponto de vista político, social e econômico (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008).

Ao fim de tudo, das centenas de ZEIS (de assentamentos e de imóveis vazios/subutilizados) propostas pela Rede NUHAB e comunidades participantes, foram aprovadas na lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2009, um total de 134 ZEIS. Destas 44 do tipo I – ZEIS de Ocupação, 56 do tipo II – ZEIS de Conjunto Habitacional e 34 do tipo III – ZEIS de Vazio. As ZEIS não foram distribuídas de modo uniforme pelo território da cidade: existindo uma concentração em certas áreas, bem como a retirada de muitas áreas consideradas bem localizadas.

Segundo a Lei do PDPFor (revisão do PDDU) promulgada em 2009:

Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista Urbanísticos e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

Art. 133 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (FORTALEZA, 2009, p. 16).

Vale salientar que a ZEIS do Lagamar, um dos primeiros e maiores assentamentos precários de Fortaleza, só foi incorporada, por grande pressão popular, através de uma lei complementar no ano seguinte à promulgação do PDPFor. Sua retirada se deu em função de sua posição estratégica na cidade tendo em vista os interesses do Estado, do setor da construção civil e do mercado imobiliário, quando do anúncio de Fortaleza como sede da Copa de 2014. Afinal, o Lagamar se posiciona entre o setor turístico-hoteleiro e o Aeroporto e no caminho da Arena Castelão, sendo atravessado pelo Veículo leve sobre trilhos, margeado por um dos possíveis BRTs. Para muitos, uma oportunidade para removê-la da paisagem de Fortaleza.

Esse fato reforça a importância que este instrumento assumiu para a dinâmica política comunitária e que os objetivos desse instrumento entram em conflito direto com a lógica da propriedade privada fundiária e imobiliária.

O PDPFor/2009 além de contemplar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, entre eles a própria ZEIS e demais instrumentos de “garantia da propriedade da moradia”, trouxe especificidades para a regularização fundiária em ZEIS 1 – de ocupação, a qual deve ser primeiramente planejada através do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF).

Em seu artigo 270, o PDPFor estabeleceu conteúdo mínimo a ser contemplado pelo o Plano Integrado de Regularização Fundiária, de forma geral:

I - diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias;

II — normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;

III — plano de urbanização;

IV — plano de regularização fundiária;

V — plano de geração de trabalho e renda;

VI — plano de participação comunitária e desenvolvimento social

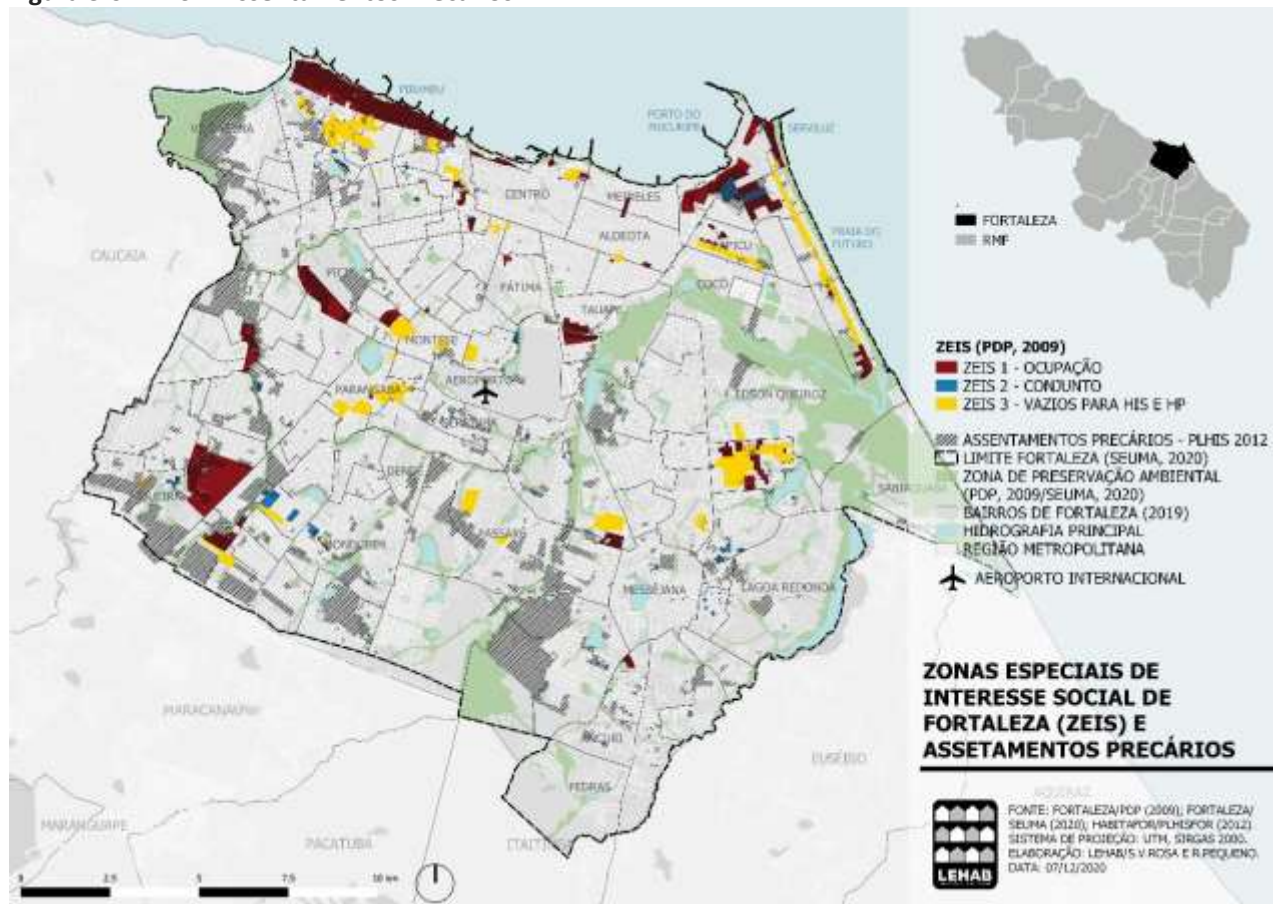
(FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 270).

Por ser um instrumento de planejamento que aborda os diversos âmbitos da regularização fundiária de interesse social: social, econômico, ambiental, urbanístico, edilício e jurídico (da posse/propriedade), o PDPFor/2019 estipulou como requisito fundamental a participação da comunidade moradora da ZEIS em todo o processo de elaboração do PIRF. E que, após sua aprovação pelos representantes dos moradores (Conselho Gestor), o PIRF deve ser instituído em forma de Decreto Municipal. Vale salientar que o PDPFor apresenta a possibilidade da elaboração de um único Plano Integrado de Regularização Fundiária com abrangência de mais de uma ZEIS, garantindo a gestão do processo pelos respectivos Conselhos Gestores de cada território/ZEIS agraciados pelo plano (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 270, §2º).

Importante destacar que o PIRF deve trazer uma normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo para a ZEIS, estabelecendo as diretrizes e os novos índices e parâmetros urbanísticos específicos da área para regularização; e áreas mínimas e máximas para

lotes de novos parcelamentos na área regularizada, bem como regras para o remembramento de lotes. Por fim, os usos compatíveis com o uso residencial e percentuais segundo os tipos de usos permitidos na ZEIS (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 271).

Figura 3.6 - ZEIS X Assentamentos Precários



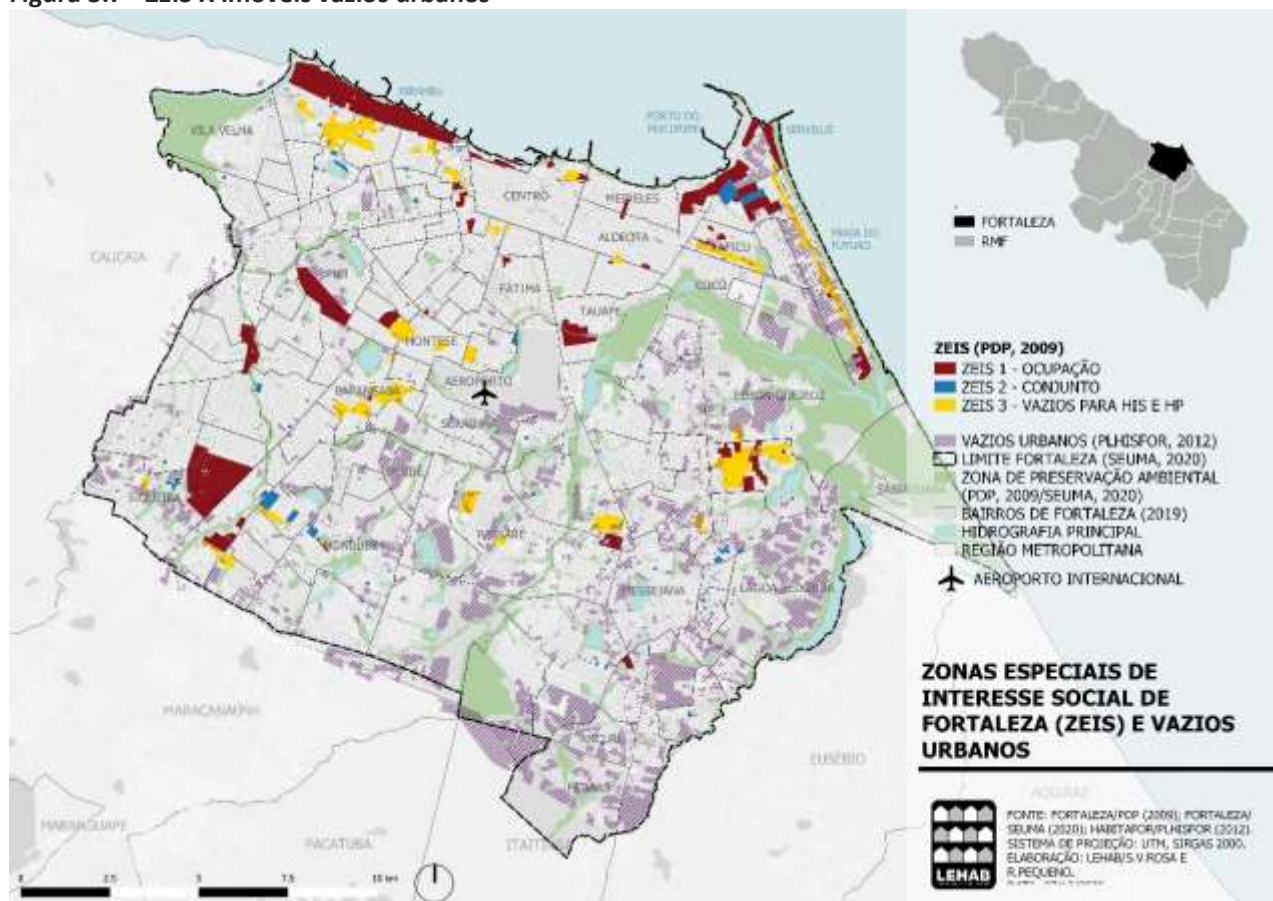
Fonte: Fortaleza/Plisfor (2012); Aragão (2010); Moura (2016); Máximo (2012); Habitafor (2012); Lehab; Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ A. Rosa e R. Pequeno (2020).

Outra importante questão inserida nas competências do PIRF foi a de identificar os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados dentro da ZEIS ou no seu entorno próximo. Imóveis estes, com potencial para o uso habitacional. Devendo ainda serem elaborados projetos de intervenções de caráter urbanístico. (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 272, incisos III e IV). Deveria o PIRF definir os procedimentos e instrumentos jurídicos para a promoção da regularização fundiária, levando em consideração a condição fundiária existente e prevendo os mecanismos possíveis, de forma mais efetiva, a serem utilizados pelo Poder Público (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 273, inciso I).

O PDPFor trouxe a prerrogativa que o PIRF deveria promover processo de planejamento da questão da geração de trabalho e renda na e para a ZEIS, devendo este plano definir diretrizes e ações que promovam a Socio Economia Solidária, a formação de redes e parcerias entre os atores públicos e privados que atuam na ZEIS; e ações para o aproveitamento da mão-de-obra local nas

intervenções previstas para a ZEIS no decorrer da implementação do PIRF (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 274). Esse plano assim como os demais o PIRF, devem ser articulados e implementados a partir do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 272-V e 273-II).

Figura 3.7 - ZEIS X Imóveis vazios urbanos



Fonte: Fortaleza/Plisfor (2012); Aragão (2010); Moura (2016); Máximo (2012); Habitafor (2012); Lehab; Fortaleza PDP 2009 atualizado pela Seuma (2020). Elaboração: Lehab/ A. Rosa e R. Pequeno (2020).

O PDPFor trouxe a prerrogativa que o PIRF deveria promover processo de planejamento da questão da geração de trabalho e renda na e para a ZEIS, devendo este plano definir diretrizes e ações que promovam a Socio Economia Solidária, a formação de redes e parcerias entre os atores públicos e privados que atuam na ZEIS; e ações para o aproveitamento da mão-de-obra local nas intervenções previstas para a ZEIS no decorrer da implementação do PIRF (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 274). Esse plano assim como os demais o PIRF, devem ser articulados e implementados a partir do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social (FORTALEZA, PDPFor, 2009, art. 272-V e 273-II).

ZEIS: alterações, contradições, avanços e retrocessos na política municipal de desenvolvimento urbano e habitação.

Apesar dos avanços alcançados em texto de leis promulgadas nacional e localmente, observamos que a influência das ZEIS na execução da política urbana e fundiária de Fortaleza, sobretudo na política habitacional, tem sido mínima, se não inexistente. Concorde-se com Pequeno (in COSTA, PEQUENO, PINHEIRO, 2015) quando o mesmo afirma que todos esses avanços foram rapidamente perdendo suas validades legais, “dada a morosidade com que os planos e as leis regulamentadoras e complementares vieram a ser conduzidas”. Tem-se ainda, os conflitos internos entre secretarias afins, a falta de recursos humanos e a precariedade administrativa, sobretudo na relação com os processos de terceirização das atribuições técnicas.

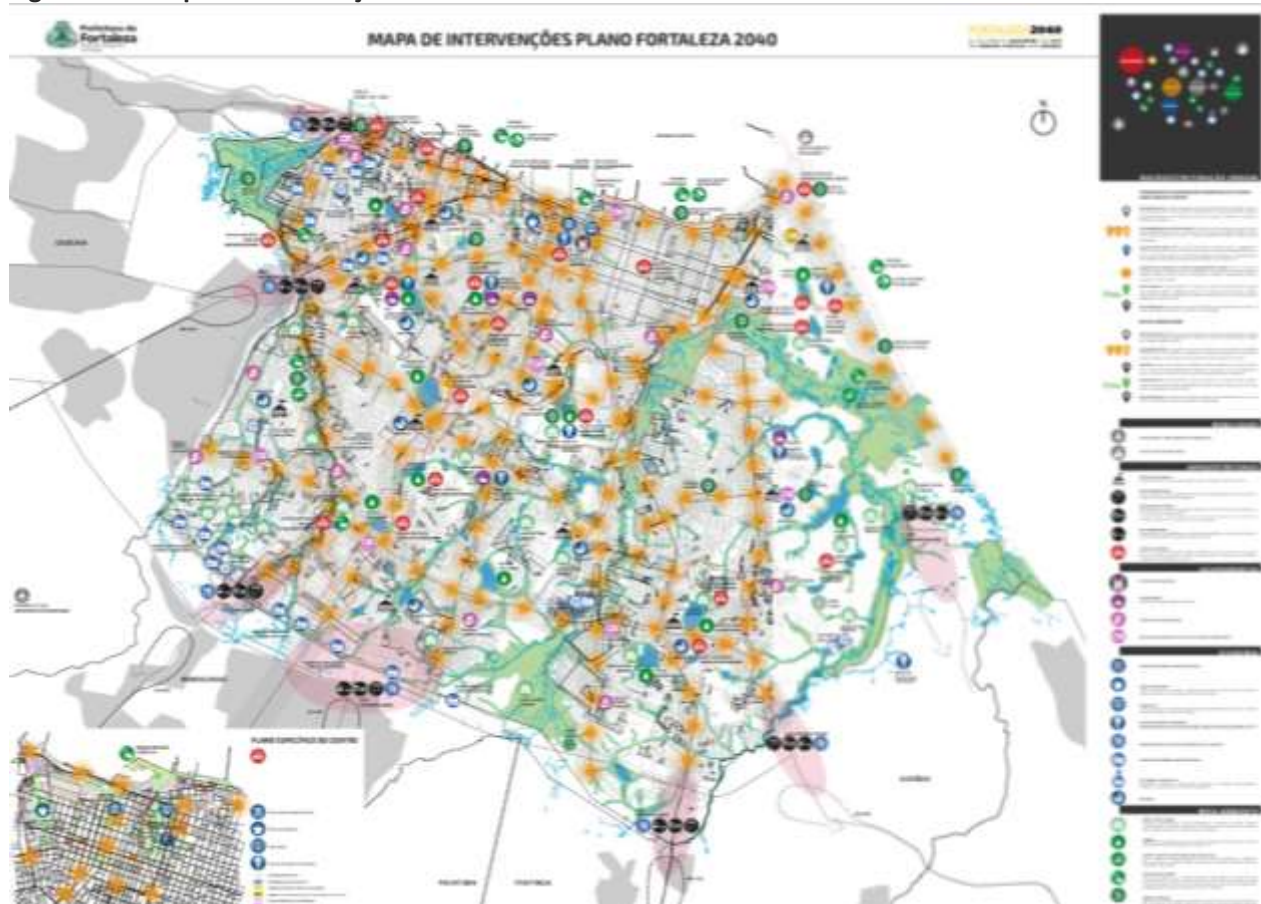
As ZEIS foram instituídas em 2009, e somente em 2012, a gestão concluiu o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Foram sete anos utilizando a Lei de uso e ocupação de 1996 (lei complementar ao PDDU/1992). Contrariando o disposto nos prazos determinados pelo PDPFor, apenas em 2016 iniciou-se a revisão da Lei de Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS), promulgada em 2017. E até o momento, instrumentos importantes da política urbana como as ZEIS de Vazio, o Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios (PEUC)/IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, Direito de Preempção, Consórcio Imobiliário, Direito de Superfície estão em lento ou inexistente processo de regulamentação.

Ainda nesse interim dos dez anos de vigência do PDPFor, tem-se um novo processo de planejamento (territorial inclusive) denominado pela Prefeitura como Plano Fortaleza 2040, elaborado entre 2014 e 2017, que abordou inúmeros dos processos e dos conteúdos da política urbana e ambiental do município, propondo uma nova agenda de projetos urbanísticos de larga escala no território. Segundo Góis (2018), a Gestão Municipal fez grande investimento em um plano estratégico e de longo prazo, mas ignorou totalmente o Plano Diretor vigente, bem como os instrumentos do Estatuto da Cidade que dele tomaram parte, como foi o caso das ZEIS. Ademais, o Fortaleza 2040 revelou explicitamente os objetivos conflituosos e as contradições internas da Gestão Municipal (Instituto de Planejamento/IPLANFOR versus Secretária de Urbanismo e Meio Ambiente/SEUMA) no planejamento e gestão do território.

Vale ainda salientar algumas dinâmicas socioespaciais reveladoras das alterações nas políticas de desenvolvimento urbano e habitacional a serem aprofundadas, dentre as quais: - as inúmeras alterações no texto do Plano Diretor Participativo (PDPFor/2009) nestes dez anos de sua vigência; - o não cumprimento dos prazos estipulados pelo Plano para a devida regulamentação do Sistema/Conselho/Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; - a revisão de uma LUOPS de forma ilegal, ao passo que a referida lei altera o PDPFor em seu macrozoneamento e zoneamento

especial; - uma política habitacional que reproduz aspectos negativos de políticas passadas, não repercute no déficit e reforça a segregação/periferização da pobreza (PEQUENO, ROSA, SILVA in CARDOSO et. al, 2017); - a regulação de instrumentos como as Outorgas Onerosas (do direito de construir e de alteração de uso) e das Operações Urbana Consorciadas (OUC) em articulação com inúmeros projetos viários de intervenção na estrutura urbana local, o que tem impactado fortemente na dinâmica da valorização imobiliária de determinadas regiões da cidade, avançando na pressão e/ou na remoção de assentamentos precários, inclusive em ZEIS julgadas prioritárias (PEQUENO, PINHEIRO in ROLNIK, 2020).

Figura 3.8 - Mapa de Intervenções do Plano Fortaleza 2040



Fonte: site do Plano Fortaleza 2040 - Prefeitura Municipal de Fortaleza <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/publicacoes-do-projeto>

Analisando-se a inclusão dos PIRF enquanto plano norteadores da urbanização, regularização fundiária e implementação das (45) ZEIS 1 de ocupação e (56) ZEIS 2 de conjunto habitacional, conclui-se que toda política urbana, sobretudo a de urbanização e produção habitacional deveria priorizá-los. Em entrevista recente à atual secretária do HABITAFOR, Olinda Marques, verificou-se uma política de urbanização e regularização fundiária desarticulada da proposta dos PIRF e consequentemente, da implementação do instrumento ZEIS.

“O programa de urbanização de favelas está atualmente atendendo as **urbanizações nos entornos das Lagoas da Cidade**, atendendo a camada da população mais pobre. Os projetos realizados são resultado de demandas dos movimentos organizados e também de estudos dos técnicos sobre qual área tem mais problemas no que diz respeito a degradação urbana. Esses projetos são realizados com recursos do orçamento municipal e com recursos do governo federal, através de convênios e ou financiamentos.”

(...)

“Para realização das ações de urbanização e de regularização fundiária, a Prefeitura de Fortaleza se utiliza da Lei Federal 13.465/2017, a Lei da REURB e o Decreto Federal 9310/2018. Não há Lei Municipal regulamentando a Reurb, por isso temos como fundamento a Lei Federal. Também é utilizado, **quando atende aos pressupostos contidos na Lei Federal 13465/2017**, marco legal da nova política de regularização fundiária, as premissas aprovadas no Plano Diretor de Fortaleza (Lei 062/2009) e também a Lei Orgânica do Município. Utilizamos ainda para fins de aprovação dos projetos urbanísticos, o disposto na Portaria 11/2020 da SEUMA.

A equipe interna da Habitafor executa ações diretas de Regularização, bem como realiza o acompanhamento das empresas contratadas através de processo licitatório, para executar ações de Regularização Fundiária, com recurso municipal e/ou municipal e federal, através de celebração de convênio com o MDR.” (Olinda Marques/HABITAFOR, novembro/2020, grifo nosso)

Aqui uma grande contradição da gestão da política de urbanização e regularização fundiária de ZEIS: o órgão responsável pela política ignora os PIRF. Inclusive condiciona os avanços conseguidos pelo PDPFor (e pela Lei 11.977/2009 do Programa Minha Casa Minha Vida/PMCMV) à Lei 13465/2017 (Lei do Reurb), a qual: não prioriza o exercício da regularização enquanto política de desenvolvimento; traz um prazo para regularização: somente assentamentos irregulares existentes até 22 de dezembro de 2016; institui um prazo e cria mais requisitos a implementação do processo e; ignorando a complexidade da questão da moradia no Brasil, demanda além de tempo, muitos recursos e continuidade da vontade política dos gestores. A Lei do Reurb leva o gestor a priorizar o aspecto fundiário em detrimento do aspecto da infraestrutura e de outros; simplificando o plano de regularização a esse aspecto da escrituração. Ou seja, a Lei referência da Habitafor, não valoriza um plano como o PIRF e ao se ter esse entendimento, a gestão não coloca os PIRF e, conseqüentemente, as ZEIS como prioridade da política de urbanização de assentamentos precários.

Ao não os priorizar, a Habitafor compromete fortemente os PIRF e a implementação das ZEIS, isto porque é questão estratégica dos PIRF, a definição das áreas de possível reassentamento de famílias moradoras das ZEIS e sua conseqüente regularização fundiária. Essa definição depende:

- dos aspectos legais previstos no PDPFor, o qual proíbe a regularização de áreas sob pontes e viadutos, oleodutos e troncos do sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, redes de alta de tensão e em áreas que apresentam alto risco à segurança de

seus ocupantes; em Zonas de Preservação Ambiental (ZPA); em áreas de risco definidas por autoridade aeronáutica; e em áreas com potencial para serem classificadas com Zonas de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, cultural e Arqueológico (ZEPH);

- das diretrizes/ações de caráter urbanísticos e paisagísticos definidos pelo Plano de Urbanização, a partir da Normatização Especial, componentes do PIRF.

Para cada um dos aspectos acima, o próprio PDPFor e a Câmara que o aprovou, trazem mais outras contradições, agora não mais com a política urbana local, mas com o marco legal nacional. A primeira tem relação com a proibição de regularização fundiária de imóveis (mesmo em ZEIS) em Zonas de Preservação Ambiental (ZPA); o que vai de encontro ao disposto no Novo Código Florestal, que em sua versão aprovada em 2012, que permite em seus artigos 64 e 65 a regularização ambiental de imóveis em Área de Preservação Permanente (APP). A permissão contempla, inclusive, áreas em APP com risco geotécnicos e de inundações.

Para núcleos urbanos informais, essa regularização é prevista mediante a aprovação de projeto de regularização fundiária de interesse social, na forma da Lei do Reurb de 2017 (inicialmente a Lei nº 11.977/2009 – do PMCMV). No Art. 64 tem-se:

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

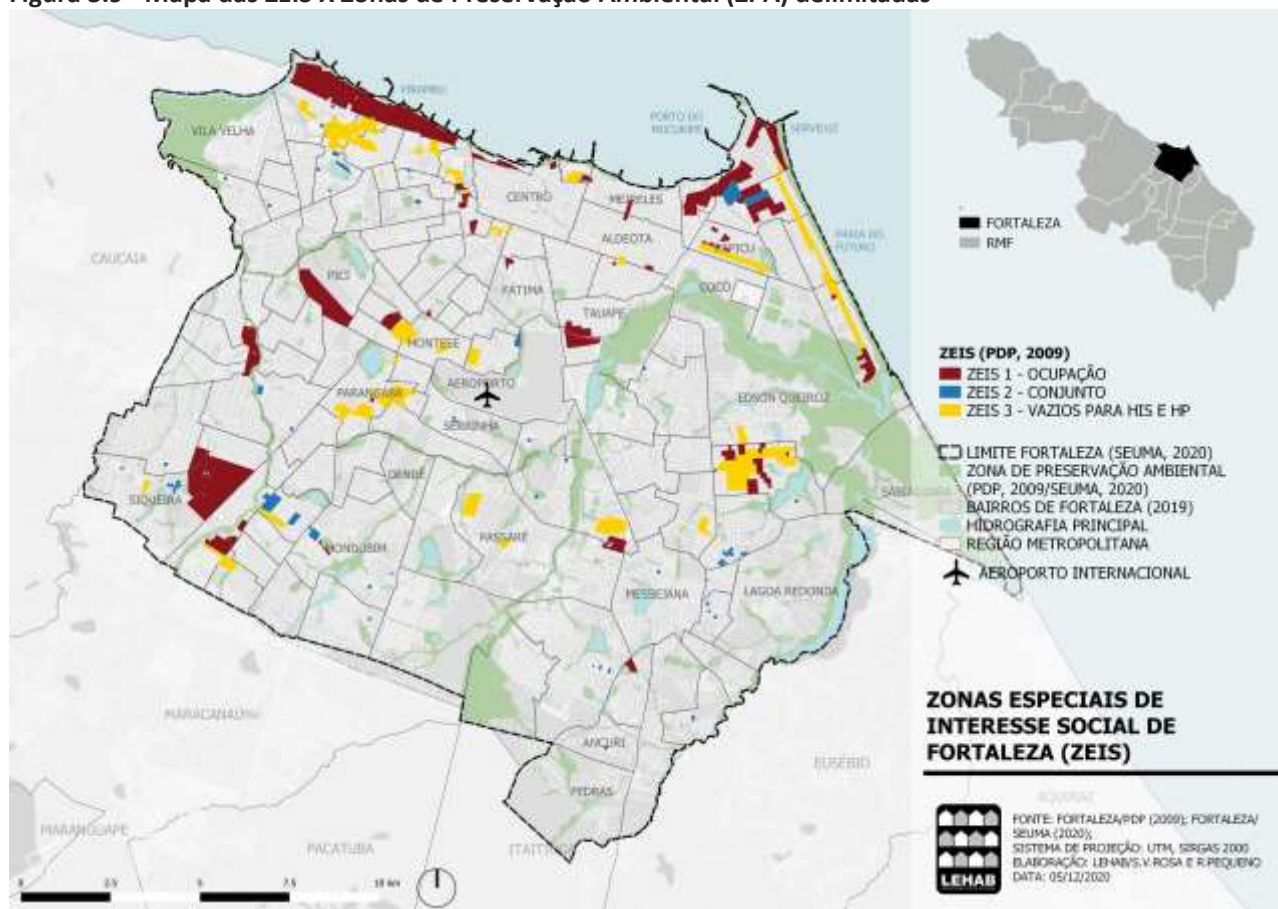
III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. (BRASIL, Lei Nº 12.651/2012, grifo nosso).

Figura 3.9 - Mapa das ZEIS X Zonas de Preservação Ambiental (ZPA) delimitadas

Fonte: Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/PDP 2009, atualizado pela Seuma (2020); Elaboração: Lehab/S. Rosa (2020).

Para o PDPFOR, Zona de Preservação Ambiental (ZPA) é o relativo a APP. Verifica-se então que o PDPFor/2019, promulgado antes dessa revisão do Código Florestal/2012, não foi devidamente revisado e alterado, acatando a nova orientação do marco legal nacional. Existe um argumento por parte de alguns agentes do poder público municipal local de que o Plano Diretor de Fortaleza ao proibir a regularização fundiária de áreas em APP, exerce seu direito de ser mais rigoroso que o marco legal superior. Mas cabe a questão: Até que ponto esse rigor pode ir de encontro ao direito adquirido pelos moradores dessas áreas, inclusive, se áreas de risco, mediante uma lei nacional e a própria Constituição Federal?

No âmbito geral da questão da remoção, o PDPFor/2019 em seu art. 266 definiu que as famílias alvo de remoções deve ser reassentadas em áreas a serem definidas e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação Popular e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Algo mais específico, quanto aos trâmites é encontrado na Lei Orgânica Municipal de Fortaleza (LOM). Para a referida lei a execução da política de desenvolvimento urbano o Município deve assegurar que a remoção de moradias seja feita mediante consulta obrigatória à população afetada, com acordo de pelo menos dois terços dessa população, e somente em casos imprescindíveis para

a reurbanização. O Poder Público deve, também, assegurar o reassentamento da população afetada no mesmo bairro ou proximidades (FORTALEZA, LOM, 1990, art. 191, inciso I, alínea b).

No que tange diretamente as ZEIS tem-se Lei Complementar no 79/2010 que altera o inciso II e o § 2º do art. 132 da Lei do PDPFor/2009 acrescentando critérios de reconhecimento de uma área enquanto ZEIS 1 de ocupação e ZEIS 2 de conjuntos habitacionais: estar a ocupação consolidada há, no mínimo, 5 (cinco) anos, contados até o início da vigência da lei específica que regulamentar a ZEIS. E no § 2º, fica vedado o remembramento de lotes, que resulte em área maior que 150m² (cento e cinquenta metros quadrados).

A referida lei altera ainda o Art. 138 do PDPFor, invalidando e tornando sem eficácia como áreas de Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3) as áreas que, embora situadas dentro dos limites de ZEIS 3, sejam áreas de: I - logradouros públicos (ruas, avenidas, praças e parques); II - imóvel edificado com índice de aproveitamento igual ou maior que o índice de aproveitamento mínimo estabelecido para a zona em que esteja inserido o imóvel, exceto se o mesmo estiver desocupado e sem utilidade há mais de 1 (um) ano. E acrescenta em Parágrafo Único neste art. 138 que, “no momento da regulamentação das ZEIS, deverão ser consideradas as condições da região em que ela será implantada, visando priorizar áreas com maior segurança para a instalação de áreas de habitação popular.”

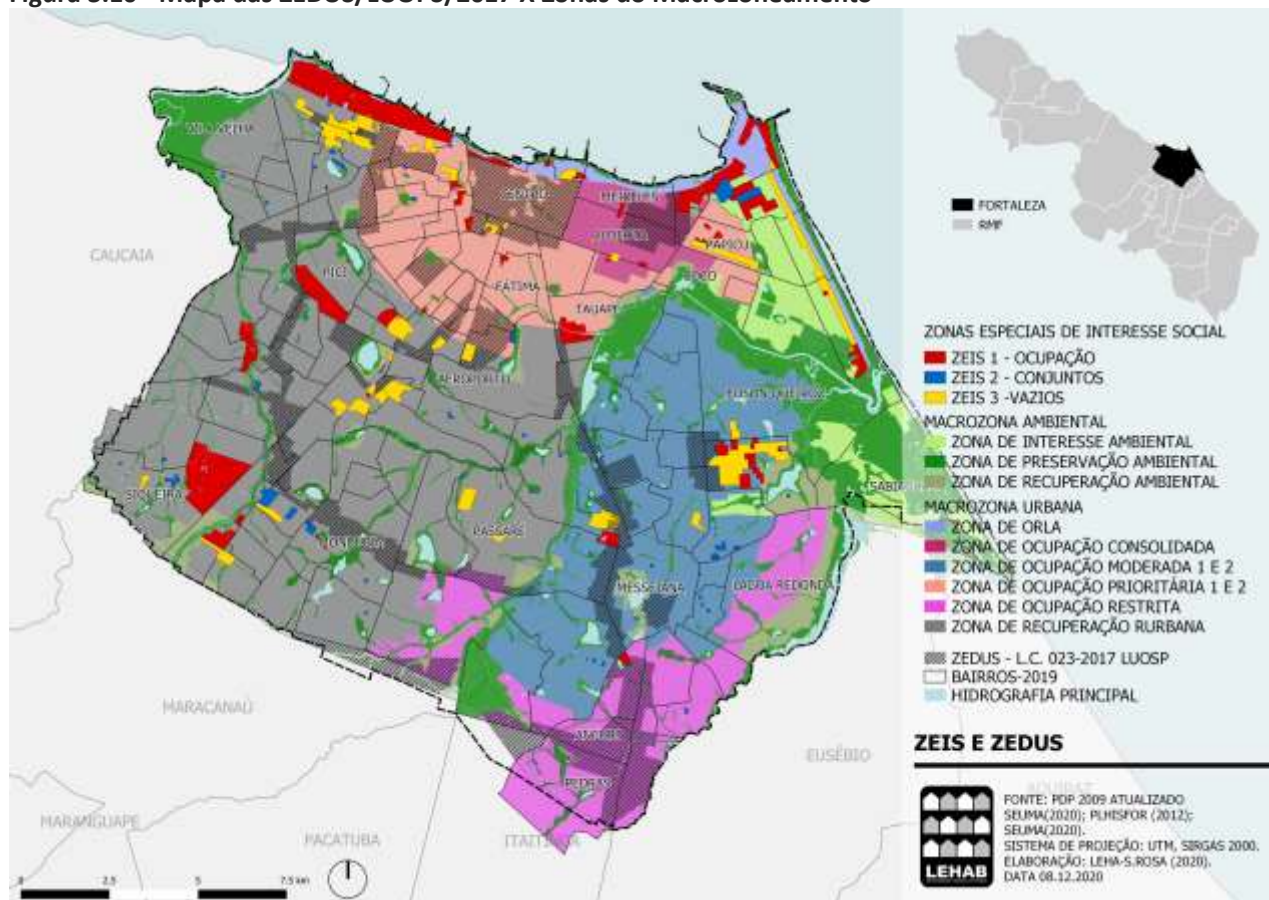
No ano seguinte, 2011, é aprovada nova Lei alterando o PDPFor/2009, a Lei nº 101. Nesta, extingue-se a ZEIS 3 de Vazio das Cajazeiras e transforma todo o Bairro Centro em Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e trazendo inclusive os parâmetros urbanísticos para a mesma, sem a apresentação de estudos técnicos que justifiquem estes parâmetros e sem discussão com a sociedade, indo assim de encontro ao disposto no PDPFor. Vale salientar que esta alteração influencia diretamente duas ZEIS 1 de ocupação na região do Centro, pois mesmo sem aumentar o potencial construtivo destes parâmetros, a transformação do bairro em ZEDUS leva, tendencialmente, a um aumento considerável da valorização imobiliária especulativa do solo.

O mesmo acontecerá com a região da dos bairros que margeiam a Avenida Whashington Soares, onde a Lei nº 101/2011 expande a Zona de Ocupação Moderada do tipo 1 (ZOM 1), em detrimento da redução da ZOM 2, cuja ocupação, em tese, deveria ser ainda mais moderada e dependente do aumento de infraestrutura. Essa alteração consolida, segundo Pequeno e Rosa (*in* ROLNIK et. al, 2018), a estratégia de expansão do capital imobiliário para o setor Sudeste do município.

Importante informar, ainda segundo os autores, que esse Eixo Sudeste de consolidação e expansão do capital imobiliário em Fortaleza, soma-se ao Eixo Nordeste com os bairros Aldeota e Meireles (Zona de Ocupação Consolidada/ZOC) e bairro Cocó e Entorno (Zona de Interesse

Ambiental/ZIA). E que nas três Zonas, no PDPFor/2009, foram indicados parâmetros urbanísticos que não tornam viáveis os objetivos propostos para cada zona. Também foram indicadas pouquíssimas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sobretudo ZEIS de Vazio, para todos esses circuitos e seu entorno; e as que foram definidas não foram regulamentadas até o presente momento. Preocupante que, no que se refere à revisão da LUOPS em 2017 (Lei complementar nº 236), todos os parâmetros destas mesmas zonas foram ainda mais flexibilizados por parâmetros “especiais” de 20 novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS).

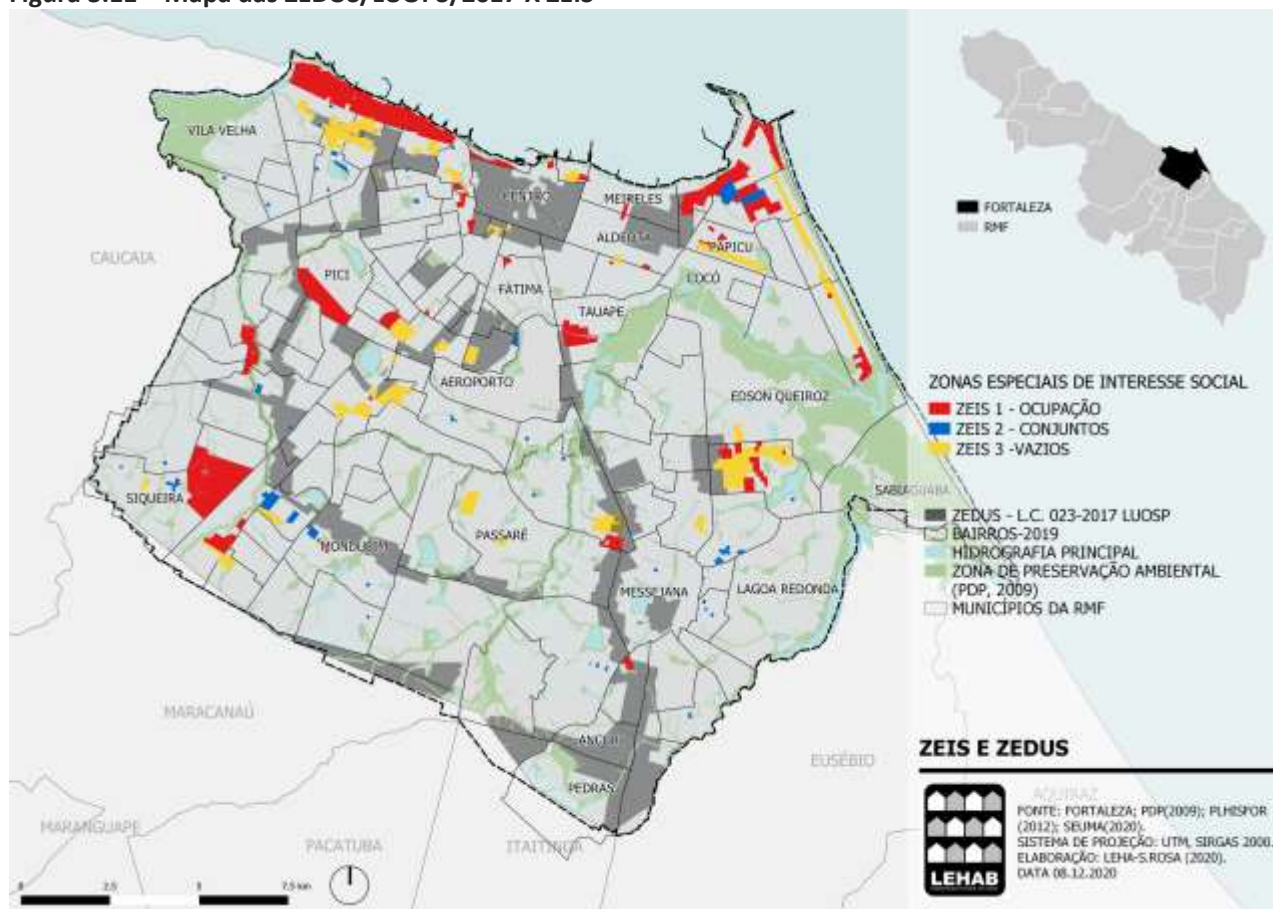
Figura 3.10 - Mapa das ZEDUS/LUOPS/2017 X Zonas do Macrozoneamento



Fonte: Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/PDP 2009, atualizado pela Seuma (2020); Elaboração: Lehab/S. Rosa (2020).

Em 2012, novas alterações; agora pela Lei complementar nº 108 que excluiu da área de abrangência das ZEIS 1 de ocupação, os imóveis vazios/subutilizados/não utilizados ali existentes. Esta alteração impacta diretamente na viabilidade da regularização fundiária dos moradores desta ZEIS, visto que impossibilita os reassentamentos necessários em área próxima ou adjacente à moradia demolida.

Figura 3.11 – Mapa das ZEDUS/LUOPS/2017 X ZEIS



Fonte: Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/PDP 2009, atualizado pela Seuma (2020); Elaboração: Lehab (2020).

3.2.3 Tipificação das ZEIS

A diversidade de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) delimitadas no PDPFor/2009, tanto de poligonais quanto de tipos, dificulta a percepção das características em comum que essas possuem e uma leitura mais plena e concisa de suas realidades socioeconômicas, fundiárias e ambientais. Assim, propõe-se neste tópico uma tipificação das ZEIS, possibilitando uma melhor compreensão desse universo e auxiliando lideranças e moradores a entenderem seus contextos enquanto residentes dessas zonas especiais.

As variáveis adotadas partiram da metodologia de classificação e análise utilizada no Relatório das ZEIS. O documento foi elaborado em 2015 por uma equipe de arquitetos urbanistas coordenada pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). O relatório objetivava “apresentar um diagnóstico situacional e as questões sobre cada uma das áreas demarcadas como ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e na Lei Complementar nº 076/2010, abarcando as três tipologias de ZEIS instituídas no Plano Diretor” (FORTALEZA, 2015, p.05). Para tanto, resgataram os dados trazidos no Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012), atualizando a informação com a visualização de imagens satélites e a consultoria junto às comunidades das ZEIS, às

organizações não-governamentais, aos representantes da academia e a outros órgãos municipais. É importante ressaltar que embora o produto desse trabalho seja rico e valioso, inclusive contribuindo na regulamentação do instrumento, esse possui falhas de digitação, algumas divergências informativas e limitações em termos de levantamento, não tendo sido realizado, por exemplo, visitas *in loco* para uma maior precisão dos dados declarados. Ademais, uma das variáveis (destacada no quadro abaixo em vermelho) foi retirada diretamente a partir da base de dados territoriais do Imposto Sobre Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI), obtida junto à Secretaria de Finanças de Fortaleza (SEFIN) em pesquisas anteriores desenvolvidas pela equipe do LEHAB/Núcleo Fortaleza e por Mattos (2017). As tabelas detalhadas referente a cada variável podem ser visualizadas na sessão *Apêndices*, ao final do relatório. Mapa com a identificação das ZEIS pode ser visualizado ao final deste tópico, Figura 3.12.1.

Figura 3.12 Quadro com variáveis para tipificação das ZEIS

TIPIFICAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE FORTALEZA/CE		
ZEIS 1 (ZEIS DE OCUPAÇÃO)	ZEIS 2 (ZEIS DE CONJUNTO)	ZEIS 3 (ZEIS DE VAZIO)
1 localização		localização
2 faixa de renda		
3 organização comunitária		
4 dimensão		
5 domínio do terreno		domínio do terreno
6 risco ambiental		
7 dinâmica imobiliária		dinâmica imobiliária
8		capacidade para HIS

LEGENDA DE VARIÁVEIS/TIPO

localização (zoneamento no PDPFor/2009, infraestrutura e equipamentos urbanos e proximidade a ZEIS 3)

faixa de renda

organização comunitária

dimensão (área e população)

domínio do terreno

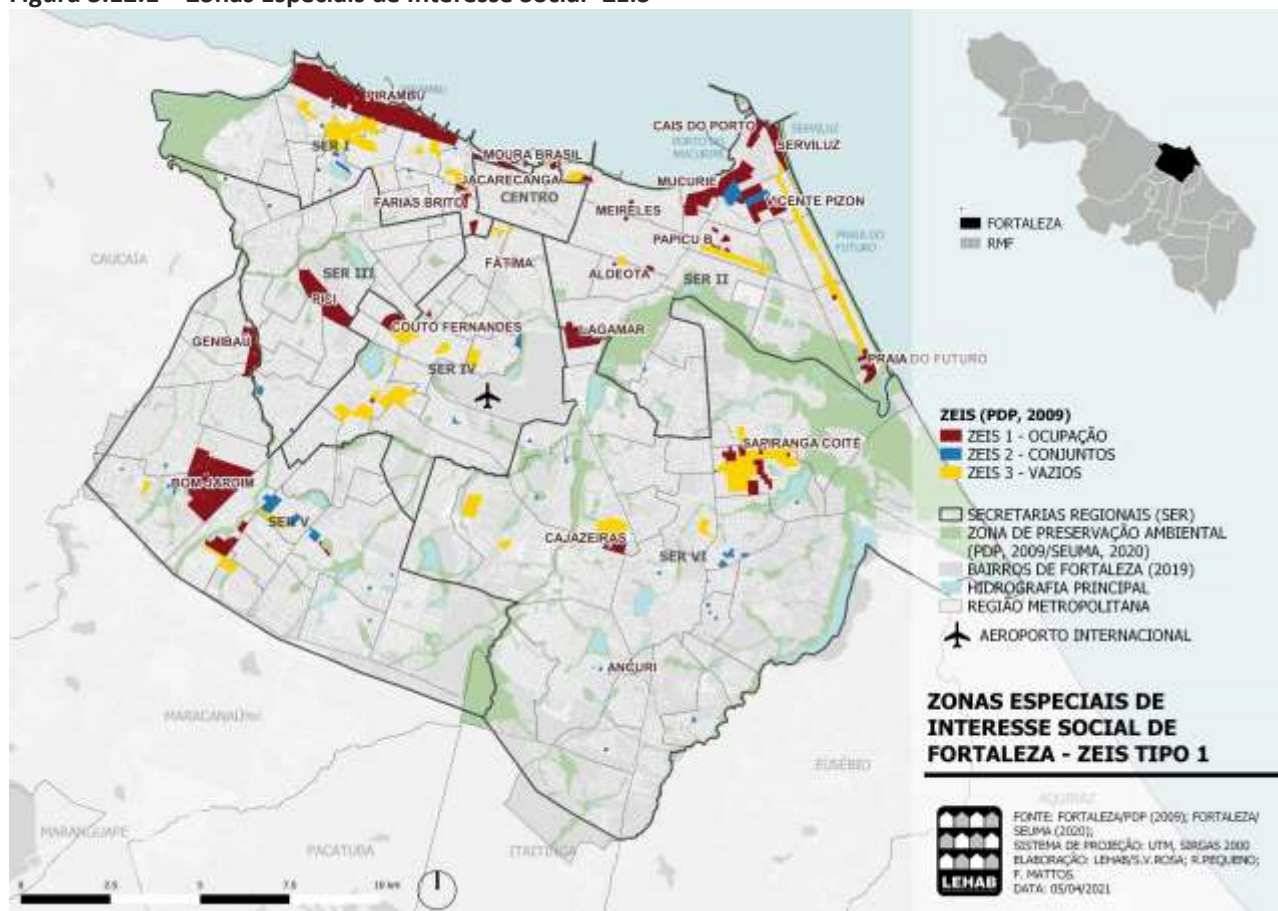
risco ambiental

dinâmica imobiliária (valor médio num raio de 500m das ZEIS)

capacidade para HIS (vazios urbanos)

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F, Mattos (2021)

Figura 3.12.1 – Zonas Especiais de Interesse Social -ZEIS



Fonte: Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/PDP 2009, atualizado pela Seuma (2020); Elaboração: Lehab (2021).

A primeira variável trabalhada foi a **localização**, considerando na análise aspectos quanto ao zoneamento no PDPFor/2009, a presença de infraestrutura e equipamentos urbanos e a proximidade a ZEIS 3. A partir da organização dos dados, constatou-se que os três tipos de ZEIS estão presentes em praticamente todas as zonas urbanas de Fortaleza, incluso em algumas ambientais. Todavia, seus arranjos não se dão de forma homogênea dentro da capital cearense. A ZEIS 2, por exemplo, apresenta uma concentração maior de poligonais na Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2), região caracterizada por uma maior precariedade de infraestrutura e equipamentos urbanos. De um universo de 53, são 19 conjuntos nessa condição, ampliando-se para 27 se acrescentar aquelas situadas em ZRU 1. Isso é o reflexo de uma provisão habitacional historicamente segregada e periférica promovida de modo articulada a antigas práticas de remoção de favelas. Já as ZEIS 1 e 3 tem suas poligonais um pouco melhor distribuídas ao longo do território,

inclusive dialogando-se espacialmente¹¹, fruto dos critérios de demarcação do instrumento no processo de revisão do plano diretor. Entretanto, vale ressaltar que tal disposição não é homogênea, nem se aplica a totalidade desses tipos, como é o caso da ZEIS 1 Ancuri, única sem dispor de ZEIS 3 nas proximidades e situada em Zona de Ocupação Restrita (ZOR), região caracterizada pela carência ou mesmo inexistência de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Ainda referente a **localização**, mas voltando-se o olhar para a questão da infraestrutura e equipamentos urbanos, constata-se que mais da metade das ZEIS 1 e 2 apresentam algum grau de precariedade, seja no tocante a um dos aspectos (atribuída como “mediana” na Figura 3.13 e 3.14), seja em ambos (atribuída como “precária” na mesma tabela). As poligonais melhores contempladas com as redes e serviços públicos se situam majoritariamente nas regionais I e II, onde se concentram os bairros mais valorizados e cobiçados pelo mercado imobiliário, conforme veremos na posterior análise da variável *dinâmica imobiliária*. Verifica-se, portanto, que a vertente da regularização urbanística no discurso da ZEIS é de suma importância para a efetiva incorporação desses assentamentos à cidade formal, assegurando o cumprimento do direito à moradia atrelado ao direito à cidade.

A segunda variável trabalhada foi a **faixa de renda**, na qual buscou-se observar o perfil econômico dos residentes de cada tipo de ZEIS. Verificou-se que na ZEIS 1 pelo menos em metade dos assentamentos o chefe de família apresenta uma renda média de 1 a 2 salários mínimos (s.m.), seguido pela faixa de 2 a 3 s.m. com 15 casos. É curioso reparar que o perfil econômico não apresenta um claro padrão territorial, não se relacionando diretamente ao valor do m² nas distintas áreas da cidade. A ZEIS 2, por sua vez, possui um pouco mais de 1/3 de seus assentamentos com renda de 1 a 2 s.m., seguido pela faixa de 2 a 3 s.m. com 13 casos. Tal qual no tipo anterior, não é fácil traçar um padrão territorial, embora seja possível perceber uma maior concentração de famílias de menor poder aquisitivo na Regional VI, nos bairros mais periféricos. Também chama a atenção a ZEIS 2 Aeroporto que é chefiada por famílias que ganham uma renda média assustadora de 0 a 1 s.m, mesmo situada num ponto central de Fortaleza. Isso revela um cenário de vulnerabilidade socio-territorial complexo, apontando a necessidade de um estudo esmeroso, com critérios mais transparentes e fundamentados para a hierarquização dos assentamentos prioritários a intervenção dentro desses grupos.

¹¹ O Relatório das ZEIS (2015) considera que uma ZEIS 3 está próxima quando se encontra dentro de um raio de 3km em relação a uma ZEIS 1 ou 2. No entanto, a equipe do LEHAB/Núcleo Fortaleza classificou como “razoável” a ZEIS 3 que se situasse no perímetro desse raio.

A terceira variável corresponde a **organização comunitária** e visa identificar o grau de organização e suas modalidades, indicando o poder de pressão e articulação política dos diversos assentamentos. Pela Figura 3.18, percebe-se que na ZEIS 1 a principal forma é do tipo associação de moradores, estando presente na metade do universo, seguida pela forma de Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) com 7 exemplares, o que mostra o papel ainda forte que a Igreja possui dentro desses espaços. 5 assentamentos, contudo, não apresentam qualquer tipo de organização, destacando-se nessa amostra a ZEIS 1 Meireles que se situa no bairro mais valorizado da cidade, estando assim mais desamparada as eventuais ameaças de remoção. Já a ZEIS 2 só possui um tipo de organização: associação de moradores, e mesmo esse não representa a maioria com seus 18 casos. Todavia, há de ressaltar que a falta de informação em 20 assentamentos compromete uma leitura mais fidedigna da realidade. Por fim, os 15 restantes não possuem qualquer forma de organização. Não é possível aferir uma lógica de distribuição territorial desse parâmetro.

A quarta variável é a **dimensão**, subdivida na Figura 3.20 em área e população. Referente a área, a ZEIS 1 varia de 4.449m² (ZEIS 1 Sapiranga/Coité A) a 2.723.593m² (ZEIS 1 Pirambu), evidenciando uma grande disparidade de portes. Recorrendo-se a classificação dimensional utilizada no Relatório das ZEIS (2015), essa pode ser enquadradas em pequena (de até 100.000m²), mediana (entre 100.000m² e 400.000m²), grande (entre 400.000m² e 1.000.000m²) e muito grande (acima de 1.000.000m²). Por essa divisão, tem-se que mais da metade (56,10%) desse universo se configuraria como pequena, seguida pela mediana (29,27%). No tocante a disposição territorial, constata-se que a região oeste da cidade (regionais III e V) concentra as maiores ZEIS 1. A ZEIS 2, por sua vez, varia de 2.729m² (ZEIS 2 Boa Vista B) a 385.459m² (ZEIS 2 Curió), apresentando um desvio padrão menor que a do tipo 1, inclusive sem possuir exemplares grande e muito grande. Assim, tem-se que a maioria seria pequena (92,45%), seguida pela mediana (7,55%). Por haverem poucas medianas, torna-se difícil identificar uma lógica espacial, embora seja possível visualizar casos maiores na regional II, região leste da cidade.

Para a população, considerou-se também a classificação do Relatório das ZEIS (2015) que atribuiu como baixa entre 100 e 1.000 habitantes, como média entre 1.000 e 4.000 habitantes, como elevada entre 4.000 e 20.000 habitantes e como alta acima de 20.000 habitantes. Voltando o olhar para a ZEIS 1, observa-se que a população varia entre 168 (ZEIS 1 Dionísio Torres) e 92.290 habitantes (ZEIS 1 Pirambu), demonstrando uma certa equivalência proporcional às áreas que essas ocupam, apesar de tenderem para um adensamento. Segundo o relatório, predomina-se nesse tipo uma população de taxa mediana (42%), seguida por uma população elevada (27%). Já a ZEIS 2 varia de 114 (ZEIS 2 Guajerú A) a 12.741 habitantes (ZEIS 2 Vicente Pinzón A e ZEIS 2 Curió). Tal qual na dimensão, o desvio padrão é menor que a do tipo 1 e não possui exemplares de taxa alta, além de somente 4 elevada, sendo esses: ZEIS 2 Barra do Ceará E, ZEIS 2 Vicente Pinzón A e B e ZEIS 2 Curió. Também se percebe um pequeno foco de aglomeração populacional na regional II, onde se

localizam as maiores ZEIS desse grupo. Conforme o relatório, sobressai no quantitativo a taxa baixa (56,60%), seguida pela mediana (24,53%).

A quinta variável consiste no **domínio do terreno**, aspecto importante de ser apreciado para a formulação de políticas habitacionais atreladas a políticas urbanas. Sua tipificação, contudo, será limitada e controversa pois os dados fornecidos pelo Relatório das ZEIS (2015) possuem incongruências informativas em praticamente todos os casos do tipo 1 e 2¹², excetuando-se a essa regra somente a ZEIS 3. Dito isso, o documento municipal declara que em ZEIS 1 se teria 81% das propriedades de titulação privada, seguida pelos 13% de propriedade municipal; enquanto na ZEIS 2 se teria 71% das propriedades de titulação privada, seguida pelos 28% municipal; e, por fim, na ZEIS 3 se teria 94,46% das propriedades de titulação privada, seguida pelos 4,46% municipal. A constatação é bem reveladora pois indica uma notória dominância de terrenos particulares, o que pode ter relação direta com a estagnação da ZEIS desde a sua incorporação ao PDPFor/2009, uma vez que regulamentá-la implicaria em confrontar fortes interesses fundiários historicamente legitimados na capital cearense. Tal conjectura se reforça se considerar o particular caso da ZEIS 3, cujos avanços foram mais acanhados e os conflitos mais intensos nos últimos anos.

A sexta variável analisada foi o **risco ambiental**, um dos principais parâmetros costumeiramente utilizados pela Habitafor para eleger os assentamentos prioritários à intervenção em suas políticas habitacionais. Pela Figura 3.25 nenhuma das ZEIS 1 e 2 estariam totalmente em área de risco e a maioria sequer apresentaria algum risco, embora pela leitura geral do relatório municipal constata-se pontuais divergências. O Relatório das ZEIS (2015) identifica 67% dos assentamentos em ZEIS 1 fora de qualquer risco, seguido por 23% parcialmente em área de risco. Já na ZEIS 2 o documento informa que 93% dos assentamentos estariam fora de qualquer risco, seguido por 5% parcialmente em área de risco. Percebe-se assim que a postura da Habitafor dificilmente contemplará uma zona especial, uma vez que esse critério não foi determinante na delimitação das ZEIS junto ao plano diretor, de acordo com Brasil (2016).

A sétima variável, de autoria de Mattos (2017) e equipe Lehab/núcleo Fortaleza, consistiu na **dinâmica imobiliária** com o intuito de visualizar se as ZEIS foram delimitadas em regiões de grande interesse e atuação do mercado imobiliário, o que poderia indicar outro aspecto de corroboração para a estagnação do instrumento dentro da política urbana do município. Para facilitar a interpretação do dado, subdividiu-se o valor médio do m² transacionado em baixo (até R\$ 400,00), médio (de R\$ 400,00 a R\$ 1.000,00), alto (de R\$ 1.000,00 a R\$ 2.000,00) e muito alto (acima

¹² Os casos de divergência informativa foram destacados na tabela com um asterisco vermelho.

de R\$ 2.000,00). O “0” na Figura 3.27 significa ausência de comercializações de terreno no ano dentro de um raio de 500m em relação ao perímetro das ZEIS, não sendo, portanto, computado. Orientando-se por essa categorização, foram demarcadas poligonais de ZEIS 1 tanto em áreas periféricas (como as regionais 3 e 5, principalmente a última cujo valor do solo é quase todo baixo), como em áreas valorizadas (como a regional 2 e parcialmente as regionais 1 e 6). A ZEIS 1 Aldeota, por exemplo, praticamente só apresentou médias territoriais muito altas. Pela tabela, não foi possível traçar um único perfil econômico das 10 ZEIS escolhidas como prioritárias, já que territorialmente essas se encontram distribuídas pela cidade.

Seguindo a mesma repartição, no tocante a ZEIS 2 se tem o curioso cenário de majoritariamente o valor do m² ter sido baixo, consecutivo por médio, independentemente da regional na qual a transação tenha ocorrido (embora na regional V se concentre os valores mais baixos e na regional I os valores mais altos desse universo). Inclusive, de todo o intervalo temporal (2009 a 2016) e espacial desse grupo só teriam ocorrido 5 transações altas e nenhuma muito alta. Através da análise, cogita-se que os baixos valores encontrados podem vir de uma desvalorização que o processo de construção de loteamentos e unidades de interesse social provoca em seu entorno. Tal efeito não apareceria tão intenso nas mediações da ZEIS 1 devido a possibilidade, no imaginário do mercado imobiliário e fundiário, quiçá no de parte da sociedade civil, de que esses assentamentos precários espontâneos pudessem eventualmente ser removidos, crença que não acompanharia em mesmo grau os casos da ZEIS 2.

Por fim, direcionando o olhar para a ZEIS 3 se constata que o padrão se assemelha àquela vista na ZEIS 1. Ou seja, com a regional 5 se destacando por possuir os valores de m² mais baratos e a regional 2 os m² mais caros.

A oitava e última variável, **capacidade para HIS**, se destina exclusivamente a analisar a ZEIS 3 e sua funcionalidade em complementar processos de regularização fundiária da ZEIS 1 e possibilitar um banco de terras para a promoção de conjuntos habitacionais em locais acessíveis e infraestruturados. Novamente se recorrendo ao Relatório das ZEIS (2015), classificou-se esse parâmetro em sem vazios, pouca disponibilidade (de 900m² a 10.000m²), média disponibilidade (de 10.000m² a 100.000m²) e muita disponibilidade (acima de 100.000m²). Verifica-se, assim, uma maior quantidade de ZEIS 3 com média disponibilidade (16 casos), seguido pelas de pouca disponibilidade (10 casos). Aliás, há 3 ZEIS que não apresentam qualquer vazio urbano, sendo essas: ZEIS 3 Carlito Pamplona A, ZEIS 3 Montese e ZEIS 3 Parangaba C. Se considerar a distribuição territorial, observa-se que a maior oferta de vazios ocorre nas regionais II e VI, próximo as áreas mais valorizadas na zona leste da cidade. Isso explicaria as polêmicas e conflitos envolvendo essa modalidade do instrumento e sua inércia, ou mesmo retrocesso, no plano diretor, uma vez que em decorrência do Art. 312 do PDPFor/2009, atualizado pelo artigo 11 da Lei Complementar 0101/2011, já se teria perdido 250.455m² (correspondendo a 14% dos vazios originais em ZEIS 3) de

terreno urbanizado em seu interior. O próprio relatório da prefeitura, inclusive, declara que a maior perda foi na regional II, de 38%, com “uma clara relação entre o valor da terra e a redução da oferta de terra urbanizada em ZEIS 3” (FORTALEZA, 2015, p. 145).

Em suma, após a análise das 8 variáveis destacadas, as ZEIS podem ser caracterizadas por serem razoavelmente bem distribuídas (excetuando-se a ZEIS 2, mais periféricas), em sua maioria geridas por famílias que ganham de 1 a 2 s.m., organizadas sob a forma de associação de moradores, geralmente de porte pequeno e tendendo ao adensamento populacional (no caso da ZEIS 1), avassaladoramente de domínio privado, fora de área de risco, com padrões distintos de dinâmicas imobiliárias compatíveis a sua localização (ressalvando-se as proximidades da ZEIS 2 de notória desvalorização) e uma mediana capacidade para HIS em ZEIS 3, embora em progressiva redução.

Figura 3.13 Quadro: Variável “localização” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	LOCALIZAÇÃO		
		Zoneamento no PDPFor/2009	Infraestrutura e equipamentos urbanos	Proximidade a ZEIS 3
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Farias Brito B	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Jacarecanga A	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Jacarecanga B	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Pirambu	ZO 1	satisfatória	sim
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	ZOC	mediana	sim
	ZEIS 1 Cais do Porto	ZO 6	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Dionísio Torres	ZOC	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Lagamar	ZOP 1 (São João do Tauape) e ZRU 1 (Alto da Balança)	mediana	razoável
	ZEIS 1 Meireles	ZOC	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Mucuripe	ZOC + ZIA Praia do Futuro + ZO 6	mediana	sim
	ZEIS 1 Papicu A	ZOP 2	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Papicu B	ZOP 2	mediana	sim
	ZEIS 1 Papicu C	ZOP 2	mediana	sim
	ZEIS 1 Poço da Draga	ZO 3	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Praia de Iracema	ZO 3 e ZO 4	mediana	sim
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	ZIA Praia do Futuro	mediana	sim
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	ZIA Praia do Futuro + ZO 7 + ZPA 1	mediana	sim
	ZEIS 1 Serviluz	ZO 6	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	ZIA Praia do Futuro	mediana	sim
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	ZIA Praia do Futuro	precária	sim
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	ZIA Praia do Futuro	mediana	sim
CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	ZOP 1	mediana	sim
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	ZRU 1	mediana	sim
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	ZRU 1	precária	sim
	ZEIS 1 Damas	ZOP 1	mediana	sim
	ZEIS 1 Fátima	ZOP 1	mediana	sim
	ZEIS 1 Parangaba	ZRU 1	precária	sim

REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	ZRU 2	precária	sim
	ZEIS 1 Canindezinho A	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 1 Canindezinho B	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 1 Genibaú	ZRU 1	mediana	não
REGIONAL VI	ZEIS 1 Ancuri	ZOR	mediana	não
	ZEIS 1 Cajazeiras	ZOM 2	mediana	razoável
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	ZOM 2	s/ informação	sim
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	ZOM 2	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	ZOM 2	satisfatória	sim
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	ZOM 2	s/ informação	sim

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza) / (Relatório das ZEIS, 2015):

Precária (ambos infraestrutura e equipamentos urbanos são insuficientes): vermelha / Não (quando não há uma ZEIS 3 dentro de um raio de 3km): vermelha;

Mediana (ou a infraestrutura, ou os equipamentos urbanos são insuficientes): laranja / Razoável (quando há uma ZEIS 3 no perímetro de um raio de 3km): laranja;

Satisfatória (ambos infraestrutura e equipamentos urbanos são satisfatórios): verde / Sim (quando há uma ZEIS 3 dentro de um raio de 3km): verde.

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Phisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F, Mattos (2021)

Figura 3.14 Quadro: Variável “localização” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	LOCALIZAÇÃO		
		Zoneamento no PDPFor/2009	Infraestrutura e equipamentos urbanos	Proximidade a ZEIS 3
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	ZO 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	ZO 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	ZRU 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Barra do Ceará D	ZRU 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Barra do Ceará E	ZO 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Floresta A	ZRU 1	s/ informação	sim
	ZEIS 2 Floresta B	ZRU 1	s/ informação	sim
	ZEIS 2 Floresta C	ZRU 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Floresta D	ZRU 1	precária	sim
	ZEIS 2 Jacarecanga	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Monte Castelo	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 São Gerardo	ZOP 1	satisfatória	sim
REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	ZIA Praia do Futuro	mediana	sim
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	ZIA Praia do Futuro	satisfatória	sim
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.			
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	ZRU 2	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Bonsucesso B	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	ZRU 1	mediana	razoável
	ZEIS 2 Quintino Cunha	ZRU 1	mediana	razoável
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	ZOP 1	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Serrinha	ZRU 2	precária	sim
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	ZRU 2	s/ assentamento	sim
	ZEIS 2 Bom Jardim B	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Canindezinho	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Granja Lisboa	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Mondubim A	ZRU 2	mediana	sim

	ZEIS 2 Mondubim B	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Mondubim C	ZRU 2	mediana	razoável
	ZEIS 2 Mondubim D	ZRU 2	s/ assentamento	razoável
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	ZRU 2	precária	sim
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	ZRU 2	mediana	não
	ZEIS 2 Siqueira A	ZRU 2	s/ assentamento	sim
	ZEIS 2 Siqueira B	ZRU 2	mediana	sim
REGIONAL VI	ZEIS 2 Ancuri	ZOR	s/ assentamento	não
	ZEIS 2 Boa Vista A	ZRU 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Boa Vista B	ZRU 2	s/ assentamento	razoável
	ZEIS 2 Curió	ZOM 2	precária	sim
	ZEIS 2 Dias Macedo	ZRU 2	satisfatória	sim
	ZEIS 2 Guajeru A	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Guajeru B	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Guajeru C	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 Jangurussu A	ZOM 2	precária	não
	ZEIS 2 Jangurussu B	ZOM 2	mediana	não
	ZEIS 2 Jangurussu C	ZOM 2	mediana	não
	ZEIS 2 José de Alencar A	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 José de Alencar B	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 José de Alencar C	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 José de Alencar D	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 José de Alencar E	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 José de Alencar F	ZOM 2	precária	sim
	ZEIS 2 Messejana	ZOM 2	mediana	sim
	ZEIS 2 São Bento	ZOR	mediana	não
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	ZRA	mediana	sim

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza) / (Relatório das ZEIS, 2015):

Precária (ambos infraestrutura e equipamentos urbanos são insuficientes): vermelha / Não (quando não há uma ZEIS 3 dentro de um raio de 3km): vermelha;

Mediana (ou a infraestrutura, ou os equipamentos urbanos são insuficientes): laranja / Razoável (quando há uma ZEIS 3 no perímetro de um raio de 3km): laranja;

Satisfatória (ambos infraestrutura e equipamentos urbanos são satisfatórios): verde / Sim (quando há uma ZEIS 3 dentro de um raio de 3km): verde.

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F, Mattos (2021)

Figura 3.15 Quadro: Variável “localização” em ZEIS 3

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 3	LOCALIZAÇÃO
		Zoneamento no PDPFor/2009
REGIONAL I	ZEIS 3 Álvaro Weyne	ZRU 1
	ZEIS 3 Barra do Ceará	ZRU 1
	ZEIS 3 Carlito Pamplona A	ZOP 1
	ZEIS 3 Carlito Pamplona B	ZOP 1
	ZEIS 3 Cristo Redentor	ZRU 1
	ZEIS 3 Floresta	ZRU 1
	ZEIS 3 Jacarecanga A	ZOP 1
	ZEIS 3 Jacarecanga B	ZOP 1
	ZEIS 3 Vila Ellery	ZOP 1
	ZEIS 3 Aldeota	ZOC
REGIONAL II	ZEIS 3 Cais do Porto	ZO 6
	ZEIS 3 Papicu	ZOP 2

	ZEIS 3 Praia de Iracema	ZO 3
	ZEIS 3 Praia do Futuro I	ZIA Praia do Futuro + ZO 7
	ZEIS 3 Praia do Futuro II	ZIA Praia do Futuro + ZO 7
CENTRO	Não há ZEIS 3 nesta regional.	
REGIONAL III	Não há ZEIS 3 nesta regional.	
REGIONAL IV	ZEIS 3 Benfica	ZOP 1
	ZEIS 3 Couto Fernandes	ZRU 1
	ZEIS 3 Montese	ZRU 1
	ZEIS 3 Parangaba A	ZRU 1
	ZEIS 3 Parangaba B	ZRU 1
	ZEIS 3 Parangaba C	ZRU 1
	ZEIS 3 Parangaba D	ZRU 1
	ZEIS 3 Parangaba E	ZRU 1
	ZEIS 3 Parangaba F	ZRU 1
	ZEIS 3 Vila União	ZRU 1
REGIONAL V	ZEIS 3 Novo Mondubim	ZRU 2
	ZEIS 3 Parque Presidente Vargas	ZRU 2 + ZRA
	ZEIS 3 Siqueira	ZRU 2
REGIONAL VI	ZEIS 3 Cajazeiras	ZOM 2
	ZEIS 3 Cambeba	ZOM 2
	ZEIS 3 Edson Queiroz	ZOM 2
	ZEIS 3 Passaré A	ZRU 2
	ZEIS 3 Passaré B	ZRU 2
	ZEIS 3 Sapiroanga/Coité	ZOM 2

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F, Mattos (2021)

Figura 3.16 Quadro: Variável “faixa de renda” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	FAIXA DE RENDA (S.M.)
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	3 a 5 s.m.
	ZEIS 1 Farias Brito B	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Jacarecanga A	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Jacarecanga B	3 a 5 s.m.
	ZEIS 1 Pirambu	1 a 2 s.m. (maioria) e 2 a 3 s.m. (minoría)
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Cais do Porto	1 a 2 s.m. (maioria) e 2 a 3 s.m. (minoría)
	ZEIS 1 Dionísio Torres	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Lagamar	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Meireles	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Mucuripe	2 a 3 s.m. (maioria) e 1 a 5 (minoría)
	ZEIS 1 Papicu A	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Papicu B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Papicu C	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Poço da Draga	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Praia de Iracema	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	s/ informação
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Serviluz	1 a 2 s.m. (maioria) e 2 a 3 s.m. (minoría)
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	1 a 2 s.m.

CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	1 a 2 s.m.
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	2 a 3 s.m. (maioria) e 1 a 5 (minoria)
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Damas	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Fátima	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Parangaba	1 a 2 s.m.
REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	1 a 2 s.m. (maioria) e 0 a 5 s.m. (minoria)
	ZEIS 1 Canindezinho A	1 a 2 s.m. (maioria) e 3 a 5 s.m. (minoria)
	ZEIS 1 Canindezinho B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Genibaú	1 a 2 s.m.
REGIONAL VI	ZEIS 1 Ancuri	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Cajazeiras	s/ informação
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	s/ informação
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	3 a 5 s.m.
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	1 a 2 s.m.
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	2 a 3 s.m.
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	1 a 2 s.m. (maioria) e 2 a 3 s.m. (minoria)
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	s/ informação

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza):

Baixíssima (de 1 a 2 s.m.): vermelha;

Baixa (de 2 a 3 s.m.): laranja;

Média (de 3 a 5 s.m.): verde.

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F, Mattos (2021)

Figura 3.17 Quadro: Variável “faixa de renda” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	FAIXA DE RENDA (S.M.)
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Barra do Ceará D	3 a 5 s.m.
	ZEIS 2 Barra do Ceará E	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Floresta A	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Floresta B	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Floresta C	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Floresta D	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Jacarecanga	3 a 5 s.m.
	ZEIS 2 Monte Castelo	3 a 5 s.m.
	ZEIS 2 São Gerardo	3 a 5 s.m.
REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	1 a 2 s.m.
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.	
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Bonsucesso B	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	3 a 5 s.m.
	ZEIS 2 Quintino Cunha	1 a 2 s.m.
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	0 a 1 s.m.
	ZEIS 2 Serrinha	3 a 5 s.m.
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Bom Jardim B	1 a 2 s.m.

	ZEIS 2 Canindezinho	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Granja Lisboa	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Mondubim A	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Mondubim B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Mondubim C	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Mondubim D	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	3 a 5 s.m.
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	s/ informação
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	3 a 5 s.m.
	ZEIS 2 Siqueira A	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Siqueira B	1 a 2 s.m.
REGIONAL VI	ZEIS 2 Ancuri	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Boa Vista A	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Boa Vista B	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Curió	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Dias Macedo	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Guajeru A	s/ informação
	ZEIS 2 Guajeru B	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Guajeru C	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Jangurussu A	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Jangurussu B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 Jangurussu C	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 José de Alencar A	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 José de Alencar B	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 José de Alencar C	1 a 2 s.m.
	ZEIS 2 José de Alencar D	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 José de Alencar E	s/ informação
	ZEIS 2 José de Alencar F	s/ informação
	ZEIS 2 Messejana	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 São Bento	2 a 3 s.m.
	ZEIS 2 Sapiroanga/Coité	1 a 2 s.m.

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza):

Baixíssima (de 1 a 2 s.m.): vermelha;

Baixa (de 2 a 3 s.m.): laranja;

Média (de 3 a 5 s.m.): verde.

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F, Mattos (2021)

Figura 3.18 Quadro: Variável “organização comunitária” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	s/ informação
	ZEIS 1 Farias Brito B	Comunidades Eclesiais de Base (CEB's)
	ZEIS 1 Jacarecanga A	Conselho
	ZEIS 1 Jacarecanga B	Associação de moradores
	ZEIS 1 Pirambu	CEB's, conselho e associação de moradores
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	Associação de moradores
	ZEIS 1 Cais do Porto	Associação de moradores
	ZEIS 1 Dionísio Torres	Associação
	ZEIS 1 Lagamar	Associação de moradores (Lagamar)
	ZEIS 1 Meireles	s/ organização comunitária

	ZEIS 1 Mucuripe	Associação de moradores, CEB's e outros
	ZEIS 1 Papicu A	Associação de moradores
	ZEIS 1 Papicu B	Conselho
	ZEIS 1 Papicu C	Associação de moradores
	ZEIS 1 Poço da Draga	Comunidades Eclesiais de Base (CEB's)
	ZEIS 1 Praia de Iracema	Associação
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	CEB's e associação de moradores
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	Comunidades Eclesiais de Base (CEB's)
	ZEIS 1 Serviluz	Conselho e associação de moradores
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	outros
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	Associação de moradores
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	CEB's, associação de moradores e outros
CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	Associação de moradores
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	Associação de moradores (Fumaça/Planalto do Pici)
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	Associação de moradores
	ZEIS 1 Damas	s/ organização comunitária
	ZEIS 1 Fátima	s/ informação
	ZEIS 1 Parangaba	Associação de moradores
REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	Associação de moradores (assent. 10 e 15)
	ZEIS 1 Canindezinho A	Associação de moradores (Com. Jardim Fluminense)
	ZEIS 1 Canindezinho B	s/ organização comunitária
	ZEIS 1 Genibaú	Associação de moradores (Boa Esperança)
REGIONAL VI	ZEIS 1 Ancuri	s/ informação
	ZEIS 1 Cajazeiras	s/ informação
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	s/ informação
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	s/ organização comunitária
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	s/ organização comunitária
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	s/ informação
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	Associação de moradores (assent. 03 e 05)
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	s/ informação

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.19 Quadro: Variável “organização comunitária” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Barra do Ceará D	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Barra do Ceará E	Associação comunitária (Quatro Varas)
	ZEIS 2 Floresta A	s/ informação
	ZEIS 2 Floresta B	s/ informação
	ZEIS 2 Floresta C	Associação
	ZEIS 2 Floresta D	Associação
	ZEIS 2 Jacarecanga	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Monte Castelo	Associação
	ZEIS 2 São Gerardo	s/ organização comunitária
REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	Associação comunitária (Morro do Mirante)
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	s/ informação
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.	
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Bonsucesso B	s/ informação

	ZEIS 2 Olavo Oliveira	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Quintino Cunha	s/ informação
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	Associação
	ZEIS 2 Serrinha	s/ informação
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	s/ informação
	ZEIS 2 Bom Jardim B	s/ informação
	ZEIS 2 Canindezinho	s/ informação
	ZEIS 2 Granja Lisboa	s/ informação
	ZEIS 2 Mondubim A	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Mondubim B	Associação comunitária (Parque Santana)
	ZEIS 2 Mondubim C	Associação
	ZEIS 2 Mondubim D	s/ informação
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	Associação
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	Associação
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Siqueira A	s/ informação
	ZEIS 2 Siqueira B	s/ informação
REGIONAL VI	ZEIS 2 Ancuri	s/ informação
	ZEIS 2 Boa Vista A	s/ informação
	ZEIS 2 Boa Vista B	s/ informação
	ZEIS 2 Curió	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Dias Macedo	Associação
	ZEIS 2 Guajeru A	s/ informação
	ZEIS 2 Guajeru B	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Guajeru C	Associação
	ZEIS 2 Jangurussu A	s/ informação
	ZEIS 2 Jangurussu B	s/ informação
	ZEIS 2 Jangurussu C	Associação
	ZEIS 2 José de Alencar A	Associação
	ZEIS 2 José de Alencar B	Associação
	ZEIS 2 José de Alencar C	Associação
	ZEIS 2 José de Alencar D	Associação
	ZEIS 2 José de Alencar E	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 José de Alencar F	s/ organização comunitária
	ZEIS 2 Messejana	Associação
	ZEIS 2 São Bento	s/ informação
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	s/ organização comunitária

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.20 Quadro: Variável “dimensão” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	DIMENSÃO	
		Área total (m²)	População (hab)
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	59.869	1.774
	ZEIS 1 Farias Brito B	60.558	2.168
	ZEIS 1 Jacarecanga A	44.797	1.747
	ZEIS 1 Jacarecanga B	7.767	529
	ZEIS 1 Pirambu	2.723.593	92.290
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	25.077	1.950
	ZEIS 1 Cais do Porto	392.508	15.272
	ZEIS 1 Dionísio Torres	8.227	168
	ZEIS 1 Lagamar	346.690	11.747
	ZEIS 1 Meireles	66.254	2.603
	ZEIS 1 Mucuripe	707.253	15.296
	ZEIS 1 Papicu A	20.276	1.272

	ZEIS 1 Papicu B	49.537	2.625
	ZEIS 1 Papicu C	37.698	2.374
	ZEIS 1 Poço da Draga	25.242	1.026
	ZEIS 1 Praia de Iracema	47.290	840
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	67.851	3.434
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	219.205	5.894
	ZEIS 1 Serviluz	343.247	13.462
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	254.780	8.472
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	167.606	8.960
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	258.718	10.981
CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	106.768	4.681
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	604.112	24.744
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	90.511	4.045
	ZEIS 1 Damas	12.255	683
	ZEIS 1 Fátima	41.285	708
	ZEIS 1 Parangaba	15.831	780
REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	898.840	24.272
	ZEIS 1 Canindezinho A	408.541	6.458
	ZEIS 1 Canindezinho B	91.572	2.646
	ZEIS 1 Genibau	353.087	9.591
REGIONAL VI	ZEIS 1 Ancuri	63.818	895
	ZEIS 1 Cajazeiras	205.563	2.608
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	4.449	267
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	105.238	2.022
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	113.146	5.639
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	56.613	2.408
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	146.039	3.324
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	5.416	483

LEGENDA (Relatório das ZEIS, 2015):

Pequena (de até 100.000m²): vermelha / Baixa (de 100 a 1.000 hab): vermelha;

Mediana (entre 100.000m² e 400.000m²): laranja / Média (de 1.000 a 4.000 hab): laranja;

Grande (entre 400.000m² e 1.000.000m²): verde / Elevada (de 4.000 a 20.000 hab): verde;

Muito grande (acima de 1.000.000m²): roxa / Alta (acima de 20.000 hab): roxa.

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Phisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.21 Quadro: Variável “dimensão” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	DIMENSÃO	
		Área total (m²)	População (hab)
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	3.135	143
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	5.564	215
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	3.542	157
	ZEIS 2 Barra do Ceará D	4.107	233
	ZEIS 2 Barra do Ceará E	226.929	8.583
	ZEIS 2 Floresta A	4.526	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Floresta B	8.648	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Floresta C	8.212	376
	ZEIS 2 Floresta D	49.976	1.747
	ZEIS 2 Jacarecanga	7.484	233
	ZEIS 2 Monte Castelo	3.188	166
	ZEIS 2 São Gerardo	16.562	806

REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	385.459	12.741
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	143.996	4.243
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.		
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	34.921	806
	ZEIS 2 Bonsucesso B	45.431	2.047
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	13.126	699
	ZEIS 2 Quintino Cunha	65.358	3.893
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	38.520	3.324
	ZEIS 2 Serrinha	19.687	628
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	3.048	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Bom Jardim B	49.535	1.711
	ZEIS 2 Canindezinho	22.916	1.018
	ZEIS 2 Granja Lisboa	15.720	811
	ZEIS 2 Mondubim A	9.120	432
	ZEIS 2 Mondubim B	40.953	1.798
	ZEIS 2 Mondubim C	47.393	1.908
	ZEIS 2 Mondubim D	161.280	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	23.552	995
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	22.308	780
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	4.950	187
	ZEIS 2 Siqueira A	6.566	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Siqueira B	54.290	1.913
REGIONAL VI	ZEIS 2 Ancuri	19.690	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Boa Vista A	83.949	1.814
	ZEIS 2 Boa Vista B	2.729	s/ assentamento precário
	ZEIS 2 Curió	385.459	12.741
	ZEIS 2 Dias Macedo	46.414	1.955
	ZEIS 2 Guajeru A	3.378	114
	ZEIS 2 Guajeru B	6.868	259
	ZEIS 2 Guajeru C	12.300	441
	ZEIS 2 Jangurussu A	55.215	1.004
	ZEIS 2 Jangurussu B	10.015	533
	ZEIS 2 Jangurussu C	6.745	278
	ZEIS 2 José de Alencar A	8.790	432
	ZEIS 2 José de Alencar B	9.177	411
	ZEIS 2 José de Alencar C	14.986	594
	ZEIS 2 José de Alencar D	17.948	823
	ZEIS 2 José de Alencar E	8.772	432
	ZEIS 2 José de Alencar F	8.839	403
	ZEIS 2 Messejana	27.766	1.336
	ZEIS 2 São Bento	19.734	454
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	10.755	365

LEGENDA (Relatório das ZEIS, 2015):

Pequena (de até 100.000m²): vermelha / Baixa (de 100 a 1.000 hab): vermelha;
 Mediana (entre 100.000m² e 400.000m²): laranja / Média (de 1.000 a 4.000 hab): laranja;
 Grande (entre 400.000m² e 1.000.000m²): verde / Elevada (de 4.000 a 20.000 hab): verde;
 Muito grande (acima de 1.000.000m²): roxa / Alta (acima de 20.000 hab): roxa.

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.22 Quadro: Variável “domínio do terreno” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	DOMÍNIO DO TERRENO
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	Estado*
	ZEIS 1 Farias Brito B	Privado*
	ZEIS 1 Jacarecanga A	Município e Privado*
	ZEIS 1 Jacarecanga B	Privado
	ZEIS 1 Pirambu	diverso
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	s/ informação*
	ZEIS 1 Cais do Porto	União*
	ZEIS 1 Dionísio Torres	Privado*
	ZEIS 1 Lagamar	Município e Privado*
	ZEIS 1 Meireles	Município*
	ZEIS 1 Mucuripe	Estado*
	ZEIS 1 Papicu A	Município
	ZEIS 1 Papicu B	Município
	ZEIS 1 Papicu C	União e Privado*
	ZEIS 1 Poço da Draga	Município e Privado*
	ZEIS 1 Praia de Iracema	Privado*
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	Privado
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	Município*
	ZEIS 1 Serviluz	Estado e União*
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	Município, Estado e União*
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	Estado*
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	Estado e Privado*
CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	União*
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	Município e Privado
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	Município e Privado*
	ZEIS 1 Damas	Município e Privado
	ZEIS 1 Fátima	Privado
	ZEIS 1 Parangaba	s/ informação*
REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	Município, Estado e Privado*
	ZEIS 1 Canindezinho A	Município e Privado
	ZEIS 1 Canindezinho B	Privado
	ZEIS 1 Genibau	Município e Privado
REGIONAL VI	ZEIS 1 Ancuri	s/ informação*
	ZEIS 1 Cajazeiras	s/ informação*
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	Município
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	Município*
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	Município e Privado
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	s/ informação*
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	Município e Privado
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	Município*

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Phisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.23 Quadro: Variável “domínio do terreno” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	DOMÍNIO DO TERRENO
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	Município*
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	Município
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	Município*

	ZEIS 2 Barra do Ceará D	Município
	ZEIS 2 Barra do Ceará E	Município e Privado*
	ZEIS 2 Floresta A	s/ informação*
	ZEIS 2 Floresta B	s/ informação
	ZEIS 2 Floresta C	Município*
	ZEIS 2 Floresta D	Município*
	ZEIS 2 Jacarecanga	Município*
	ZEIS 2 Monte Castelo	Município*
	ZEIS 2 São Gerardo	Município*
REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	Município, Estado e União*
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	Estado*
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.	
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	Município*
	ZEIS 2 Bonsucesso B	Município e Privado*
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	Município
	ZEIS 2 Quintino Cunha	Município*
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	Município
	ZEIS 2 Serrinha	Município e Privado
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	s/ informação*
	ZEIS 2 Bom Jardim B	Município*
	ZEIS 2 Canindezinho	Privado
	ZEIS 2 Granja Lisboa	Município
	ZEIS 2 Mondubim A	Município*
	ZEIS 2 Mondubim B	Município e Privado
	ZEIS 2 Mondubim C	Município*
	ZEIS 2 Mondubim D	s/ informação*
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	Privado*
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	Município*
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	Município
	ZEIS 2 Siqueira A	s/ informação*
	ZEIS 2 Siqueira B	Município
REGIONAL VI	ZEIS 2 Ancuri	s/ informação*
	ZEIS 2 Boa Vista A	s/ informação*
	ZEIS 2 Boa Vista B	s/ informação*
	ZEIS 2 Curió	Município*
	ZEIS 2 Dias Macedo	Município*
	ZEIS 2 Guajeru A	Município*
	ZEIS 2 Guajeru B	Município*
	ZEIS 2 Guajeru C	Município*
	ZEIS 2 Jangurussu A	Município e Privado*
	ZEIS 2 Jangurussu B	Município e Privado*
	ZEIS 2 Jangurussu C	Município*
	ZEIS 2 José de Alencar A	Município*
	ZEIS 2 José de Alencar B	Município*
	ZEIS 2 José de Alencar C	Município*
	ZEIS 2 José de Alencar D	Município*
	ZEIS 2 José de Alencar E	Município*
	ZEIS 2 José de Alencar F	Município*
	ZEIS 2 Messejana	Município*
	ZEIS 2 São Bento	s/ informação
	ZEIS 2 Sapiroanga/Coité	Município*

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.24 Quadro: Variável “domínio do terreno” em ZEIS 3

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 3	DOMÍNIO DO TERRENO
REGIONAL I	ZEIS 3 Álvaro Weyne	Privado e Entidades religiosas
	ZEIS 3 Barra do Ceará	Município e Privado
	ZEIS 3 Carlito Pamplona A	Estado e Privado
	ZEIS 3 Carlito Pamplona B	Privado
	ZEIS 3 Cristo Redentor	Município, Privado e Entidades religiosas
	ZEIS 3 Floresta	Município e Privado
	ZEIS 3 Jacarecanga A	Município, Estado e Privado
	ZEIS 3 Jacarecanga B	Privado
	ZEIS 3 Vila Ellery	Privado
REGIONAL II	ZEIS 3 Aldeota	Privado
	ZEIS 3 Cais do Porto	União e Privado
	ZEIS 3 Papicu	Município e Privado
	ZEIS 3 Praia de Iracema	União e Privado
	ZEIS 3 Praia do Futuro I	Município, União e Privado
	ZEIS 3 Praia do Futuro II	Privado
CENTRO	Não há ZEIS 3 nesta regional.	
REGIONAL III	Não há ZEIS 3 nesta regional.	
REGIONAL IV	ZEIS 3 Benfica	Município, União, Privado e Ent. Religiosas
	ZEIS 3 Couto Fernandes	Privado e Entidades religiosas
	ZEIS 3 Montese	Privado
	ZEIS 3 Parangaba A	Município e Privado
	ZEIS 3 Parangaba B	Privado
	ZEIS 3 Parangaba C	Privado
	ZEIS 3 Parangaba D	Privado e Entidades religiosas
	ZEIS 3 Parangaba E	Privado
	ZEIS 3 Parangaba F	Município, Privado e Entidades religiosas
	ZEIS 3 Vila União	Privado
REGIONAL V	ZEIS 3 Novo Mondubim	Município e Privado
	ZEIS 3 Parque Presidente Vargas	Privado
	ZEIS 3 Siqueira	Privado
REGIONAL VI	ZEIS 3 Cajazeiras	Município e Privado
	ZEIS 3 Cambé	Privado
	ZEIS 3 Edson Queiroz	Privado
	ZEIS 3 Passaré A	Município e Privado
	ZEIS 3 Passaré B	Privado
	ZEIS 3 Sapiranga/Coité	Município e Privado

Fonte: Fortaleza (2015)/ Relatório das ZEIS (2015); Plhisfor (2012). Elaboração: Lehab/ F. Mattos (2021)

Figura 3.25 Quadro: Variável “risco ambiental” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	RISCO AMBIENTAL
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	não
	ZEIS 1 Farias Brito B	não
	ZEIS 1 Jacarecanga A	não
	ZEIS 1 Jacarecanga B	não
	ZEIS 1 Pirambu	s/ informação
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	não

	ZEIS 1 Cais do Porto	parcial
	ZEIS 1 Dionísio Torres	não
	ZEIS 1 Lagamar	parcial
	ZEIS 1 Meireles	não
	ZEIS 1 Mucuripe	parcial
	ZEIS 1 Papicu A	não
	ZEIS 1 Papicu B	não
	ZEIS 1 Papicu C	não
	ZEIS 1 Poço da Draga	parcial
	ZEIS 1 Praia de Iracema	não
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	parcial
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	não
	ZEIS 1 Serviluz	parcial
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	não
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	parcial
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	parcial
CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	não
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	não
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	não
	ZEIS 1 Damas	parcial
	ZEIS 1 Fátima	não
	ZEIS 1 Parangaba	não
REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	parcial
	ZEIS 1 Canindezinho A	parcial
	ZEIS 1 Canindezinho B	parcial
	ZEIS 1 Genibaú	parcial
REGIONAL VI	ZEIS 1 Ancuri	parcial
	ZEIS 1 Cajazeiras	parcial
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	não
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	não
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	não
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	parcial
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	não
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	não

LEGENDA (Relatório das ZEIS, 2015):

Não (fora de risco): verde;

Parcial (parcialmente em risco): laranja;

Sim (totalmente inserida em área de risco): vermelha.

Fonte: FORTALEZA/PLHISFOR (2012). Sistematização: LEHAB/ F. Mattos (2021)

Figura 3.26 Quadro: Variável “risco ambiental” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	RISCO AMBIENTAL
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	não
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	não
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	não
	ZEIS 2 Barra do Ceará D	não
	ZEIS 2 Barra do Ceará E	não
	ZEIS 2 Floresta A	não
	ZEIS 2 Floresta B	não

	ZEIS 2 Floresta C	não
	ZEIS 2 Floresta D	parcial
	ZEIS 2 Jacarecanga	não
	ZEIS 2 Monte Castelo	não
	ZEIS 2 São Gerardo	não
REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	parcial
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	não
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.	
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	não
	ZEIS 2 Bonsucesso B	não
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	não
	ZEIS 2 Quintino Cunha	não
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	não
	ZEIS 2 Serrinha	não
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	não
	ZEIS 2 Bom Jardim B	não
	ZEIS 2 Canindezinho	não
	ZEIS 2 Granja Lisboa	não
	ZEIS 2 Mondubim A	não
	ZEIS 2 Mondubim B	não
	ZEIS 2 Mondubim C	não
	ZEIS 2 Mondubim D	não
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	não
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	não
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	não
	ZEIS 2 Siqueira A	não
	ZEIS 2 Siqueira B	não
REGIONAL VI	ZEIS 2 Ancuri	não
	ZEIS 2 Boa Vista A	parcial
	ZEIS 2 Boa Vista B	não
	ZEIS 2 Curió	não
	ZEIS 2 Dias Macedo	não
	ZEIS 2 Guajeru A	não
	ZEIS 2 Guajeru B	não
	ZEIS 2 Guajeru C	não
	ZEIS 2 Jangurussu A	não
	ZEIS 2 Jangurussu B	não
	ZEIS 2 Jangurussu C	não
	ZEIS 2 José de Alencar A	não
	ZEIS 2 José de Alencar B	não
	ZEIS 2 José de Alencar C	não
	ZEIS 2 José de Alencar D	não
	ZEIS 2 José de Alencar E	não
	ZEIS 2 José de Alencar F	não
	ZEIS 2 Messejana	não
	ZEIS 2 São Bento	não
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	não

LEGENDA (Relatório das ZEIS, 2015):

Não (fora de risco): verde;

Parcial (parcialmente em risco): laranja;

Sim (totalmente inserida em área de risco): vermelha.

Fonte: FORTALEZA/PLHISFOR (2012). Sistematização: LEHAB/ F. Mattos (2021).

Figura 3.27 Quadro: Variável “dinâmica imobiliária” em ZEIS 1

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 1	DINÂMICA IMOBILIÁRIA: VALOR MÉDIO (R\$/m²) NUM RAIO DE 500m DAS ZEIS							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
REGIONAL I	ZEIS 1 Farias Brito A	444,84	428,09	1295,99	685	1675,8	1080	920	1830,4
	ZEIS 1 Farias Brito B	235,49	309,33	432,01	0	1127,7	960	920	0
	ZEIS 1 Jacarecanga A	157	374,04	0	0	0	1320	0	0
	ZEIS 1 Jacarecanga B	157	428,09	1295,99	0	1675,8	1080	920	1830,4
	ZEIS 1 Pirambu	125,6	198,35	194,29	205,5	118,03	450,91	1035	0
REGIONAL II	ZEIS 1 Aldeota	0	1960,1	2008,83	0	3019,04	3104,02	3450	0
	ZEIS 1 Cais do Porto	Nenhuma transação ocorrida							
	ZEIS 1 Dionísio Torres	1098,99	829,47	2159,99	2603,04	2623,76	0	3594,67	0
	ZEIS 1 Lagamar	371,4	186,62	597,9	0	201,6	0	1104,71	479,38
	ZEIS 1 Meireles	1723,55	1631,24	2889,19	437,66	2983,99	2700	0	0
	ZEIS 1 Mucuripe	1198,36	1728,64	1219,2	2952,14	2043,98	2325,06	3384,31	3224
	ZEIS 1 Papicu A	462,29	634,48	892,8	1488,61	1109,38	1505,16	1178,75	0
	ZEIS 1 Papicu B	576,5	1103,35	430,96	1268,3	1022	2757,09	1322,5	0
	ZEIS 1 Papicu C	372,88	646,46	386,17	1051,26	1066,27	1694,64	1178,75	1184,62
	ZEIS 1 Poço da Draga	160,15	0	0	1676,41	1260	1990,37	0	0
	ZEIS 1 Praia de Iracema	919,56	3449,96	2065,69	1877,92	2282,76	2486,81	2760	0
	ZEIS 1 Praia do Futuro II A	227,64	1261,23	468	1596,74	1317,46	765,01	0	0
	ZEIS 1 Praia do Futuro II B	199,39	176	95,4	342,5	398,16	550,78	0	0
	ZEIS 1 Serviluz	149,61	140	273,6	301,4	324,03	480	0	0
	ZEIS 1 Vicente Pinzon A	154,76	256	504	411	252	760	0	0
	ZEIS 1 Vicente Pinzon B	204,1	192	0	205,5	0	0	0	0
	ZEIS 1 Vicente Pinzon C	231,61	273,39	419,23	381,8	475,46	769,36	1102,21	1341,44
CENTRO	ZEIS 1 Moura Brasil	337,56	720,05	0	1175,16	694,99	0	1448,61	1482
REGIONAL III	ZEIS 1 Pici	148,17	176,95	219,84	289,49	424,17	598,9	588,88	530,4
REGIONAL IV	ZEIS 1 Couto Fernandes	110,16	307,11	180	322,36	737,08	579,46	0	0
	ZEIS 1 Damas	248,73	308,47	576	656,06	0	504	833,75	502,28
	ZEIS 1 Fátima	598,51	770,92	720	1257,38	1638	780	817,18	1872

	ZEIS 1 Parangaba	172,69	199,99	475,2	342,5	441	0	0	0
REGIONAL V	ZEIS 1 Bom Jardim	90,87	99,35	130,64	186,29	223,5	388,98	250,5	259,06
	ZEIS 1 Canindezinho A	89,44	124	130,55	194,22	157,69	366,46	310,67	255,76
	ZEIS 1 Canindezinho B	106,16	114,09	126,05	184,32	185,85	317,57	390,2	374,4
	ZEIS 1 Genibau	109,9	118,66	156,96	212,35	315	294	402,5	245,6
	ZEIS 1 Ancuri	74,47	96	74,13	206,57	181,75	420	274,8	312
REGIONAL VI	ZEIS 1 Cajazeiras	197,24	231,32	262,11	299,37	482,37	780,2	679,81	509,06
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité A	356,76	432,67	576,01	965,85	1828,75	910	926,99	823,33
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité B	358,11	464,52	564	638,42	1218,85	832,86	2500,99	0
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité C	297,55	376,96	502,58	493,2	575,51	1138,81	567,06	0
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité D	294,43	339,19	446,15	452,67	497,22	666,11	642,08	520
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité E	262,75	301,65	453,06	484,43	538,36	1075,05	396,48	520
	ZEIS 1 Sapiranga/Coité F	262,42	332,3	438,31	504,85	567,74	631,41	503,05	641,33

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza):

Nenhuma transação ocorrida: preta;

Baixo (até R\$ 400,00/m²): verde;

Médio (de R\$ 400,00 a 1.000,00/m²): laranja;

Alto (de R\$ 1.000,00 a 2.000,00/m²): vermelha;

Muito alto (acima de R\$ 2.000,00/m²): roxa.

Fonte: FORTALEZA/PLHISFOR (2012). Sistematização: LEHAB/ F. Mattos (2021)

Figura 3.28 Quadro: Variável “dinâmica imobiliária” em ZEIS 2

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 2	DINÂMICA IMOBILIÁRIA: VALOR MÉDIO (R\$/m²) NUM RAIO DE 500m DAS ZEIS 2							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
REGIONAL I	ZEIS 2 Barra do Ceará A	125,6	0	135,6	205,5	0	409,09	0	0
	ZEIS 2 Barra do Ceará B	0	0	174,55	0	0	0	0	0
	ZEIS 2 Barra do Ceará C	0	0	174,55	0	0	0	0	0
	ZEIS 2 Barra do Ceará D	0	0	172,8	0	0	0	0	0

	ZEIS 2 Barra do Ceará E	Nenhuma transação ocorrida							
	ZEIS 2 Floresta A	0	144	172,8	214,63	315	384	345	0
	ZEIS 2 Floresta B	0	128	187,2	0	0	384	0	0
	ZEIS 2 Floresta C	0	0	244,8	205,5	0	0	0	0
	ZEIS 2 Floresta D	0	128	172,8	0	630	1371,85	0	0
	ZEIS 2 Jacarecanga	0	0	0	0	138,88	0	884,73	0
	ZEIS 2 Monte Castelo	157	136	0	520,6	0	480	0	0
	ZEIS 2 São Gerardo	310,14	223,99	991,74	548	1119,8	1008	927,23	1418,18
REGIONAL II	ZEIS 2 Vicente Pinzon A	457,33	275,49	806,4	411	882	600	5733,62	0
	ZEIS 2 Vicente Pinzon B	174,46	216,2	353,05	297,18	293,73	684	575	0
CENTRO	Não há ZEIS 2 nesta regional.								
REGIONAL III	ZEIS 2 Bonsucesso A	0	160	187,2	223,77	220,5	280	0	228,99
	ZEIS 2 Bonsucesso B	78,5	229,34	207,73	267,15	391,53	480	0	210,1
	ZEIS 2 Olavo Oliveira	125,6	153,92	186,86	205,5	0	486,67	310,5	457,6
	ZEIS 2 Quintino Cunha	129,53	190,48	172,8	246,6	233,1	294	373,75	0
REGIONAL IV	ZEIS 2 Aeroporto	188,4	283,99	317,45	548	588	840	0	0
	ZEIS 2 Serrinha	117,26	232	0	486,35	799,85	720	570,44	0
REGIONAL V	ZEIS 2 Bom Jardim A	84	82,78	97,92	0	160,65	216	264,5	0
	ZEIS 2 Bom Jardim B	47,1	73,85	100,8	0	160,65	216	253	0
	ZEIS 2 Canindezinho	97,8	119,28	108	239,75	254,69	390,83	0	0
	ZEIS 2 Granja Lisboa	62,8	0	129,6	109,6	0	187,5	195,5	208
	ZEIS 2 Mondubim A	66,82	155,69	150,85	186,43	277,59	330,13	544,68	520
	ZEIS 2 Mondubim B	89,47	137,44	169,77	195,16	287,74	359,15	481,22	416
	ZEIS 2 Mondubim C	93,5	162,16	183,07	212,36	237,95	283,88	331,73	365,93
	ZEIS 2 Mondubim D	123,34	162,02	204	219,81	275,65	287,1	342,12	353,6
	ZEIS 2 Novo Mondubim A	110,42	121,9	135,68	234,27	176,4	390,83	0	0
	ZEIS 2 Novo Mondubim B	107,41	110,95	146,15	217,57	264,29	264,2	0	0
	ZEIS 2 Planalto Ayrton Senna	82,47	128	136,8	187,23	279,87	282	345	0
	ZEIS 2 Siqueira A	47,1	48	81,6	114,17	196,2	172,25	173,26	173,02
REGIONAL VI	ZEIS 2 Siqueira B	0	56	115,2	61,65	0	184	0	0
	ZEIS 2 Ancuri	66,72	76,14	99,36	0	220,44	0	222,24	197,6
	ZEIS 2 Boa Vista A	204,11	227,99	216	321,95	525,89	600	0	735,8
	ZEIS 2 Boa Vista B	71,7	135,37	216	205,5	0	7,78	0	0
	ZEIS 2 Curió	188,7	368,51	229,48	239,75	409,4	360,36	460	0

	ZEIS 2 Dias Macedo	94,18	268,53	0	205,5	276,5	324	402,5	364
	ZEIS 2 Guajeru A	315,09	469,03	274,44	0	315	420	460	436,8
	ZEIS 2 Guajeru B	315,09	198,4	323,27	0	321,3	420	336,43	436,8
	ZEIS 2 Guajeru C	315,09	198,4	288	205,5	298,2	360	396,77	436,8
	ZEIS 2 Jangurussu A	64,55	132	119,31	166,98	150,66	218,1	270,85	358,8
	ZEIS 2 Jangurussu B	65,04	126,8	122,4	174,67	155,97	221,08	279,1	358,8
	ZEIS 2 Jangurussu C	41,21	106	129,38	175,36	136,88	233,74	270,34	358,8
	ZEIS 2 José de Alencar A	166,18	213,14	201,97	522,31	322,85	398,79	293,25	0
	ZEIS 2 José de Alencar B	166,18	213,14	236,75	616,5	482,94	404,57	293,25	953,33
	ZEIS 2 José de Alencar C	164,77	213,14	226,09	411	482,94	362,45	293,25	953,33
	ZEIS 2 José de Alencar D	166,88	213,14	348,49	616,5	533,4	431,6	395,6	886,67
	ZEIS 2 José de Alencar E	157	266,67	288	274	0	480	586,5	886,67
	ZEIS 2 José de Alencar F	157	229,33	288	274	0	480	368	842,21
	ZEIS 2 Messejana	224,47	248	259,2	445,27	23,86	504,92	831,75	0
	ZEIS 2 São Bento	73,99	97,62	177,94	216,86	262,35	353,96	351,18	318,68
	ZEIS 2 Sapiranga/Coité	0	290,33	360	659,66	1144,05	577	365,54	0

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza):

Nenhuma transação ocorrida: preta;

Baixo (até R\$ 400,00/m²): verde;

Médio (de R\$ 400,00 a 1.000,00/m²): laranja;

Alto (de R\$ 1.000,00 a 2.000,00/m²): vermelha;

Muito alto (acima de R\$ 2.000,00/m²): roxa.

Fonte: FORTALEZA/PLHISFOR (2012). Sistematização: LEHAB/ F. Mattos (2021)

Figura 3.29 Quadro: Variável “dinâmica imobiliária” em ZEIS 3

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 3	DINÂMICA IMOBILIÁRIA: VALOR MÉDIO (R\$/m²) NUM RAIO DE 500m DAS ZEIS 3							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
REGIONAL I	ZEIS 3 Álvaro Weyne	0	198,35	296,51	0	12,9	0	0	0
	ZEIS 3 Barra do Ceará	134,16	0	152,54	205,5	0	503,64	0	0
	ZEIS 3 Carlito Pamplona A	0	0	270,85	520,6	394,43	0	0	0
	ZEIS 3 Carlito Pamplona B	0	0	0	520,6	181,1	0	0	0
	ZEIS 3 Cristo Redentor	0	198,35	265,58	0	12,9	0	1035	0
	ZEIS 3 Floresta	0	163,17	218,4	0	12,9	384	456,2	0
	ZEIS 3 Jacarecanga A	274,75	0	0	0	38,88	0	884,73	0
	ZEIS 3 Jacarecanga B	157	428,09	1295,99	0	1675,8	1080	920	1830,4

	ZEIS 3 Vila Ellery	157	136	0	0	571,11	1063,03	920	0
REGIONAL II	ZEIS 3 Aldeota	1098,99	1291,77	1944,03	3078,74	2788,63	3159,47	3594,67	0
	ZEIS 3 Cais do Porto	149,61	157,33	273,6	301,4	324,03	480	0	0
	ZEIS 3 Papicu	436,91	1069,63	480,05	2102,49	1505,16	2532,81	1084,83	2742,75
	ZEIS 3 Praia de Iracema	837,33	1119,99	1923,54	1827,54	2113,86	1894,87	2760	0
	ZEIS 3 Praia do Futuro I	247,94	784,65	536,49	637,31	779,98	788,46	1101,98	1157,16
	ZEIS 3 Praia do Futuro II	201,08	991,65	421,19	678,67	903,15	702,35	668,19	664,12
CENTRO	Não há ZEIS 3 nesta regional.								
REGIONAL III	Não há ZEIS 3 nesta regional.								
REGIONAL IV	ZEIS 3 Benfica	549,5	578,34	432,01	1215,87	0	1375,19	817,18	0
	ZEIS 3 Couto Fernandes	149,28	300,33	337,5	646	818,98	579,46	833,75	0
	ZEIS 3 Montese	831,81	386,42	468	773,58	0	826,32	775,23	0
	ZEIS 3 Parangaba A	263,98	213,33	308,78	342,5	1813,24	563,15	632,5	0
	ZEIS 3 Parangaba B	252,41	220	341,48	342,5	439,96	567	650,79	0
	ZEIS 3 Parangaba C	188,4	199,99	475,2	205,5	1393,18	600	0	0
	ZEIS 3 Parangaba D	116,18	0	288	209,61	724,5	595,73	264,48	0
	ZEIS 3 Parangaba E	209,55	240	352,8	353,92	1155,13	600	599,04	0
	ZEIS 3 Parangaba F	192,03	236,52	409,62	363,07	948,13	537,53	502,31	0
	ZEIS 3 Vila União	332,54	311,52	273,6	548	0	826,32	0	728
REGIONAL V	ZEIS 3 Novo Mondubim	104,21	108,26	137,6	218,5	265,66	321,16	0	0
	ZEIS 3 Parque Presidente Vargas	85,34	106,8	128,85	178,55	152,62	350,91	252,68	216,22
	ZEIS 3 Siqueira	121,55	148,92	143,68	178,78	204,05	217,01	227,3	217,53
REGIONAL VI	ZEIS 3 Cajazeiras	196,25	240,87	278,33	322,19	526,83	745,09	727,91	514,53
	ZEIS 3 Cambé	249,58	586,03	487,2	626,28	1414,96	1213,26	1038,39	1144
	ZEIS 3 Edson Queiroz	318,42	442,34	548,91	703,91	743,72	1180,35	876,49	0
	ZEIS 3 Passaré A	190	134,31	169,9	223,89	392,6	573,83	637,6	539,55
	ZEIS 3 Passaré B	151,19	235,1	224,02	356,2	159,87	570,07	527,85	0
	ZEIS 3 Sapiroanga/Coité	296,63	354,14	726,57	525,14	966,06	906,46	555,12	751,11

LEGENDA (LEHAB/Núcleo Fortaleza):

Nenhuma transação ocorrida: preta;

Baixo (até R\$ 400,00/m²): verde;

Médio (de R\$ 400,00 a 1.000,00/m²): laranja;

Alto (de R\$ 1.000,00 a 2.000,00/m²): vermelha;
Muito alto (acima de R\$ 2.000,00/m²): roxa.

Fonte: FORTALEZA/PLHISFOR (2012). Sistematização: LEHAB/ F. Mattos (2021)

Figura 3.30 Quadro: Variável “capacidade para HIS” em ZEIS 3

REGIONAIS	NOMENCLATURA ZEIS 3	CAPACIDADE PARA HIS
		Vazios urbanos (m²/2014)
REGIONAL I	ZEIS 3 Álvaro Weyne	97.287
	ZEIS 3 Barra do Ceará	7.965
	ZEIS 3 Carlito Pamplona A	0
	ZEIS 3 Carlito Pamplona B	61.700
	ZEIS 3 Cristo Redentor	29.783
	ZEIS 3 Floresta	48.138
	ZEIS 3 Jacarecanga A	13.669
	ZEIS 3 Jacarecanga B	8.760
	ZEIS 3 Vila Ellery	948
REGIONAL II	ZEIS 3 Aldeota	5.621
	ZEIS 3 Cais do Porto	5.621
	ZEIS 3 Papicu	101.942
	ZEIS 3 Praia de Iracema	18.802
	ZEIS 3 Praia do Futuro I	165.456
	ZEIS 3 Praia do Futuro II	131.921
CENTRO	Não há ZEIS 3 nesta regional.	
REGIONAL III	Não há ZEIS 3 nesta regional.	
REGIONAL IV	ZEIS 3 Benfica	4.582
	ZEIS 3 Couto Fernandes	33.170
	ZEIS 3 Montese	0
	ZEIS 3 Parangaba A	4.828
	ZEIS 3 Parangaba B	19.861
	ZEIS 3 Parangaba C	0
	ZEIS 3 Parangaba D	7.186
	ZEIS 3 Parangaba E	4.282
	ZEIS 3 Parangaba F	57.678
	ZEIS 3 Vila União	7.925
REGIONAL V	ZEIS 3 Novo Mondubim	22.884
	ZEIS 3 Parque Presidente Vargas	80.244
	ZEIS 3 Siqueira	45.826
REGIONAL VI	ZEIS 3 Cajazeiras	135.583
	ZEIS 3 Cambeba	93.294
	ZEIS 3 Edson Queiroz	76.284
	ZEIS 3 Passaré A	69.620
	ZEIS 3 Passaré B	14.521
	ZEIS 3 Sapiroanga/Coité	215.013

LEGENDA (Relatório das ZEIS, 2015):

Sem vazios: preta;

Pouca disponibilidade (de 900 a 10.000m²): vermelha;

Média disponibilidade (de 10.000 a 100.000m²): laranja;

Muita disponibilidade (acima de 100.000m²): verde.

3.3. As lutas para implementação das ZEIS posteriores à aprovação do Plano Diretor

3.3.1 Os preparativos

Após a aprovação do Plano Diretor, algumas das comunidades reconhecidas como ZEIS, apesar do cansaço de tantos anos de insistência e resistência por esta política, permaneceram minimamente mobilizadas. Com o apoio de entidades de assessoria da UFC e escritório de assessoria jurídica popular (EFTA), organizados na Frente de Luta por Moradia Digna, utilizaram-se de estratégias diversas para pressionar o poder público a avançar na regulamentação das ZEIS. Conseguiram espaços na imprensa, audiências públicas, elaboraram notas de repúdio, passaram por processos de capacitação e articulação, organizaram atos de rua (submetendo-se inclusive a violência da guarda municipal, a mando da gestão).

Em 21 de outubro de 2013 foi publicado o decreto municipal nº 13241 que constituiu o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, ao qual só foi dado posse em 2015, sob a coordenação de IPLANFOR e HABITAFOR. Seu objetivo era “subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomadas de decisão relativamente à regulamentação e à implementação destas zonas especiais no território municipal”. Composto por dezoito representantes de órgãos da Prefeitura, nove representantes de ZEIS consideradas prioritárias pela prefeitura, uma ONG e um movimento popular do anterior campo da reforma urbana, que não tinham atuação no tocante às ZEIS há anos.

Entidades outras passaram a participar ativamente deste espaço, pelo real interesse com o tema e pela proximidade com as comunidades ali representadas. O investimento feito por grupos de pesquisa e assessoria das Universidades foi essencial nas disputas ocorridas dentro desse espaço, de maneira a garantir as demandas das comunidades.

O prazo inicial de 120 dias de trabalho para elaboração de um relatório para o Prefeito foi ultrapassado, dada a dimensão da tarefa. Ao fim do comitê, se chegou a uma proposta-síntese do que o Decreto – bem mais abrangente – a qual previa: histórico das lutas das ZEIS em Fortaleza, diagnóstico situacional das ZEIS Tipo 1 segundo informações do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), das ZEIS tipo 2 e tipo 3; avaliações de aspectos do plano diretor; indicações de PPP conectadas às ZEIS; orçamento relacionado às ZEIS; passo a passo para regulamentação das ZEIS. Por exemplo, sequer foram discutidas no comitê, as seguintes informações que deveriam conter no documento, segundo o art. 3º do decreto: proposição de planos de intervenção para cada área identificada como ZEIS do Tipo 3; apresentação do rol de políticas públicas de requalificação

urbanística, regularização fundiária e dinamização económico-social em execução ou previstas para as áreas de ZEIS.

Entregues ao prefeito em 26 de outubro de 2015, as recomendações contidas no relatório passaram por mais alguns meses sendo desconsideradas. Importante registrar que na elaboração do mesmo participaram ativamente setores da gestão, não cabendo, portanto, alegar que era algo desconhecido e vindo de fora da administração. Dentre as recomendações poderiam ser destacadas:

- criação da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, de carácter temporário, vinculada ao Gabinete do prefeito;
- publicação de um Decreto Municipal que suspenda temporariamente o recurso da progressividade, até, pelo menos, enquanto se discute no âmbito da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS o destino e a forma de intervenção nessas áreas;
- instituição de um fundo público para as ZEIS, capaz de receber recursos financeiros para custear os planos e as intervenções necessárias à implementação das ZEIS;
- regulamentação de instrumentos presentes no Plano Diretor que possam ser utilizados em área de ZEIS; são eles: Consórcio Imobiliário (art.232 do PDPFor 2009); Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (art.208-215 do PDPFor 2009) - IPTU progressivo no tempo (art.216 do PDPFor 2009) - Desapropriação com títulos da dívida pública (art.217 do PDPFor 2009);
- inclusão de programas e ações destinados às ZEIS nos instrumentos de planejamento (LOA, LDO e PPA), sem prejuízo da utilização de outras fontes orçamentárias nessas áreas;
- priorizar a implementação, em áreas de ZEIS de Vazio, de empreendimentos do programa “Minha Casa Minha Vida”, atendendo aos critérios estabelecidos no Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) de cada ZEIS e no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2012), buscando reduzir a dispersão urbana;
- formação de instância no âmbito da gestão para o acompanhamento das obras e ações públicas no Serviluz, Lagamar, Poço da Draga, Bom Jardim, Parangaba, Mucuripe ou em ZEIS ameaçadas pela especulação imobiliária (caso da ZEIS Dionísio Torres);
- instituição dos conselhos gestores participativos das operações urbanas;
- garantia de representação do colegiado de governança das ZEIS, quando da instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU);
- criação de novas ZEIS 1 e ZEIS 3, a partir dos dados do PLHIS/Relatório das ZEIS, atendendo aos critérios do Plano Diretor Participativo de Fortaleza – 2009;

- construção de um espaço comunitário para mediação de conflitos e acompanhamento social em caso de intervenções nas ZEIS.

Mais de oito meses após o fim do Comitê, e cotidiana pressão da Frente de Luta por Moradia Digna, em 14 de junho de 2016 foi publicado o decreto nº 13827 que criava a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS que passaria, então, a se debruçar sobre as recomendações do relatório registrado anteriormente, sob a coordenação do IPLANFOR. Teria vigência de 6 meses, prorrogável por mais seis. Acabou encerrando seus trabalhos efetivamente apenas no primeiro semestre de 2018.

Tinha na sua composição: 14 representantes do poder público, 3 de universidades; 1 de ONG, 3 de movimentos sociais e moradores das 9 ZEIS prioritárias, sob a coordenação do IPLANFOR. O LEHAB foi uma das entidades da sociedade civil convidadas a compor, pela sua participação ativa no processo anterior. Conseguiu-se ainda a inclusão da Vila Vicentina como décima ZEIS prioritária, aprovada unanimemente na Comissão das ZEIS, em função da ameaça de remoção pela qual passava esta comunidade.

Suas atribuições:

- Elaborar proposta de legislação regulamentadora das ZEIS;
- Acompanhar a implementação da legislação regulamentadora, em especial o processo de eleição dos Conselhos Gestores das ZEIS e elaboração participativa dos PIRF;
- Acompanhar ações e intervenções realizadas por órgãos/entidades públicas nas ZEIS;
- Propor a inclusão de recursos orçamentários na LOA 2016;
- Divulgar amplamente o processo de regulamentação de cada ZEIS.

Ao fim de muitos meses de trabalho, chegou-se a cinco documentos elaborados, aprovados pela comissão – que repetimos, também era constituída pela administração municipal - e entregues ao Prefeito em 23 de fevereiro de 2018. São estes: (i) Proposta de decreto de funcionamento dos conselhos gestores das ZEIS 1 e 2 e criação do Fórum Permanente das ZEIS; (ii) Proposta de termo de referência para capacitação dos conselhos gestores das ZEIS; (iii) Proposta de termo de referência para contratação de Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF; (iv) Proposta de lei de Habitação de Interesse Social em ZEIS 3 em substituição ao plano de intervenção previsto no Plano Diretor; (v) Minutas de alteração de artigos do PD e LUOS que ameaçam as ZEIS.

3.3.2 os resultados obtidos com os PIRF

Dois anos depois dessa entrega desses cinco documentos, apenas os três primeiros obtiveram algum avanço, porém com alterações graves e unilaterais da prefeitura, desrespeitando o que foi construído e acordado por eles mesmos junto com a sociedade civil.

O Decreto nº 14.211 (maio de 2018) sobre eleição dos conselhos sofreu com a retirada da vaga das universidades nos conselhos e a inserção de uma vaga para vereadores, além de colocar o Fórum das Zeis apenas como consultivo.

O termo de referência para contratação dos PIRF passou a ser objeto de negociação com quatro Instituições de Ensino Superior para que estas fossem responsáveis pela elaboração dos mesmos. Neste modelo, a prefeitura investiu pouquíssimo recurso, deixando nítida a falta de priorização deste instrumento enquanto política pública. Por exemplo, no convênio com a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) para elaboração dos PIRF das ZEIS do Serviluz, Mucuripe e Praia do Futuro, a Prefeitura entrou com 245 mil reais e a UNIFOR teve que dar uma contrapartida de 100 mil reais (segundo dados do Diário Oficial do Município). No acordo com a UFC, responsável pelos PIRF das ZEIS do Poço da Draga, Bom Jardim e Pici, segundo informações recebidas até este momento, a prefeitura não entrou com contrapartida, a Secretaria (Estadual) das Cidades com 2 (dois) milhões de reais; sobre as contrapartidas da UFC, não conseguimos obter essa informação.

Com relação às ZEIS do Lagamar, Pirambu e Arraial Moura Brasil foi contratada a FUNECE – Fundação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E segundo Diário Oficial do Estado, foi feito um Crédito Descentralizado pela Secretaria (Estadual) das Cidades em igual valor ao que foi pago a UFC, 2 (dois) milhões de reais. O PIRF da ZEIS da Vila Vicentina está sendo elaborado pela própria Prefeitura através do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

Além disso, foi exigido que as Universidades realizassem a elaboração dos serviços em 4 (quatro) meses, com possibilidade de mais um aditivo de tempo de 2 (dois) meses, sendo que na proposta construída na Comissão das ZEIS, esse processo duraria pelo menos 18 (dezoito) meses. Os outros produtos da comissão, importantíssimos para assegurar que o instrumento não vá ser desmontado na revisão do Plano Diretor que se iniciou, não foram encaminhados pela Prefeitura.

Ao longo deste período, a Frente de Luta por Moradia tem sido o principal contraponto às tentativas da prefeitura em impedir a consolidação das ZEIS. A Frente é constituída por comunidades atingidas pelo VLT – remanescentes da articulação contra os impactos da Copa – comunidades que são ZEIS, movimentos de moradia e assessorias técnicas, dentre elas, o LEHAB. Das 10 ZEIS prioritárias, 8 estão articuladas na Frente, o que nos dá legitimidade e mais capacidade

de pressão. Mais recentemente, moradores da ZEIS Moura Brasil também tem se agregado à rede, a nona prioritária.

A Frente tem feito processos de capacitação paralelos ao promovido pela prefeitura e, em reuniões, antecipado pautas, esclarecido os prós e contras de cada novo passo, e decisões coletivas tem sido tomada, respeitando a autonomia de cada comunidade. Obtivemos grande sucesso no processo eleitoral onde a grande maioria dos conselheiros e conselheiras eleitas compõem o campo popular. O LEHAB, inclusive, foi eleito como entidade pela ZEIS do Serviluz, pois utilizou-se da estratégia de candidatar-se enquanto Frente de Luta por Moradia (em acordo com esta), garantindo assim, a presença da Universidade em um dos conselhos, apesar da prefeitura ter tentado impedir isto.

É importante dizer que mesmo com Conselhos eleitos há dois anos e PIRF em processo final de encaminhamento, a prefeitura de Fortaleza em nada alterou o seu *modus operandi* quanto às ameaças de remoção por conta de grandes projetos urbanos. Estes avançam, inclusive em cima das ZEIS. Nos últimos anos, ocorreram ameaças de despejos na ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina), na ZEIS Verdes Mares, numa comunidade dentro da ZEIS do Lagamar e na ZEIS Cais do Porto. Todos estes casos tem recebido atenção da Frente de Luta por moradia, seja na articulação dos moradores, no repasse de informações, visitas e até na elaboração de propostas alternativas para negociação com o poder executivo ou judiciário.

No caso da ZEIS do Cais do Porto, por conta do projeto Aldeia da Praia, as alterações ocorrem também na ZEIS do Serviluz, uma das dez prioritárias. Ao final deste capítulo, será apresentado um estudo de caso destas duas ZEIS, com o intuito de evidenciar algumas questões referentes à elaboração dos planos integrados de regularização fundiária, no referente aos processos de planejamento participativo e o papel dos agentes envolvidos.

3.4. Análise dos resultados urbanísticos e normativos dos planos integrados de regularização fundiárias para as ZEIS prioritárias. (tópico em construção)

Conforme já esclarecido neste relatório, os PIRF são uma prerrogativa legal criada quando da aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) em 2009, para a regulamentação e regularização fundiária das ZEIS 1 – de ocupação. Segundo a referida lei, os PIRF devem ter como conteúdo mínimo : o diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias; a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo

(minuta de lei); o plano de urbanização; o plano de regularização fundiária; o plano de geração de trabalho e renda; e o plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

A partir da definição das 10 ZEIS prioritárias para regulamentação, e da eleição direta dos conselheiros (as) moradores (as) para a formação dos seus Conselhos Gestores em 2018, tem-se início aos trâmites para seleção e contratação das assessorias. Das 10, apenas a ZEIS Vila Vicentina não teve os trabalhos iniciados, cuja elaboração ficará a cargo do IPLANFOR. Dessa forma, foram feitos PIRFs para as seguintes áreas de ZEIS: Pirambu, Arraial Moura Brasil, Poço da Draga, Pici, Bom Jardim, Lagamar, Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro.

No final de 2018, após aproximadamente um mês de negociações com as três Instituições de Ensino Superior que se dispuseram a elaboração dos PIRF: UFC, UECE e UNIFOR (universidade da Fundação Edson Queiroz) para definição dos trâmites e recursos financeiros, foi assinado o primeiro convênio. E em dezembro deste mesmo ano, a UNIFOR inicia a seleção e contratação da equipe de trabalho para elaboração dos PIRF das ZEIS Serviluz, Mucuripe e Praia do Futuro IIB. Vale salientar, que, para as três universidades o prazo permaneceu o mesmo indicado pelo IPLANFOR/PMF no início das negociações: 4 (quatro) meses, com possibilidade de mais um aditivo de TEMPO de 2 (dois) meses. Apesar da UFC e da UNIFOR estarem na Comissão das ZEIS, que estipulou um prazo de pelo menos 18 (dezoito) meses, não há registro de resistência “formal”, das mesmas ao prazo de 04 (06) meses por parte das universidades. Somente a Frente de Luta por Moradia e os representantes/moradores das ZEIS continuaram questionando e insistindo para a revisão deste prazo.

Na UNIFOR, os recursos¹³ foram distribuídos sobretudo em contratação de recursos humanos: 01 (uma) coordenadora geral – atuação dividida entre a vice reitora e a coordenadora do curso de arquitetura e urbanismo, e não remunerada; 03 (três) coordenadores (as) executivos, todos (as) arquitetos (as) com pós graduação em urbanismo e/ou planejamento urbano (apenas uma, com formação e experiência comprovada em processos similares), 06 (seis) arquitetos (as) - urbanistas com no máximo um ano de formados, para coordenação técnica e elaboração, 08 (oito)

¹³ O convênio com a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) para elaboração dos 03 PIRF foi de 245 (duzentos e quarenta e cinco) mil reais, sendo 100 (cem) mil reais o total de contrapartida da Universidade (segundo dados do Diário Oficial do Município). No acordo com a UFC, responsável também por 03 PIRF, a Secretaria (Estadual) das Cidades descentralizou 2 (dois) milhões de reais para a Fundação CETREDE; sobre as contrapartidas da UFC, não conseguimos obter essa informação. O mesmo valor e procedimento foi adotado para a contratação da FUNECE – Fundação da Universidade Estadual do Ceará, para mais 03 PIRF. O PIRF da ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina) está sendo elaborado pela própria Prefeitura através do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

estagiários (as) da Arquitetura, 01 (uma) do Direito, 01 (uma) da Engenharia Ambiental e 01 (um) da Psicologia. Ou seja, uma equipe 'pequena', centralizada, mas não multidisciplinar.

A estratégia principal de condução dos trabalhos foi distribuir os arquitetos (as) por ZEIS, ou seja, 2 coordenadores (as) técnicos por ZEIS, onde estes eram responsáveis pela gestão dos estagiários (as) e pela elaboração de todos os produtos de cada uma das três ZEIS, no caso: Plano de Trabalho; Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário da ZEIS; Plano de Regularização Fundiária; (Minuta da) Normatização Especial; Plano Urbanístico; Plano de Geração de Emprego e Renda; Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social; e um produto de Compatibilização dos produtos. Os 3 coordenadores (as) executivos coordenaram os trabalhos dos arquitetos (as)/coordenadores técnicos: seus processos e produtos de todas as 3 ZEIS; respondiam por alguns dos trâmites burocráticos (de responsabilidade maior a coordenação geral), participando inclusive das apresentações/discussões dos produtos junto aos Conselhos Gestores.

O convênio foi formalmente encerrado em agosto de 2019, quase 9 (nove) meses após sua assinatura, após um 2º aditivo de tempo de mais 3 meses. Mas, informalmente, dois dos coordenadores executivos e parte dos técnicos continuaram trabalhando, revendo os produtos que continuaram sendo analisados pelos Conselhos Gestores, dando respostas aos pareceres destes, inclusive em diversas das reuniões para validação dos produtos em caráter definitivo. A atuação só encerra totalmente em dezembro de 2020, com a revisão dos produtos publicados pela Prefeitura.

A UFC, responsável pelos PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, iniciou os trabalhos, aproximadamente, seis meses após a UNIFOR, em junho de 2019. Os trabalhos foram divididos em 6 (seis) equipes técnicas setoriais (responsáveis pelos produtos anteriormente elencados) dos cursos de: - Arquitetura e Urbanismo - Direito - Economia - Geografia - Políticas Públicas – Sociologia, totalizando 89 (oitenta e nove) técnicos/pesquisadores; mais uma equipe de 10 (dez) mobilizadores sociais (moradores da comunidade). Cada equipe tinha a sua coordenação técnica, atrelada à uma coordenação geral, com apoio de pequenas equipes: uma técnica e outra, administrativa. Ou seja, equipe grande, multidisciplinar e descentralizada. Pelo verificado nos Planos de Trabalhos dos PIRF, os trabalhos deveriam ter sido concluídos em 8 (oito) meses; mas segundo relato de profissional da equipe, até agosto de 2020, ainda estavam sendo feitos ajustes nos produtos.

Sobre a UECE, responsável pelos PIRF das ZEIS Pirambu, Arraial Moura Brasil e Lagamar, tem-se uma equipe grande (102 integrantes) descentralizada e também multidisciplinar. Foram 7 (sete) coordenadores (de cadernos/temas) articulados por um coordenador geral; 10 (dez) pesquisadores considerados seniores; 18 (dezoito) pesquisadores intitulados plenos e; 35 (trinta e cinco) pesquisadores juniores; 19 (dezenove) bolsistas de iniciação científica e 3 (três) articuladores de campo o equivalente ao mobilizadores sociais. Segundo os planos de trabalho da UECE analisados, os PIRF iniciaram em agosto de 2019, com finalização prevista para dezembro, no caso 5 (cinco)

meses. Segundo relato de membros da equipe, a exemplo da UNIFOR, houve um aditivo de tempo de mais 3 meses, mas os trabalhos de ajuste dos produtos foram até bem mais que o aditivado.

Analisando-se os planos de trabalho das 03 assessorias verificamos que a forma de gestão dos recursos humanos da UECE foi similar ao da UFC, pois as equipes foram divididas segundo os temas/produtos e não segundo os territórios/ZEIS: Diagnóstico geral – Plano de Regularização Fundiária – Normatização Especial (minuta de Lei) – Plano Urbanístico – Plano de Geração de Trabalho e Renda – Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social.

Vale destacar que o agente social local (mobilizador social ou articulador social) era obrigatório de existir nos processos de elaboração dos PIRF, segundo minuta do Termo de Referência elaborado pela Comissão das ZEIS. E que tal agente não fez parte dos PIRF da UNIFOR, inicialmente por falta de recursos financeiros; e posteriormente por tempo hábil para vencer as dificuldades nos trâmites burocráticos estabelecidos pela PMF para contratação dos mobilizadores (moradores das ZEIS); ainda segundo informações da UNIFOR, o recurso foi devolvido. Os mesmos motivos foram colocados para a não implantação dos chamados “escritórios de campo”.

Os escritórios de campo eram itens obrigatórios, segundo a referida minuta, mas complexos de implantar frente a exigência legal imposta pela PMF de que os imóveis deveriam estar em situação fundiária regularizada para locação. Segundo informações coletadas, alguns escritórios chegaram a ser implantados nos processos conduzidos pelas demais universidades. No caso da UECE, nas ZEIS Pirambu e Arraial Moura Brasil, os espaços chegaram a ser acordados, mas somente o escritório na ZEIS Lagamar funcionou efetivamente. Ele foi instalado em uma sala “alugada” na Fundação Marcos de Bruim. A UFC conseguiu instalar dois escritórios de forma similar, na ZEIS Pici era o Espaço Margarida Alves e na ZEIS Bom Jardim, uma sala no Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS); na ZEIS Poço da Draga foi uma sala em uma escola pública bem próxima à comunidade. E por ser uma escola, houve certa limitação de horários para utilização.

3.4.1. Esquema de análise: as cidades existente, flexível/legal e desejada

É importante esclarecer nossa compreensão sobre os conceitos de cidade existente, flexível/legal e desejada (pelos moradores) enquanto categorias de análise sobre as etapas dos PIRF das ZEIS prioritárias, sobretudo pelas normatizações especiais e pelos planos urbanísticos. Chamamos de a “cidade existente”, tratamos da forma como os diagnósticos das consultorias construíram seu objeto, ou seja, os dados e conclusões sobre cada comunidade, para a qual seriam elaborados planos e normas enquanto ZEIS 1. Quanto à cidade “desejada”, aponta todo o processo de elaboração do plano urbanístico em si, suas eventuais relações com questões sociais, culturais e econômicas locais. Já a cidade “flexível/legal” trata do aspecto normativo, a forma de consenso em

torno dos parâmetros, segundo níveis de participação, confrontado ao que já está posto na legislação urbanística local, dimensionando o alcance da regularização fundiária por meio da regulamentação definitiva da ZEIS.

A ‘Cidade Existente/Real’ de cada uma das 9 (nove) ZEIS¹⁴ retratou, na maioria dos casos, uma realidade socioespacial pautada quase que exclusivamente pela (re)leitura de dados e informações técnicas existentes. O diagnóstico ‘participativo’ de moradores e moradoras (para além do Conselho Gestor) não se efetivou na maioria dos processos; a começar pela baixa quantidade de reuniões/oficinas e pela quantidade de pessoas presentes. Nos dois estudos de caso selecionados para este relatório, ZEIS Mucuripe e Serviluz, apesar da elaboração de um plano para o diagnóstico “participativo”, basicamente a participação dos moradores aconteceu via conselheiros (as) nas reuniões para apresentação das versões preliminares dos diagnósticos, algumas entrevistas com pessoas chave, e alguns poucos eventos (aproveitando agendas existentes de grupos ligados a igreja, associações etc.) onde se conseguiu inserir as pautas do diagnóstico do PIRF. Nada de grandes assembleias, oficinas de formação/capacitação, reuniões de/por rua, oficinas por setor da ZEIS e/ou por tema.

Conclui-se que, a ‘Cidade Existente’ da maioria das ZEIS prioritária foi constatada a partir de diagnósticos técnicos, segundo dois procedimentos: - pesquisa bibliográfica e documental para levantamento de informações oficiais (marcos regulatórios, mapas e imagens de satélite, registros oficiais por meio dos sítios oficiais das instituições públicas e pesquisa nas secretarias municipais); e - coleta/sistematização e aferição de informações em campo ou junto aos moradores, sobretudo conselheiros - moradores.

A produção de informação/dados primários se reduziu à atualização da planta cadastral do Município a partir de sobreposição desta com as ortofotos e fotos satélite. Ademais, na maioria dos casos, as assessorias registram que não tiveram condições adequadas de trabalho, nem tempo suficiente para a aferição de grande parte das informações produzidas, assim como para o esclarecimento das indefinições, foi o caso das ZEIS Mucuripe e Serviluz. Ou seja, o trabalho de campo estratégico para produção do diagnóstico da morfologia e parcelamento existente, assim como para a consolidação de informações, não foi realizado de forma a confrontar efetivamente o ‘saber técnico’ ao ‘saber popular’ e à vivência de moradores e moradoras de cada ZEIS.

Os conselheiros moradores, salvo algumas poucas ZEIS, tiveram prazos exíguos, frente a suas realidades de envolvimento com o processo, e pouquíssima capacitação para incidir de forma

¹⁴ Não tratamos do PIRF da ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina) pelo fato dos produtos ainda não terem sido publicados pelo IPLANFOR.

determinante nos processos de diagnóstico. No caso das ZEIS Serviluz e Mucuripe, as conselheiras que representavam assessorias populares foram bastante sobrecarregadas no que tange a análise e parecer sobre os produtos, sobretudo os diagnósticos, por sua complexidade e volume.

Alguns diagnósticos partiram de um primeiro inventário de informações já existentes contidas no Relatório das ZEIS¹⁵, originário do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2012) e de outras fontes conforme consta no primeiro produto do PIRF, o Plano de Trabalho. Estes inventários tinham como escopo principal: - (proceder) a inserção da ZEIS em questão, no contexto urbano e ambiental da cidade de Fortaleza; - (registrar seu) contexto e caracterização histórica, físico-espacial, social e econômica; - mapeamento dos atores sociais e suas influências. Estes dados seriam então organizados de forma a facilitar o entendimento, compartilhamento e difusão do processo.

Vale salientar que os diagnósticos (Cidade Existente), assim como os demais produtos elaborados no âmbito dos PIRF deveriam, segundo minuta do Termo de Referência para contratação das assessorias técnicas (Comissão mista das ZEIS/IPLANFOR): - obedecer o disposto pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza; - estudar e diagnosticar a caracterização físico-espacial e socioeconômica da ZEIS, suas características tipológicas e morfológicas, como subsídios para a definição, no Plano Urbanístico, aqui colocado como o elemento de análise que expressaria a 'Cidade Desejada' pelos moradores, representados pelos Conselheiros e Conselheiras.

A 'Cidade Desejada', traduz, portanto, as diretrizes urbanísticas e de intervenção, adequadas à realidade local, em conformidade com a infraestrutura do Município, que devem conciliar salubridade edilícia, preservação ambiental e as características de ocupação da ZEIS; reduzindo ao menor número possível, os casos de remoções para regularização urbanística, ambiental e edilícia das moradias.

A caracterização físico-espacial e morfológica no âmbito dos PIRF, apesar da ausência de levantamento planialtimétrico e cadastral das comunidades, foi realizada de forma a dar subsídios não apenas para a elaboração do Plano Urbanístico (cidade desejada), mas também, da minuta de lei da Normatização Especial – a 'Cidade Flexível/Legal', com regras e parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo específicos para cada ZEIS. A elaboração dessa Normatização só foi possível mediante o levantamento virtual (a partir de sobreposição da planta cadastral do Município com as

¹⁵Disponível em:

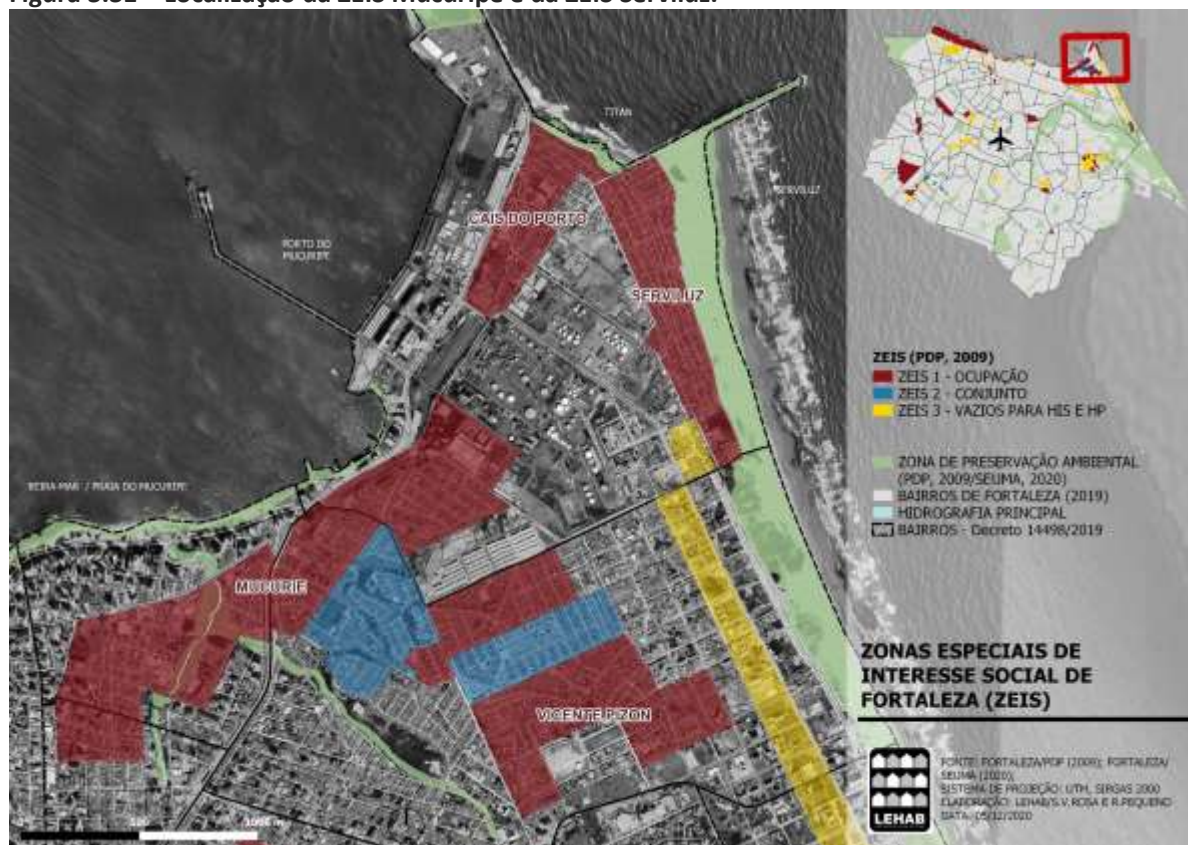
<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf> Acessado em: 24 de janeiro de 2019.

ortofotos e fotos satélite) da maior parte dos imóveis residenciais de cada uma das nove ZEIS, fornecendo informações mais atuais acerca das áreas dos lotes e dimensão das testadas, existência ou não de recuos os quais foram sistematizados em todos os diagnósticos/PIRF analisados¹⁶.

3.4.2. A cidade existente

A proposta aqui é, através sobretudo da análise dos diagnósticos das ZEIS Mucuripe e Serviluz (estudos de caso), elaborar um balanço geral sobre os fragmentos da 'Cidade Real' do município de Fortaleza enquanto representativos dos 856 assentamentos urbanos precários existentes, dos quais 636 são favelas. Esse balanço, a partir dos diagnósticos feitos no âmbito dos PIRF, possibilitará uma melhor análise das diretrizes propostas pelos planos urbanísticos, enquanto reflexos e respostas aos problemas diagnosticados e aos anseios e desejos da população moradora (Cidade Desejada).

Figura 3.31 – Localização da ZEIS Mucuripe e da ZEIS Serviluz.



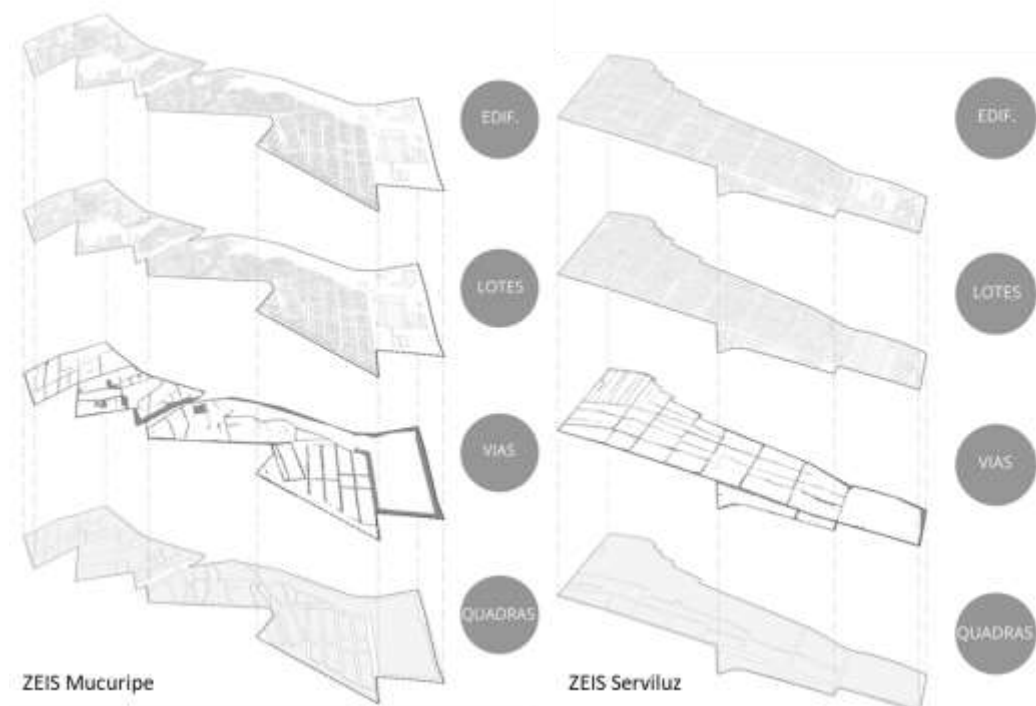
Fonte: Fortaleza/PDP (2009); Imagem Google Earth. Elaboração: Lehab/Rosa (2021).

¹⁶ Menos o PIRF do Dionísio Torres (Vila Vicentina), por estar incompleto, ainda em elaboração.

A ZEIS Mucuripe e Serviluz são ocupações litorâneas na região ao leste do centro histórico de Fortaleza. Diferente da ZEIS Serviluz que abrange apenas parte do bairro Cais do Porto, a ZEIS Mucuripe abrange além deste mais outros três bairros, sendo composta por oito assentamentos precários (sendo um destes, recentemente removido). Ambas as ZEIS estão em regiões com características geoambientais susceptíveis à fragilidade, com baixa capacidade de suporte à ocupação urbana do solo. Sendo que no caso da ZEIS Mucuripe muitas residências encontram-se em terrenos com inclinação superior a 30%, sobretudo na porção leste do território.¹⁷

A maioria das quadras da ZEIS Mucuripe é do tipo denso irregular (triangular ou trapezoidal), com tendência à ortogonalidade nas extremidades leste e oeste do território. Há algumas quadras pouco densas nas proximidades da Av. da Abolição e da Av. Leite Barbosa. A disposição das quadras, conforme análise no Castelo Encantado (um dos assentamentos precários localizados dentro da ZEIS Mucuripe), revela que se segue parcialmente o proposto na planta de parcelamento existente, pois a subdivisão das quadras em lotes é divergente, algumas quadras não foram implantadas e há ocupação em área destinada ao sistema viário, de acordo com o projeto de parcelamento mencionado. Este padrão pode ser observado em outras partes do território.

Figura 3.32 – Zeis Mucuripe e Zeis Serviluz com seus elementos básicos da paisagem urbana.



Fonte: Caderno de Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação Do Solo - Final (2020).

¹⁷ Grande parte da área litorânea da cidade de Fortaleza foi historicamente urbanizada, de forma legal, sobre áreas com inclinação “imprópria”, por conta dos campos de dunas.

Da mesma forma, a maior parte dos quarteirões da ZEIS Serviluz cuja topografia é majoritariamente plana, é do tipo regular e retangular, com densidade crescente para Norte do território. As porções Sul e Sudoeste apresentam as quadras menos densas, mas ainda retangulares, salvo raras exceções. As dimensões das quadras, no entanto, saem do padrão de 100m, com uma dimensão quase sempre próxima a 150m e a outra entre 15 e 50m. Vale ressaltar que as quadras mais densas possuem distorções na poligonal, apesar do aspecto retangular, e tendem a ser as mais estreitas. É possível ainda visualizar que as quadras menos densas têm lotes voltados para vias mais largas, geralmente acima de 6m de largura.

Segundo o verificado nos diagnósticos dos PIRF, todas as 9 (nove) ZEIS são densamente ocupadas por edificações, em sua maioria de uso residencial; e que apesar da alta incidência de coabitação, se verifica um predomínio de imóveis térreos ou com no máximo 2 pavimentos (térreo + 1). O uso misto é o segundo em ocorrência, e por vezes pulverizado. Na Zeis Mucuripe o uso comercial apresenta maior concentração nas poucas vias arteriais principais, o mesmo acontece com a ZEIS Serviluz, onde o uso misto se concentra na Av. Zezé Diogo.

Foi verificado em algumas ZEIS um aumento da densidade de habitações em determinados setores, sobretudo em áreas ainda mais vulneráveis do ponto de vista ambiental e de infraestrutura, sobretudo de saneamento. Essas áreas mais densas também são as de traçado viário/quadras ainda mais irregulares. Estamos falando da “super” informalidade dentro da informalidade; da “super” precariedade dentro da precariedade. Como foi constatado fortemente nas ZEIS Lagamar e Bom Jardim.

Na ZEIS Mucuripe, 33% da população reside em apenas 13% do território da ZEIS, apresentando uma densidade acima de 500 hab/ha, configurando uma ‘fração ideal’ de 17m². Como relatado acima, há também focos de densidades maiores que 700 hab./ha em terrenos que indiquem algum tipo de fragilidade, seja por apresentar grandes declividades ou por estarem em áreas com presença de alagamento; como é o caso da Comunidade do Saporé às margens do Riacho Maceió, com 139 imóveis identificados, representando 3,9% do total. Na ZEIS Serviluz essa realidade não foi retratada; e segundo diagnóstico esta ZEIS apresenta um padrão de ocupação bastante homogêneo, com edificações, em sua maioria, mais horizontais, tendo focos de verticalização ao longo da Av. Zezé Diogo. Verticalização justificada pela concentração de imóveis de uso misto: comércio embaixo, sacrificando o espaço térreo já exíguo, levando a necessidade de moradia em pavimento superior.

Figura 3.33 – Caracterização da ocupação - Concentração de edificações.



Fonte: Diagnóstico - PIRF da ZEIS Mucuripe (2020).

Figura 3.34 – Densidade de habitantes por quadra e Relação da concentração de uso residencial com comércio/serviço.



Fonte: Diagnóstico - PIRF da ZEIS Mucuripe (2020).

Figura 3.35 – Caracterização da ocupação - Concentrações de Edificações.



Fonte: Diagnóstico - PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

Figura 3.36 – Densidade de habitantes por quadra e Relação da concentração de uso residencial com comércio/serviço.



Fonte: Diagnóstico - PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

Como esperado, tratando-se de assentamentos precários, a grande maioria dos imóveis levantados (em torno de 90%) de todas as 9 ZEIS/PIRF estão em desacordo ao estipulado para área mínima de lote (125 m^2) e testada mínima (5m) pela Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano (Lei no. 6766) e consequentemente pela LUOPS de Fortaleza. Mesmo com relação ao lote mínimo de 60 m^2 , definido na LUOS para os conjuntos habitacionais de interesse social como Zonas de Reassentamento Especial (ZRE), observa-se uma enorme discrepância com relação ao parcelamento presente na cidade existente ao redor destas ZEIS; onde em quase todas as ZEIS diagnosticadas a área do lote predominante/mais recorrente encontra-se na faixa de 30 m^2 a 60 m^2 .

No caso da ZEIS Mucuripe (3.522 de lotes) e na ZEIS Serviluz (2755 de lotes) a maioria dos lotes individualizados possuem área superior a 30 m^2 (90,5% e 92,7% respectivamente). Com relação à testada, a situação de terrenos com testada inferior a 3 metros é a realidade de uma minoria nas duas ZEIS (6,4% e 10,5% respectivamente). Na ZEIS Mucuripe 78% das edificações estão ocupando entre 80% a 100% dos terrenos em que estão situados, deste intervalo 52% apresentam ocupação integral do lote. De forma peculiar, a ZEIS Serviluz comporta-se de forma diferente da ZEIS Mucuripe e demais áreas com presença de assentamentos precários, no que diz respeito aos recuos. O território apresenta 50% dos lotes com presença de recuos, seja lateral, frontal ou de fundo; mas 81% das edificações estão ocupando mais de 80% dos lotes em que estão situados, deste intervalo, 40% apresentam ocupação integral do lote.¹⁸

¹⁸ Tais conformações repercutem diretamente na qualidade de vida dos moradores, sendo demonstrado no número de casos de endemias e arboviroses, e tuberculoses, onde há uma forte concentração de número de ocorrências nestas áreas onde os lotes possuem área abaixo de 30 m^2 e suas testadas inferiores a 3m, consecutivamente regiões do território mais adensadas e com uma implantação das casas obedecendo uma forma mais espontânea.

Figura 3.37 – Caracterização da ocupação - Área do lote - Mucuripe.

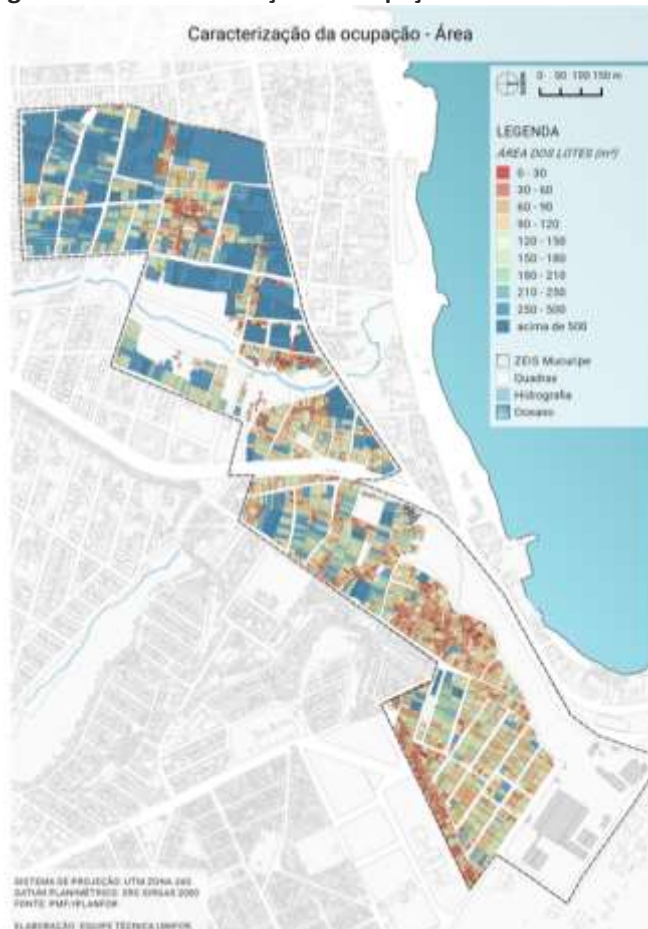
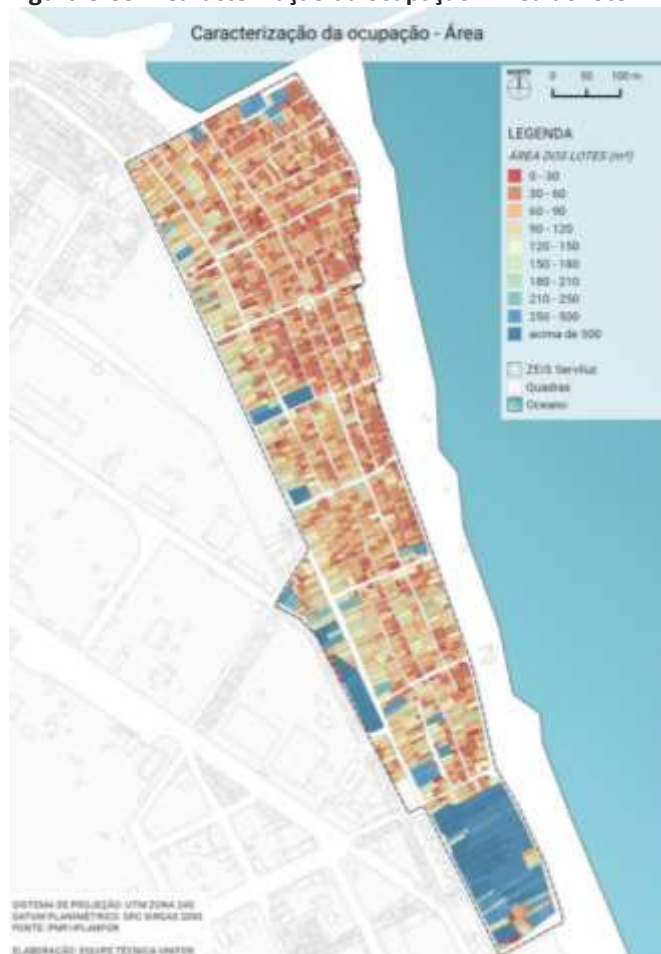
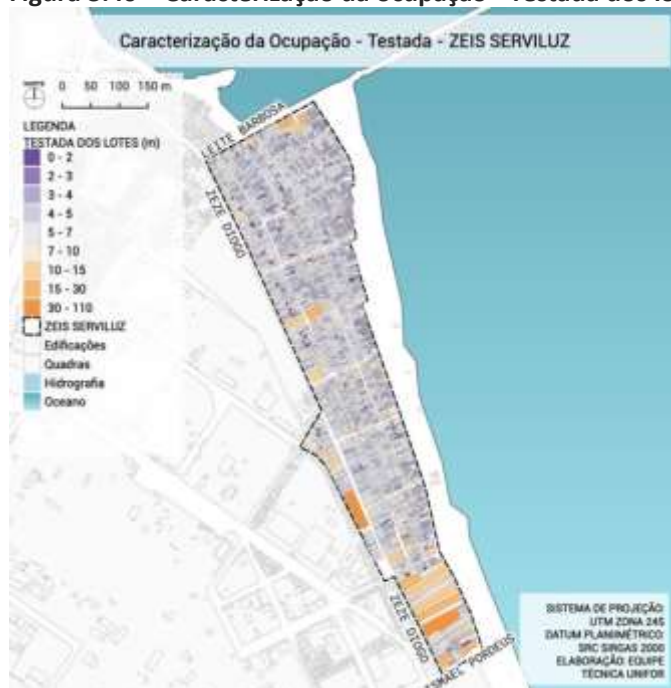


Figura 3.39 – Caracterização da ocupação - Área do lote



Fonte: Diagnóstico - PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

Figura 3.40 – Caracterização da ocupação - Testada dos lotes.



Fonte: Diagnóstico - PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

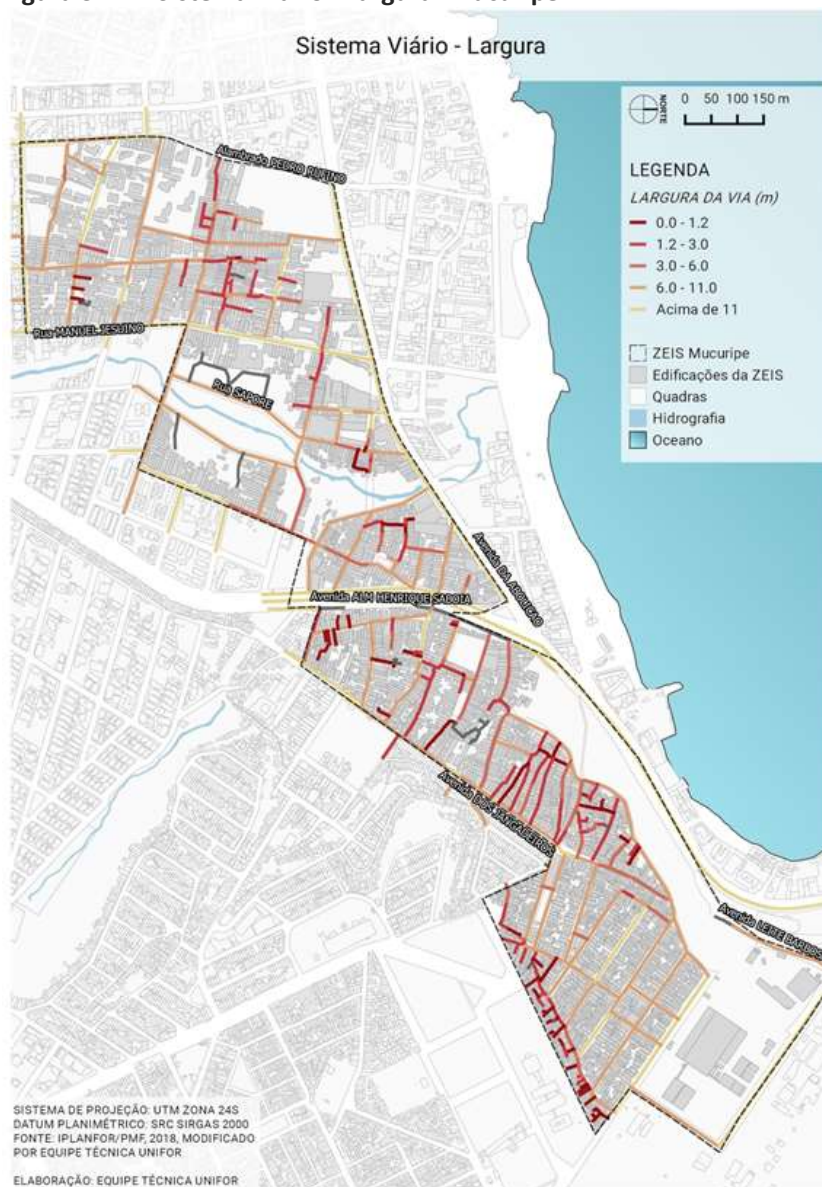
No que se refere ao sistema viário, a conectividade do território da ZEIS Mucuripe com o restante da cidade sob a perspectiva dos modais motorizados é relativamente boa, apesar de apresentar pontos de descontinuidades. A ZEIS é cortada em seu eixo Leste-Oeste por uma via expressa de acesso para um terminal de ônibus, e para muitas partes ao sul do Município. A presença da Via Expressa se configura como uma barreira difícil de ser vencida; situação agravada pela presença da linha férrea. Em seu limite norte está a Avenida da Abolição, via arterial I que conecta o território ao Centro e ao litoral oeste da cidade. Outra via arterial I que atravessa a ZEIS é a Av. Antônio Justa que permite ligação ao bairro Meireles e à Beira Mar. No território da ZEIS Mucuripe passará o ramal do VLT Parangaba-Mucuripe, que quando finalizado terá 13,2 quilômetros e ligará o bairro Mucuripe à Parangaba. Atualmente, o modal encontra-se parcialmente em funcionamento.

De forma geral, a ZEIS Mucuripe apresenta malha viária irregular e com diversas descontinuidades. Grande parte das vias identificadas não tem saída e dão acesso a lotes que ficam no interior de quadras. Na porção oeste, a Avenida da Abolição apresenta poucos pontos que possibilitam a ligação com a Beira Mar. Na parte leste, a maioria das ruas perpendiculares à Avenida dos Jangadeiros é desconstruída. Alguns elementos naturais também dificultam o fluxo através do sistema viário no território. O parque Linear Riacho Maceió, na parcela oeste da ZEIS, interrompe diversas ruas. Já na porção leste, o relevo acidentado obriga os veículos e pedestres a percorrer maiores distâncias.

Com relação à largura das vias, tem-se: 4,98% das vias com largura inferior a 1,20 metros, principalmente na região leste; 10,72% estão entre 1,2 e 3,0 metros de largura. 10,85% da extensão das vias tem entre 3,0 e 6,0 metros de largura, e poucas dessas vias não têm saída, se configurando como uma rede intermediária que conecta as vias mais estreitas às vias mais largas; o intervalo entre 6,0 e 11,0 metros representa a maior porcentagem (38,22%) da extensão total do sistema viário¹⁹. Em grande parte da extensão das vias, nas duas ZEIS e nas demais, foram detectadas deficiências como ausência ou sérias inadequações de calçadas.

¹⁹ Esse intervalo foi pensado tendo como referência o anexo 3.3 da LPUOS/2017 que apresenta a largura mínima igual a 6,0 metros às vias locais para circulação de veículos em reassentamentos populares. O limite de 11 metros também teve como base a referida lei que aponta esse valor como dimensão mínima para uma seção reduzida de via local. Pode-se, assim, inferir que estas vias estão dentro de determinado padrão aceito oficialmente no contexto do planejamento urbano.

Figura 3.41 – Sistema Viário - Largura. Mucuripe.



Fonte: Plano Urbanístico - PIRF da ZEIS Mucuripe (2020).

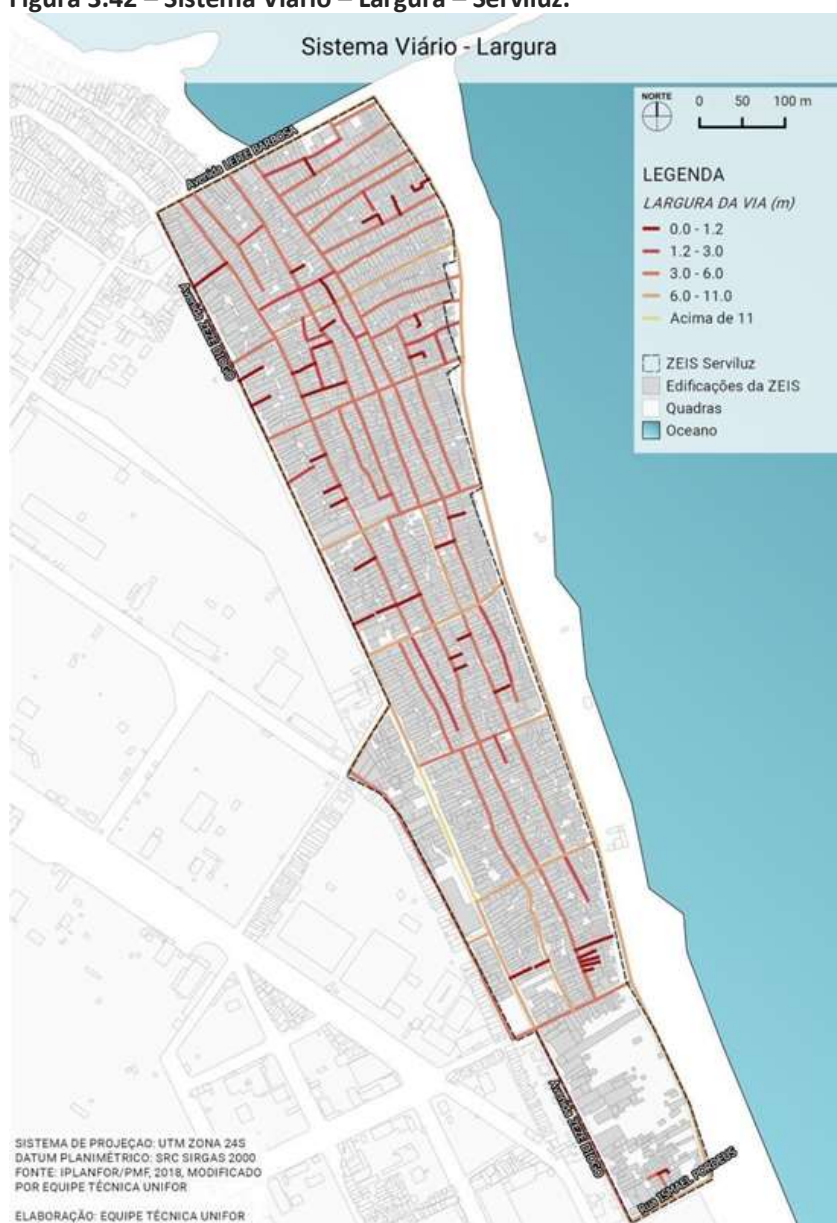
Na Zeis Serviluz as vias mais largas estão dispostas na direção do mar e no perímetro do território, e as vias de menor porte encontram-se ortogonais às estas. São frequentes pequenos trechos de via estreita para o interior das quadras, principalmente nos casos de ocupação mais densa. Portanto, a sensação de regularidade dá-se em vias acima de 3m de largura próximas a quadras menos densas, ao passo que vias de mesma largura se apresentam mais irregulares em trechos mais densos do território.

Quando se analisa a conexão da estrutura viária interna da ZEIS com a externa a ela, percebe-se que as vias internas do território, perpendiculares à Av. Zezé Diogo, não possuem continuidade visto que a área de tancagem somada a terrenos vazios atuam como barreiras físicas que limitam o acesso do território Serviluz ao restante da cidade, impossibilitando a continuação e conexão das

vias já existentes do entorno. Com isso, sua principal conexão com o restante do tecido viário da cidade se dá, praticamente, apenas pela continuidade da Av. Zezé Diogo.

Na ZEIS Serviluz as porcentagens de extensão de vias com largura inferior a 1,2 metros e entre 1,2 e 3 metros se aproximam da realidade do Mucuripe. Mas com relação a extensão das vias entre 3,0 e 6,0 metros de largura a porcentagem é bem maior, chegando a 54,96%, ou seja, mais da metade da extensão total do sistema viário. A extensão de vias com largura entre 6,0 e 11,0 metros representam a segunda maior porcentagem, 28,39%. E a única via que apresenta um pequeno trecho com essa dimensão acima de 11 metros é a Av. Zezé Diogo. Ao total, essa categoria soma 1,47 %.

Figura 3.42 – Sistema Viário – Largura – Serviluz.



Fonte: Plano Urbanístico- PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

Com relação à infraestrutura física e de serviços, as duas ZEIS apresentam um sistema de saneamento básico bastante deficitário. Segundo os Diagnósticos dos PIRF: cerca de 5% dos lotes da ZEIS Serviluz e 10% dos lotes da ZEIS Mucuripe, podem ainda não ter acesso à rede de abastecimento de água; apenas um pequeno trecho da ZEIS possui acesso à rede de esgotamento sanitário e cerca de 18% dos lotes na ZEIS Serviluz e 30% na ZEIS Mucuripe estão localizados em vias que ainda não têm essa infraestrutura implantada e onde aferiu-se in loco a existência de vários pontos com esgoto a céu aberto.

Constante, também, a presença de acúmulo de lixo nas vias das duas ZEIS, principalmente em locais onde não tem um uso específico, como terrenos baldios, margens de recursos hídricos, como é o caso do Riacho Maceió na ZEIS Mucuripe. Alta também é a probabilidade de pontos de alagamento em todo os dois territórios.

Importante destacar que na ZEIS Mucuripe, devido à demarcação de Zona de Preservação Ambiental (ZPA) pelo PDPFor/2019 em faixa ao longo de seu principal recurso hídrico, o Riacho Maceió, este deve passar por readequação ambiental, o que pode significar intervenção à população que reside nessa faixa; que coincide com a Área de Preservação Permanente, segundo os marcos a nível federal e estadual. Esta área que ocupa a ZPA, denominada Saporé, é denominada área de risco pela Defesa Civil do Município, pela ocorrência de inundações periódicas e sazonais, causando danos potenciais às estruturas das edificações em tal situação e/ou desmoronamento destas.

Em época anterior à presente, o Poder Público tentou eliminar o risco, por meio da realocação da população que residia às margens. Todavia foi frustrada, com o local voltando a ser ocupado por edificações. Atualmente, tem agido estruturalmente para a diminuir o risco de inundação, por meio da limpeza do sistema de drenagem e do desassoreamento da calha dos recursos hídricos. Contudo, as inundações ainda se fazem presente e a população local aponta que o Poder Público tem sido ausente na tomada de medidas (DIAGNÓSTICO - PIRF ZEIS MUCURIBE, 2020).

No que tange às áreas de risco na ZEIS Serviluz a situação é ainda mais complexa devido às intervenções feitas nessa área para a implantação do Complexo Industrial e Portuário do Mucuripe, na metade do século XX. Tais intervenções ocasionaram significativas modificações na configuração natural, promovendo a erosão marítima em determinados pontos e, no caso do Serviluz, a progradação da faixa de praia. Acompanhando estas intervenções as ocupações foram avançando para a faixa de praia que, devido às características naturais, é uma área de alta fragilidade ambiental e que também apresenta risco à população que nela reside.

Identificado tanto pela Defesa Civil como pelo PLHISFor, o trecho no decorrer da Rua Pontamar é considerado como área de risco do tipo de soterramento, no que há anos a população vem sofrendo com o avanço das areias da praia por sobre as edificações e vias. Apontou-se neste Diagnóstico que medidas para a mitigação do risco de soterramento já

foram tomadas em determinadas épocas, mas que a falta de manutenção e de verba impossibilitaram sua continuidade (DIAGNÓSTICO - PIRF ZEIS MUCURIBE, 2020).

Ao tratar da infraestrutura social verificou-se uma grande diferença entre as duas ZEIS Mucuripe e Serviluz. Sendo a primeira aquela com um número razoável de equipamentos sociais em seus limites e no entorno próximo. Seu maior problema diz respeito à oferta de educação infantil e aos programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). De uma forma geral apresenta boa conectividade com o restante da cidade em relação ao sistema viário e sob a perspectiva dos modais motorizados. Já para os pedestres e ciclistas a situação é mais complicada. Na ZEIS Serviluz essa conectividade é bastante deficitária. E embora estejam as duas localizadas na mesma Regional II, detentora dos melhores índices de estoque de empresas de todas as regionais, apresentam índices sociais e econômicos baixos, quando comparados com seu entorno.

Supõe-se que isso acontece, pois, a população ainda ocupa atividades informais (instáveis do ponto de vista profissional), ou subempregos que pagam menores salários. Tal situação apenas reforça o fato de que há deficiências na educação (principalmente em ensino médio, que atende população próxima à idade ativa), sobretudo no que diz respeito à preparação do grupo etário de jovens para a inserção na vida profissional, mesmo com os avanços na educação básica nos últimos anos.

As contrariedades que surgiram também podem ser interpretadas do ponto de vista da coleta de indicadores, pelo fato de que muitas das informações possuem dados defasados e/ou não limitantes para o território estudado. (DIAGNÓSTICO - PIRF ZEIS MUCURIBE, 2020).

3.4.3. A cidade flexível/legal

Figura 3.43 – Articulação entre os produtos do PIRF, mostrando sobre que planos foram elaboradas normas legais



Fonte: IPLANFOR/ PMF, 2019a.

A respeito da cidade legal, ou seja, do conteúdo normativo em projeto de lei encaminhado para a Câmara Municipal de Fortaleza, as propostas foram geradas seguindo o seguinte esquema: 1) Levantamento pormenorizado da morfologia urbana, seguida por 2) Capacitação da comunidade sobre parâmetros urbanos e 3) Elaboração da normatização de uso e ocupação do solo e redação da minuta de lei. A normatização remonta à necessidade de regulamentação dos parâmetros acordados na elaboração tanto do plano de urbanização, quanto do plano de regularização.

Ao olhar para as nove minutas elaboradas, as propostas podem ser separadas em dois grandes conjuntos:

- 1) As normas elaboradas pela consultoria da Universidade Federal do Ceará, cuja característica marcante é a pormenorização dos parâmetros de regularização fundiária por subzonas em cada ZEIS trabalhada, ou seja, por comunidades dentro da poligonal de cada zona: se enquadram nesta classificação os PIRF do Bom Jardim, Pici e Poço da Draga;
- 2) As normas elaboradas pelas consultorias da Universidade de Fortaleza e Universidade Estadual do Ceará, com parâmetros mínimos de regularização, idênticos, compactuados para cada grupo de ZEIS: se enquadram nesta classificação Lagamar, Pirambu, Arraial Moura Brasil, com parâmetros idênticos entre si, e Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro II B, com parâmetros idênticos entre si.

Para os casos classificados em “1”, há um nível razoavelmente grande de diferenciação dos parâmetros acordados e inseridos na minuta de lei. A partir da leitura dos procedimentos de participação, fica claro que houve uma ampla campanha de sensibilização e capacitação sobre a importância de cada parâmetro no tratamento do uso do solo, sempre apontando as questões da salubridade da habitação: escoamento pluvial, insolação e aeração. Entretanto, a utilização de especificidades de parâmetros objetivando uma análise comparativa seria agora duvidosa, incapaz de produzir resultados de pesquisa legítimos para agora. Por outro lado, saber quantos imóveis não serão regularizados pelos parâmetros em minuta, necessitando ou de reforma, ou reassentamento, ou realocação, ou mesmo um laudo técnico individual, que permita sua regularização sem as três intervenções citadas, é importante para avaliar o nível de eficiência da regulamentação da ZEIS em termos de contemplar uma política habitacional justa e integrada à política urbana.

Para o grupo 1, o nível de pormenorização de parâmetros pode ter levado a uma maior exigência lançada sobre o processo de regularização; mas também pode ser resultante dos próprios diagnósticos, em que a situação existente diagnosticada seja muito mais precária do que nas ZEIS do grupo 2.

Já para os casos do item “2”, chama a atenção a indicação nas minutas quase sempre dos mesmos parâmetros para os lotes de suas ZEIS. Isso criou uma exigência compartilhada de maior abrangência e simétrica entre as comunidades. Nas minutas das ZEIS, os lotes mínimos

regularizáveis variam de 18m² a 30m²²⁰. Uma questão a ser explorada em pesquisas posteriores é se a opção abrangente de parâmetros feita pelas consultorias da Unifor e da UECE não negligenciaram casos graves de precariedade habitacional, em especial aqueles de lote mínimo de menor valor.

Quanto aos parâmetros de regularização dos lotes, a equipe técnica da UNIFOR tomou como princípios tanto na **ZEIS Mucuripe**, quanto na **ZEIS Serviluz**, nossos estudos de caso, a *dignidade vs. viabilidade* para a sua definição em conjunto com a comunidade. Em ambos os territórios, foram acordados apenas três parâmetros com a comunidade em oficinas, a serem cumpridos para a regularização: área mínima do lote (30m²), testada (3m) e dimensão do acesso viário (1,2m de largura). Os demais parâmetros ficariam isentos de aplicação na proposta final da equipe técnica junto à comunidade.

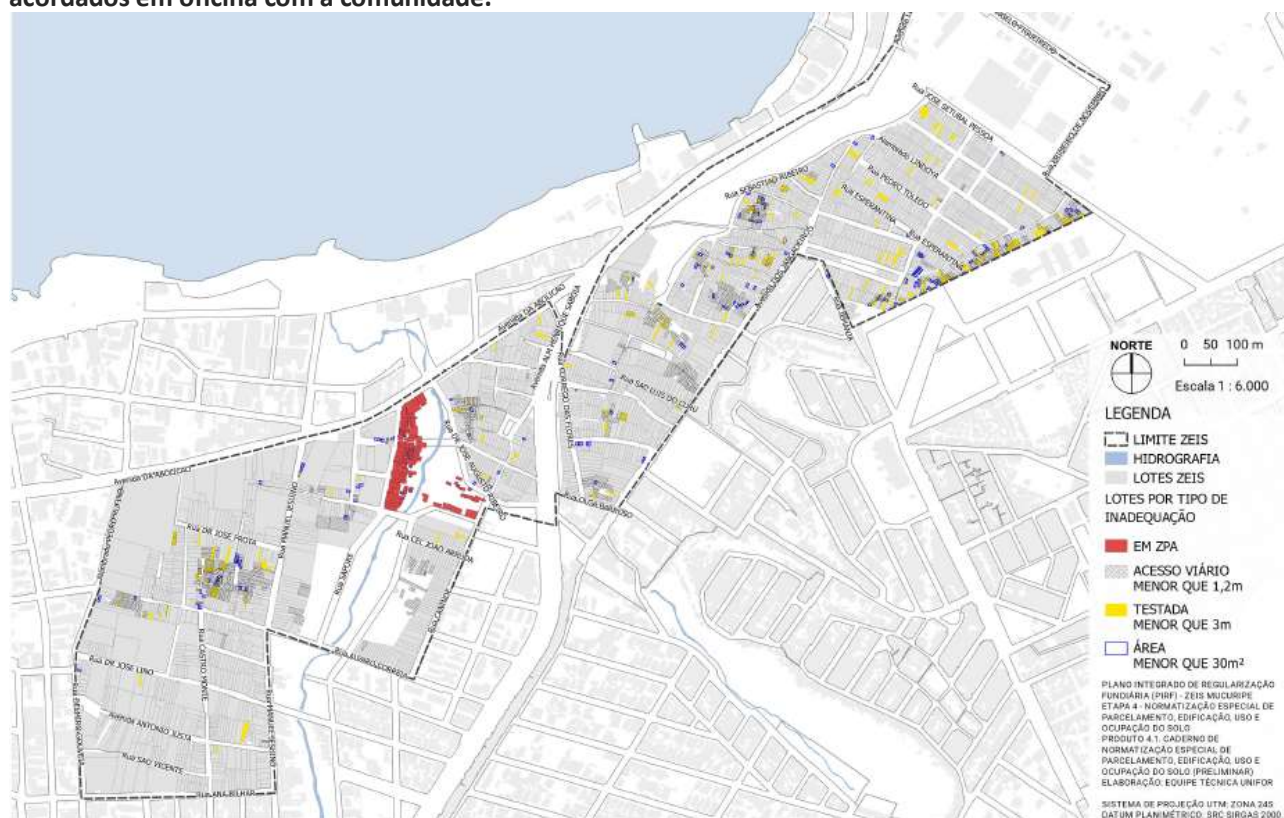
Entretanto, no Ofício 523/2019 encaminhado pelo Iplanfor (contratante) à equipe técnica da Unifor, foi solicitada a inclusão dos seguintes parâmetros no Serviluz, Mucuripe e Praia do Futuro II B: taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, índice de aproveitamento e recuos. A equipe indeferiu o pedido, alegando que quanto à:

“...insalubridade da unidade habitacional, coloca-se como princípio do PIRF formas mais eficazes de orientar o parcelamento, ocupação e uso nestes assentamentos precários levando em conta a discrepância em trabalhar com parâmetros da legislação atual, que pouco refletem a realidade desses territórios. A Lei complementar No 236/2017, citada, não estabelece quais os parâmetros obrigatórios devem ser utilizados.” (IPLANFOR/ PMF, 2019a, p. 28, nota de rodapé).

Apesar disso, o texto da minuta de lei da ZEIS Mucuripe apresenta tais parâmetros de regularização: taxa de ocupação = 80%; taxa de permeabilidade = 10%; índice de aproveitamento = 3; altura máxima de edificações = 3 pavimentos; recuo de fundos = 1,5m. Para a ZEIS Serviluz aconteceu o mesmo, passando a serem propostos em minuta os parâmetros: taxa de ocupação = 80%; taxa de permeabilidade = 10%; índice de aproveitamento = 3; altura máxima de edificações = 3 pavimentos; recuo de fundos = 1,5m. Não se sabe ainda porque tais indicadores foram incluídos nas duas minutas, o que pode se tratar de decisão monocrática do Iplanfor. Caso sejam mantidos, o nível de inadequação dos imóveis à norma urbanística tomará proporções muito maiores.

²⁰ Aqui optamos por nos referir ao que está na minuta de lei. Existem diferenças entre a justificativa da minuta, que trabalha com apenas três parâmetros acordados junto à comunidade, e a minuta em si, que retoma os parâmetros “clássicos” da lei de uso e ocupação do solo e ainda muda alguns dos valores dos três parâmetros acordados.

Figura 3.44 – Lotes atingíveis por intervenção na ZEIS Mucuripe, para adequação a parâmetros normativos acordados em oficina com a comunidade.



Não existe nenhum estudo quanto à inadequação referente aos parâmetros surgidos apenas na minuta de lei: taxa de permeabilidade, taxa de ocupação, índice de aproveitamento, altura máxima e recuo de fundos. Fonte: IPLANFOR/ PMF, 2019a.

Outra questão importante é a impossibilidade de regularização em Zonas de Preservação Ambiental (classificação do PDP 2009: ZPA), devendo ser desocupadas em até 36 meses após o início da vigência da norma da ZEIS. Esta questão atinge, dentre as duas, apenas a ZEIS Mucuripe, na área dos Riachos Maceió e Papicu.

Quanto ao remembramento e desdobro de lotes, para ambos os territórios está como área mínima de lote resultante em áreas de reassentamento 60m², enquanto a área máxima, 150m². No caso de (re)loteamento especial, que é quando se substitui o plano de parcelamento existente por um novo, adaptado à realidade, a área mínima de lote ficou em 30m² (art. 14); a área máxima, em 250m², apenas para uso residencial unifamiliar; testa mínima de lote: 3m; aresta máxima de quarteirão igual a 250m, idêntica à da LPUOS 2017.

Figura 3.45 – Lotes atingíveis por intervenção na ZEIS Serviluz, para adequação a parâmetros normativos acordados em oficina com a comunidade.



Tampouco existe estudo quanto à inadequação referente aos parâmetros surgidos apenas na minuta de lei: taxa de permeabilidade, taxa de ocupação, índice de aproveitamento, altura máxima e recuo de fundos. Fonte: IPLANFOR/ PMF, 2019b.

Quanto às tipologias de novos empreendimentos, tanto para a ZEIS Mucuripe, quanto para a ZEIS Serviluz, consideram-se os tipos residencial unifamiliar, residencial multifamiliar horizontal e residencial multifamiliar vertical. Admite-se Habitação de Mercado Popular em até 30% por empreendimento habitacional de interesse social de pequeno porte. A unidade habitacional unifamiliar final deve ter uma área mínima unifamiliar de 30m². Quando se tratar de projeto multifamiliar, a área mínima da unidade ficará em 22m², enquanto a máxima será 70m². Exige-se ainda o mínimo de uma vaga para cada seis unidades em empreendimentos multifamiliares. Quanto a eventuais reassentamentos, devem ocorrer ou no polígono da ZEIS ou em até 1,5km dele.

Quanto ao sistema viário, foi definida, tanto para a ZEIS Mucuripe, quanto para a ZEIS Serviluz, a seguinte classificação: vias locais exclusivas de pedestres, vias locais compartilhadas, vias locais especiais e vias locais de seção reduzida. As vias locais exclusivas de pedestres permitem transporte apenas não motorizado, tendo uma largura mínima da faixa de circulação de 1,20m. A largura média de sua faixa de circulação é de 3m, mas em havendo aclives maiores que 15%, devem se intercalar rampas e escadas de até 16 degraus. Quanto às vias locais de pedestres

compartilhadas, aceitam trânsito motorizado eventual, de acesso local. A largura mínima de sua faixa de circulação é de 3m, enquanto a largura média da faixa de circulação gira em torno de 6m. As vias locais especiais possuem largura de 6m a 11m, sendo que as menores que 9,30m devem ficar em sentido único. As vias locais de seção reduzida são as de largura variando de 11m a 14m. Vias com mais de 14m poderão seguir a classificação da LPUOS 2017.

Quanto à normatização das duas áreas em estudo de caso, na ZEIS Mucuripe, foram incluídos como instrumentos urbanísticos não previstos no PDP 2009: regularização de interesse social em imóveis pertencentes à União, demarcação urbanística, desapropriação por interesse social. Na ZEIS Serviluz, foram incluídos como instrumentos não previstos no PDP 2009 a regularização de interesse social em imóveis pertencentes à União, demarcação urbanística, desapropriação por interesse social.

3.4.4. A cidade desejada

De início constata-se que os Planos Urbanísticos de cada ZEIS, em sua maioria, trouxeram propostas/diretrizes gerais e/ou desvinculadas da concretude e sem um maior grau de detalhamento/projeto, delineando apenas cenários possíveis. A única exceção foi o Plano da ZEIS (Arraial) Moura Brasil, feito pela UECE, que incorporou totalmente, com raras adaptações, um plano (e seus projetos) existente elaborado pela HABITAFOR/PMF. Outra possível exceção, apesar de não registrada pela assessoria da UFC, também pode ser atribuída ao Plano da ZEIS Bom Jardim, pois a mesma já tem, há pelo menos uma década, se mobilizado em torno da elaboração de um plano popular de desenvolvimento local²¹.

No que tange os Planos Urbanísticos das ZEIS Praia do Futuro IIB, Serviluz e Mucuripe, nossos dois Estudos de Caso, segundo relatado nos documentos e por técnicos da UNIFOR, foram elaborados a partir da participação dos conselheiros moradores nos momentos (oficiais) de discussão e aprovação das versões preliminares dos planos. E basicamente essa foi a dinâmica de participação social em quase todos os demais produtos dos três referidos PIRF, apesar da tentativa

²¹ Essa mobilização acontece através da Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (Rede DLIS) do Grande Bom Jardim, uma instância de articulação de lutas envolvendo atualmente, 24 entidades e movimentos demandando questões específicas de cinco bairros (Granja Portugal, Granja Lisboa, Bom Jardim, Canindezinho e Siqueira), com ações que dizem respeito ao conjunto da região e da cidade. No GBJ há 211 mil habitantes, segundo Censo IBGE 2010. A Rede teve início em dezembro de 2003 e atua em um processo de diagnóstico, planejamento e monitoramento de políticas públicas de efetivação de direitos humanos em cinco bairros da região. A Rede DLIS também tem como objetivo, fortalecer a identidade, a história e a memória desses lugares, valorizando as potencialidades humanas, culturais, artísticas, paisagísticas e ambientais.

de implementação de um plano/processo de diagnóstico participativo quando nos primeiros dois meses do processo.

Ainda segundo relatado pelos técnicos, de uma forma geral a participação da comunidade nestas três ZEIS, mesmo de seus conselheiros moradores, foi bastante comprometida pela: - situação de conflito intenso com a HABITAFOR/Prefeitura, por conta da forte tentativa de remoção da Comunidade do Titanzinho da ZEIS Cais do Porto, comunidade que deu origem às comunidades da região que integram hoje, tanto a ZEIS Serviluz como a ZEIS Mucuripe; - descrédito da ação estatal por conta dos inúmeros outros processos recentes de conflito/remoção e desrespeito às comunidades de cada ZEIS; - o prazo exíguo dado aos processos de elaboração dos PIRF, totalmente inadequado a execução de uma dinâmica de sensibilização-capacitação-mobilização comunitária em torno de um tema tão complexo (sobretudo em contextos sociais profundamente desgastados e mesmo totalmente desmobilizados, como foi o caso da ZEIS Praia do Futuro IIB, que dos seis conselheiros moradores eleitos apenas três participaram com frequência e somente o presidente do conselho participou de forma efetiva).

A ‘Cidade Desejada’ nos Planos Urbanísticos das ZEIS Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro IIB foi, literalmente, fruto das decisões técnicas da assessoria, cujas propostas foram apenas “aceitas” pelos conselheiros moradores eleitos (e conselheiros governamentais indicados pela prefeitura) presentes no ato das reuniões ordinárias para aprovação dos produtos. Nada ainda foi legitimado pelo pleno de todos os três conselhos, nem mesmo com parte dos moradores e moradoras das três ZEIS.

Analisando-se as diretrizes e intervenções urbanísticas propostas, apesar de aparentemente serem os processos de planejamento territorial menos participativos das três assessorias, os planos alcançam um certo grau de detalhamento, sobretudo no que se refere a espaços livres, sistema viário e parcelamento, uso e ocupação do solo. Sendo que a “aceitação” dos Planos por parte dos conselheiros moradores se deu porque a estratégia metodológica principal da assessoria foi a de apresentar uma maior gama de cenários de intervenção possíveis e que deverão ser escolhidos e detalhados em projetos aqueles escolhidos em diálogo direto com os moradores das áreas afetadas.

Outra estratégia metodológica foi o desenvolvimento do plano urbanístico de forma simultânea aos demais planos²² logo após a pactuação do produto final da Etapa 2 - Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário. Sendo que para a elaboração dos planos

²² Plano de Regularização Fundiária; Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; Plano de geração de trabalho e renda; e Plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

urbanísticos estipulou-se quatro etapas: 1) Síntese dos problemas e potencialidades identificados no Diagnóstico da ZEIS; 2) Aplicação (de forma hipotética) no território dos parâmetros da Normatização Especial da ZEIS pactuada pelos Conselhos Gestores das ZEIS; 3) Mapeamento/identificação das intervenções necessárias e construção de cenários; 4) Proposição de ações estratégicas.

A estas etapas, três ressalvas são feitas, segundo disposto nos Planos:

1) quanto à ausência do adequado processo de aferição *in loco* do levantamento de lotes e edificações realizado, a assessoria admite que o mesmo pode “apresentar inadequações ou algumas desconformidades com a realidade material do território em estudo e, por esse motivo, algumas propostas – por mais diligente que tenham sido elaboradas – podem incorrer ao erro de intervir de forma inadequada à realidade.” Recomendando-se o levantamento físico-territorial e cadastral dos imóveis; inclusive com a dimensão e desníveis presentes nas vias e calçadas, bem como o acesso aos lotes lindeiros a estas.

2) quanto à quantificação das unidades habitacionais (UH) estimadas apresentada pelo Plano e que mesmo se utilizando uma metodologia do PLHISFor (2012) para o cálculo, trata-se apenas de uma estimativa, em que os valores reais dependem do projeto arquitetônico dos empreendimentos habitacionais, a serem posteriormente elaborados pelo Poder Público, podendo, assim, variar para mais ou menos UHs.

3) quanto ao o definitivo delineamento do Sistema Viário, do Sistema de Espaços Livres Público e do Sistema de Equipamentos Sociais, bem como o desenho final do parcelamento da ZEIS dependem: diretamente da aprovação da Minuta de Normatização Especial tal como pactuada com o Conselho Gestor da ZEIS, sobretudo em seus parâmetros para regularização fundiária; e da escolha e pactuação dos cenários e intervenções com os posseiros/moradores dos imóveis passíveis de intervenção direta para materialização destes.

A Cidade Desejada (fruto de todas essas estratégias metodológicas) das ZEIS (Praia do Futuro IIB) Mucuripe e Serviluz foram representadas a partir de planos com uma mesma estruturação: 1º) Complementação do Diagnóstico no que tange aos aspectos morfológicos e habitacionais; 2º) Princípios e Objetivos (comuns a todos os planos do PIRF) e Diretrizes e ações (específicas de cada ZEIS); 3º) o Plano de Ações (com a indicação para cada ação de Meios/mecanismos/técnicas, Peças técnicas/Produtos/Meios de comprovação, Responsável e Prazo); 4º) a proposta de Parcelamento do solo baseado em Cenários obtidos da aplicação de regras e tipos de intervenção de (re) parcelamento; 5º) Proposta de Sistema Viário; 6º) Proposta de Sistema de Espaços Livres - um conjunto de diretrizes (gerais e específicas) que deverão ser pactuadas com Conselheiros e moradores, e servir de base norteadora dos projetos urbanísticos/paisagísticos específicos (de

caráter executivo); 7o) Proposta de Equipamentos Sociais; e 8o) Diretrizes para parcelamento do solo nas áreas de reassentamento e para melhorias habitacionais (aqui não houve quantitativo de demanda, e consequentemente não foi verificado um plano de melhorias).

No que tange às propostas de (RE) Parcelamento do Solo das duas ZEIS Mucuripe e Serviluz, a base foram as 'Aglomerações de Inadequações' surgidas frente a aplicação (hipotética) dos parâmetros para regularização fundiária, propostos/pactuados pelos Conselhos Gestores e dispostos nas minutas de normatização especial - Cidade Flexível/Legal; que no caso das duas ZEIS foram os mesmos:

- 30m² para a área mínima do lote;
- 3m para a testada mínima do lote;
- 0 (zero) quantidade de recuos;
- 1,20m largura mínima das vias/logradouros.

No caso do ZEIS Mucuripe foram identificadas 7 (sete) Aglomerações de Inadequações, e na ZEIS Serviluz foram identificadas 12 (doze); e para cada uma foram elaborados Cenários (de reparcelamento) a depender da utilização de três Tipos de Intervenção. Nas duas ZEIS foi decidido, em diálogo com os conselheiros moradores, na busca pelo menor impacto nas remoções, por apresentar enquanto proposta para o território da ZEIS Mucuripe o desenho (Planta de Parcelamento Oficial) resultado da aplicação das intervenções do Tipo A²³.

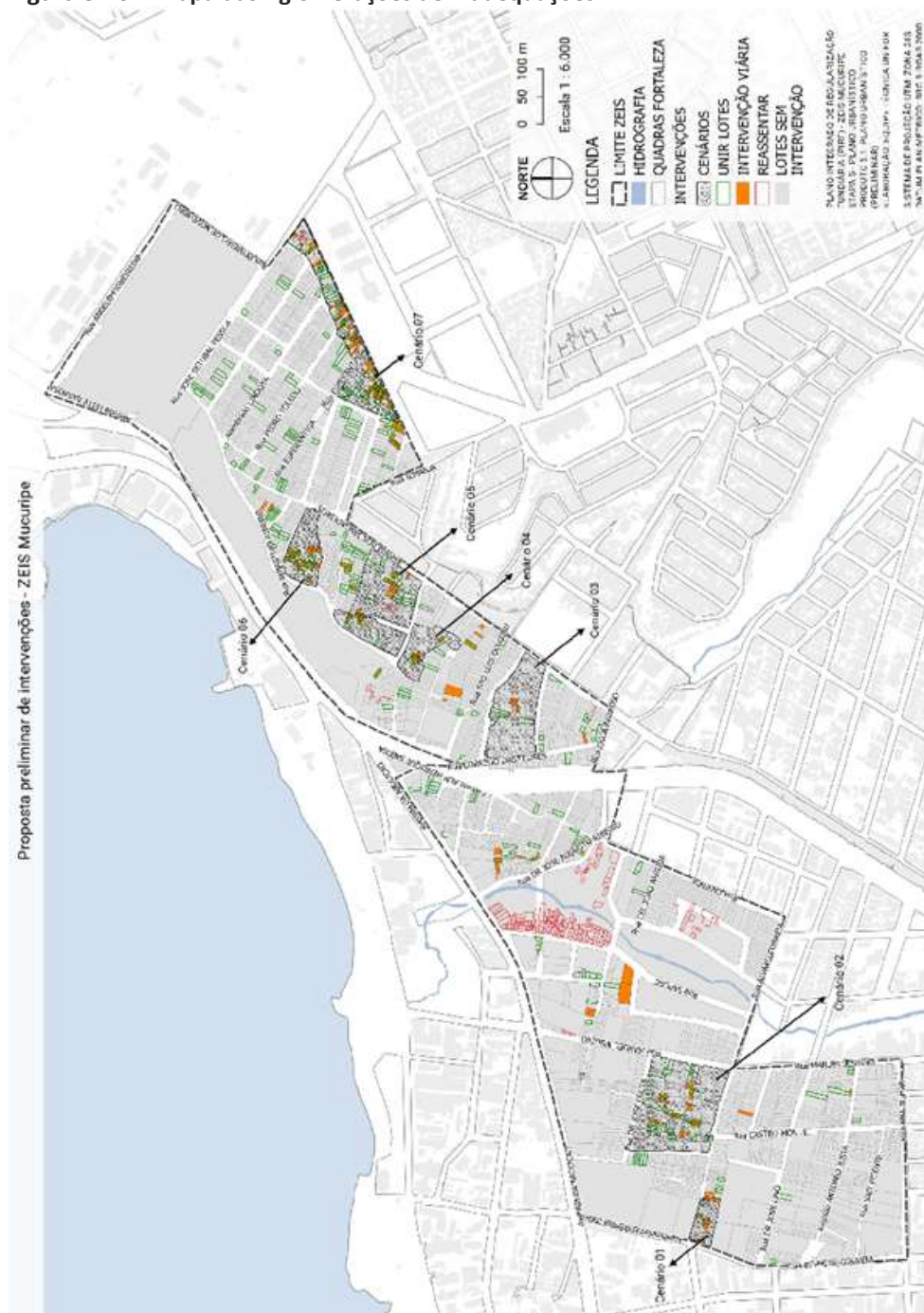
Esse tipo de intervenção deve ser aplicado quando é possível ocorrer o alargamento da caixa viária de forma a atingir a largura mínima de 1,20m. Segundo disposto no Plano Urbanístico, "a ideia é minimizar número de intervenções utilizando preferencialmente um único lado da via para

²³ Intervenção tipo B: Esse tipo de intervenção é aplicado de modo a gerar um cenário que sugere a remoção dos imóveis a sofrerem intervenção, mediante realocação da população em empreendimento habitacional na mesma quadra. Nesse caso, se faz necessário redesenhar a quadra e, em alguns casos, as vias. Além disso, lotes que originalmente não estavam em situação de inadequação, mas por estarem próximos da intervenção, podem vir a ser removidos nesta solução. Para esse cenário específico foi realizado um estudo a título de quantificação das unidades habitacionais (UH) possíveis no novo desenho da quadra gerado pela remoção dos imóveis que possibilitariam a implantação de empreendimento habitacional. Para o cálculo da quantidade de UHs foi utilizada a metodologia do PLHIS-For, em que a quantidade de UH varia de acordo com a tipologia de edificação a ser adotada, apresentando-se quatro possibilidades de empreendimento habitacional: a primeira no qual a UH é horizontal; a segunda a UH possui térreo mais um pavimento; a terceira possibilidade com térreo mais dois pavimentos; e, por fim, a quarta possibilidade com térreo mais três pavimentos. Para quantificar o déficit habitacional resultante, deve-se observar o número de lotes a sofrerem intervenção e o número de UHs resultantes em cada tipologia acima explicada (déficit = lotes a sofrerem intervenção – UHs geradas).

Intervenção tipo C: Nesse tipo específico é pensada uma proposição diferenciada com a remoção de determinado trecho da quadra para abertura de sistema viário, de espaço livre ou de área para uso institucional, conforme demanda específica de cada território. Além disso, podem ocorrer intervenções micro na quadra. Em alguns casos, é necessário redesenho da quadra e das vias. Também foi quantificado o déficit habitacional, bem como a área resultante para espaço livre ou imóvel de uso institucional.

alargamento, prioritariamente aquele que possua maior quantidade de lotes inadequados devido à aplicação dos parâmetros urbanos estabelecidos na Etapa 04 - Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo". O redesenho de vias e lotes resulta em: reassentamentos, em casos que por inadequação aos valores mínimos de área e/ou testada não seja possível a permanência do lote; e reformas, que podem ocorrer devido à necessidade de adequação viária ou ocorrer devido à resolução de intervenções pontuais para a adição da área de um lote vizinho inadequado, cuja edificação será demolida e moradores reassentados.

Figura 3.46 – Mapa das Aglomerações de Inadequações.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Mucuri (2020).

Figura 3.47 – Proposta de parcelamento resultado das intervenções.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Mucuripe (2020).

Figura 3.48 – Mapa das Aglomerações de Inadequações.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Serviluz (2020)

Figura 3.49 – Proposta de parcelamento resultado das intervenções



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Serviluz (2020).

No Caso da proposta de Parcelamento do Solo do Plano da ZEIS Mucuripe a partir de intervenções do Tipo A, em termos quantitativos, tem-se o seguinte quadro:

Figura 3.50 – Quadro: Quantitativo de imóveis na ZEIS Mucuripe por tipo de inadequação à Normatização Especial proposta.

TIPO DE INADEQUAÇÃO ²⁴	Quantidade de edificações (unidades)	Percentual do total (%)
Lote em ZPA (Comunidade do Saporé)	139	3,9
Lote com área menor que 30m ²	248	6,9
Lote com testada menor que 3m	253	7,1
Lote com acesso viário menor que 1,20m	616	17,3

Fonte: PIRF da ZEIS Mucuripe(2020).

No caso, 12% dos lotes levantados (420 unidades) não atendem à área mínima (30 metros quadrados) e testada mínima (3 metros). E que sobrepondo inadequações, constata-se um total de aproximadamente 900 lotes, 25,6% (dos 3.522 lotes individualizados) que se encontram inadequados segundo os 3 parâmetros mínimos para a regularização (área mínima de 30m², testada mínima de 3m e acesso viário por uma via de largura mínima de 1,20m).

No caso da ZEIS Serviluz foi constatado um total de 691 lotes, 25,1% (dos 2755 de lotes individualizados) inadequados segundo os parâmetros mínimos para a regularização (área mínima de 30m², testada mínima de 3m e acesso viário por uma via de largura mínima de 1,20m).

Figura 3.51 – Quadro: Quantitativo de imóveis na ZEIS Serviluz por tipo de inadequação à Normatização Especial proposta.

TIPO DE INADEQUAÇÃO	Quantidade de edificações (unidades)	Percentual do total (%)
Lote com área menor que 30m ²	261	9,5
Lote com testada menor que 3m	278	10,1
Lote com acesso viário menor que 1,20m	396	14,4

Fonte: PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

A proposta de Parcelamento e seus cenários ainda possibilitou a estimativa das necessidades de reformas/remembrandos; as realocações das famílias no mesmo terreno oriundo dos seus imóveis demolidos e, também, o possível déficit habitacional surgido da intervenção escolhida, e

²⁴ Há existência de sobreposição de uma ou mais inadequações, portanto, a quantidade em número absoluto e o percentual total de casas inadequadas frente aos novos valores estabelecidos não deve ser uma mera soma das inadequações isoladamente.

assim foi quantificada a necessidade de reassentamento e imóveis para a implantação de HIS – dentro ou fora da ZEIS.

Esse quantitativos foram estimados também para o caso de parcelamentos feitos a partir de intervenções do tipo B, como também do tipo C e foram apresentados nos Planos Urbanísticos como apêndices, de forma a serem discutidas posteriormente durante as etapas de implementação dos PIRFs da duas ZEIS (e da ZEIS Praia do Futuro) com a população diretamente atingida por estas propostas, a fim de apresentá-las e defini-las com os moradores a serem beneficiados ou reassentados;

Abaixo tem-se quadro demonstrativo da quantidade de lotes impactados nas Aglomerações de Inadequações dos dois estudos de caso:

Figura 3.52 – Quadro: Quantitativo de lotes na ZEIS Mucuripe impactados por tipo de intervenção/proposta de parcelamento.

	PARCELAMENTO proposto a partir de intervenção do		
	TIPO A	TIPO B	TIPO C
Quant. Lotes REFORMADOS	205	33	98
Quant. Lotes REASSENTADOS	190	-	217
Quant. Lotes REALOCADOS*	-	391	-

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Urbanístico da ZEIS (2020).

Salienta-se que dos 391 lotes, cujos ocupantes são REALOCADOS e cujas edificações são demolidas, tem-se 313 unidades habitacionais do tipo Térreo + 1 pavimento, calculadas para ocupar as áreas cujas construções foram demolidas.

Figura 3.53 – Quadro: Quantitativo de lotes na ZEIS Serviluz impactados por tipo de intervenção/proposta de parcelamento.

	PARCELAMENTO proposto a partir dos tipos de intervenção		
	TIPO A	TIPO B	TIPO C
Quant. Lotes REFORMADOS	149	-	-
Quant. Lotes REASSENTADOS	150	-	-
Quant. Lotes REALOCADOS	-	751	-

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Urbanístico da ZEIS (2020).

Segundo disposto no Plano Urbanístico, o déficit habitacional resultante das intervenções com fins de regularização fundiária na ZEIS Serviluz foi calculado em **753 unidades habitacionais**. Os vazios fora do limite da ZEIS apontados como áreas passíveis de reassentamento, são estão inseridos na Zona de Orla Trecho VII - Praia do Futuro, onde o uso residencial é adequado em todas as classes. Eles são parte do Loteamento Praia Antônio Diogo, aprovado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em 12/06/1949, portanto, segundo o Plano, não se fez necessário um projeto de parcelamento do solo para estas áreas que já são oriundas de parcelamento.

O déficit habitacional resultante das intervenções do Plano Urbanístico com fins de regularização fundiária na ZEIS Mucuripe é de **899 unidades habitacionais** e os vazios mapeados para reassentamento fora da poligonal da ZEIS se encontram inseridos em áreas com parcelamentos cadastrados na Prefeitura e apenas um em áreas que, segundo esse cadastro, se encontra em gleba.

A partir do disposto pelo macrozoneamento (PDPFor/2009 e LUOPS/2017) onde estão os imóveis vazios apontados como áreas de reassentamento, o Plano adota duas tipologias de reassentamento: horizontal (residência unifamiliar)²⁵ e vertical (conjunto habitacional de interesse social). Algumas áreas necessitam de projeto de parcelamento do solo e outras não se faz necessário um projeto por tratar-se de áreas oriundas de parcelamento. Todos os projetos destinados a reassentamento popular deverão ser submetidos à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), para o processo de Análise de Orientação Prévia (AOP).

As propostas de Parcelamento do Solo das ZEIS Mucuripe e Serviluz, apesar de baseadas em cenários hipotéticos e nas Normatizações Especiais (ainda não aprovadas pela Câmara Municipal), possibilitaram um maior aprofundamento das diretrizes urbanísticas, sobretudo aquelas relacionadas ao sistema viário e aos demais espaços livres; e aos equipamentos sociais. No que tange à infraestrutura de saneamento básico, sobretudo esgotamento sanitário; os projetos de contenção de riscos e melhorias habitacionais, o aprofundamento do planejamento foi praticamente inexistente ou não aconteceu planejamento, como foi o caso do esgotamento sanitário.

No que tange à proposta de Sistema Viário, tem-se a mesma definição tipológica das vias para as duas ZEIS: - Via Pedonal Tradicional (exclusiva para pedestre) Largura: de 1,2m a menor do que 3,0m; - Via Pedonal Compartilhada (prioridade para pedestre, compartilhadas por diversos modais) Largura: de 3,0m a menor do que 6,0m; - Via Local Especial (espaço viário segregado através de desníveis para determinar o espaço do pedestre e de diferentes modais) Largura: de 6,0m a menor do que 11,0m; - Via Local de Seção Reduzida(a LPUOS/2017 determina que seja possível uma via local ter uma seção menor do que o padrão mínimo (igual a 14m) desde que atenda alguns critérios estabelecidos na lei) Largura: de 11,0m a menor do que 14,0m; - Via Local Seção Normal (as características e funções dessas vias estão definidas na LPUOS/2017) Largura mínima: 14,0m.

²⁵ Nas minutas também está previsto o tipo residencial multifamiliar horizontal - ver “cidade flexível/ legal”.

Figura 3.54 – Proposta de Hierarquia Viária da ZEIS Serviluz.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Serviluz (2020).

Figura 3.55 – Proposta de Hierarquia Viária da ZEIS Serviluz.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Serviluz (2020).

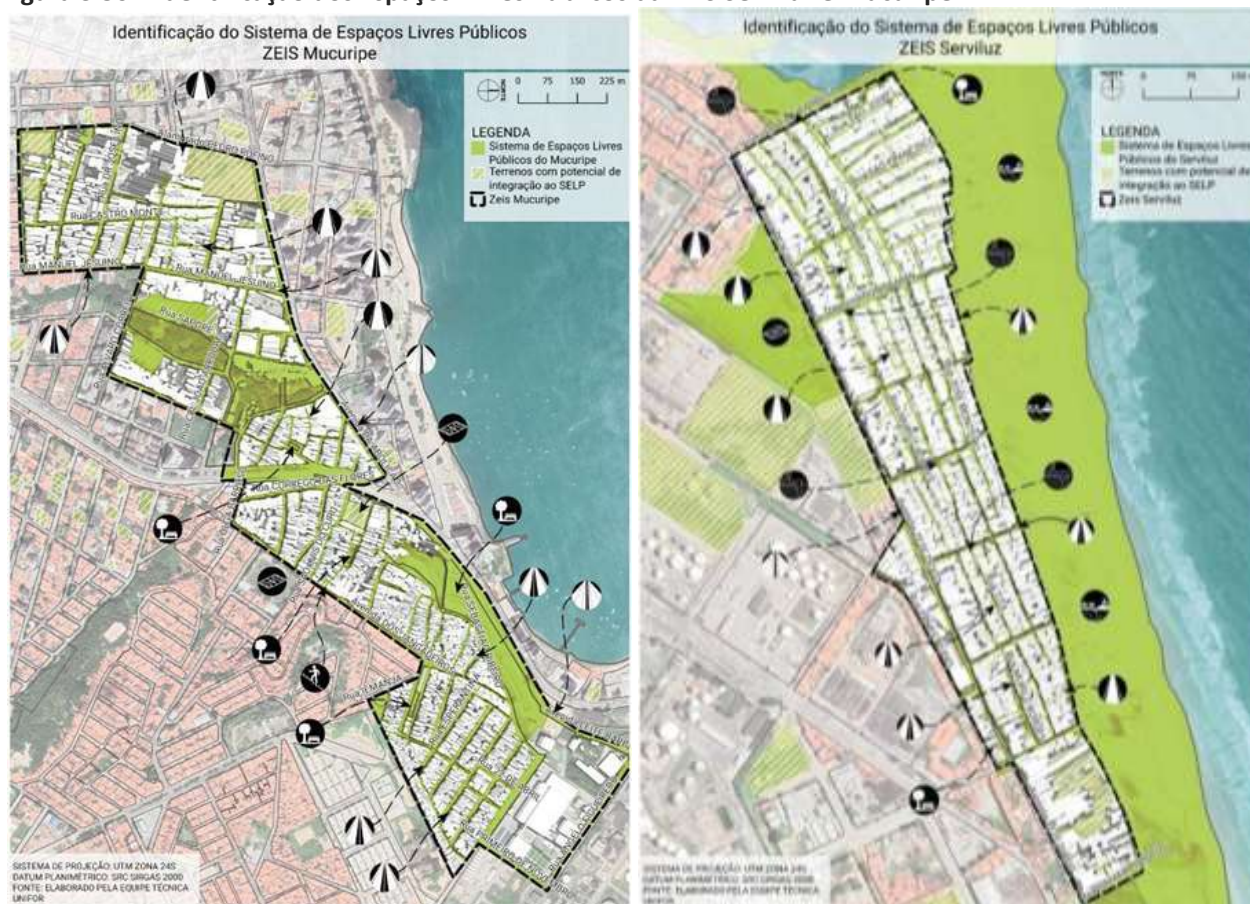
Não foi apenas as propostas de Sistema Viário que foram de certa forma padronizadas para as duas ZEIS Mucuri e Serviluz (estudos de caso); como dito anteriormente, as estratégias para parcelamento do solo, as Normatizações Especiais (Cidade Flexível/Legal), e os Princípios - Objetivos - Diretrizes (Gerais) dos dois Planos Urbanísticos também são textualmente iguais²⁶. A grande diferenciação entre os Planos Urbanísticos está nas suas propostas de Sistemas de Espaços Livres e Equipamentos Sociais.

Segundo o disposto nos dois Planos Urbanísticos foi confirmado após etapa de Diagnóstico, concordando-se com Queiroga (2011), que os espaços livres públicos presentes nas duas comunidades, mesmo representados majoritariamente pelos logradouros, são “locais de subjetividade onde ocorre o cotidiano e onde se organizam estruturas complexas composta por intrincadas redes de relações”, que conectam a arquitetura construída e a paisagem formando uma configuração de sistêmica. Ao se promover a qualificação destes espaços públicos, sua (infra)estruturação, aprimora-se os encontros públicos, as vivências e as emoções da forma mais diversa, e ensina-se um ainda maior envolvimento da população com o seu espaço de vida cotidiana.

No que tange às propostas de Sistema de Espaços Livres Públicos (SELP) a metodologia de elaboração utilizada foi: Etapa 1 - Identificação e classificação dos espaços livres públicos oficiais e consolidados nos territórios; Etapa 2 - Qualificação e Avaliação destes espaços; Etapa 3 - Definição das estratégias gerais de intervenção Etapa 4 - Elaboração de Diretrizes específicas para o SELP. Cabendo duas ressalvas, segundo os planos e relatos dos técnicos: não houve tempo e condições, nas duas ZEIS, para um estudo de campo / análise (morfologia, fluxos, funções, rotinas, grau de arborização, mobiliário, grau de degradação etc.) aprofundada dos espaços selecionados para compor o SELP; e as diretrizes (gerais e específicas) deverão ser pactuadas com Conselheiros e moradores, e servir de base norteadora dos projetos urbanísticos/paisagísticos específicos (de caráter executivo) necessários à efetiva implantação do SELP.

Tipos de Espaços Livres Públicos						
						
Avenidas	Ruas	Becos	Esquinas	Praça	Escadarias	Campo

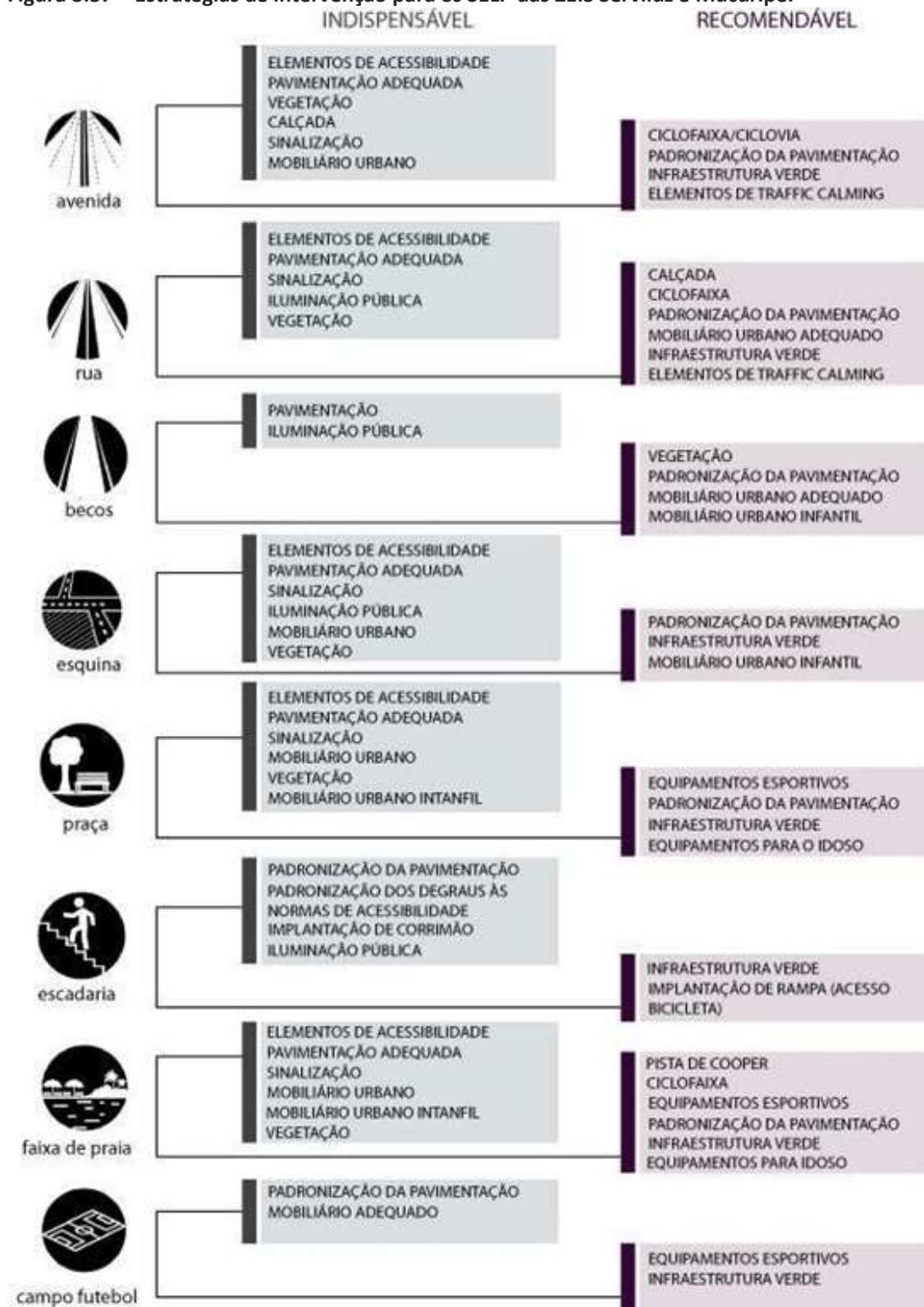
²⁶ Até mesmo os Planos de Regularização Fundiária das 3 ZEIS assessoradas pela UNIFOR são literalmente iguais, a medida que, segundo disposto nos referidos PlanosC, seu conteúdo teria uma caráter meramente procedimental, de organização de ações que já estão estipuladas por leis e normas de caráter nacional e municipal.

Figura 3.56 – Identificação dos Espaços Livres Públicos da ZEIS Serviluz e Mucuripe.

Fonte: Planos Urbanísticos (2020).

Os SELP das duas ZEIS foram compostos seguintes elementos: - os pontos de articulação são elementos ou estruturas que proporcionam uma interação diferenciada dentro do sistema em conformidade com as diretrizes gerais para o SELP; - os conectores são faixas lineares que tanto unem as outras peças do Sistema, como são em si parte dele. Geralmente traduzidos na forma de vias, a função desses elementos é, de forma geral, garantir a continuidade do SELP. Ou seja, eles conduzem os fluxos dentro do sistema; - os fragmentos ou peças são espaços e estruturas de formatos diversos que se distribuem pelo sistema e multiplicam as características deste no tecido urbano; - os elementos de infraestrutura verde (biorretenção) compõe o SELP, pois interferem na paisagem e são peças fundamentais para o equilíbrio ambiental do Sistema (foram indicadas: biovaletas, jardins de chuva, lagoas/piscinas de retenção, piso drenante).

Figura 3.57 – Estratégias de intervenção para os SELP das ZEIS Serviluz e Mucuripe.



Fonte: Planos Urbanísticos (2020).

De acordo com os Planos Urbanísticos, enquanto diretrizes comuns aos SELP tanto da ZEIS Mucuripe como da ZEIS Serviluz tem-se:

i) a qualificação de alguns logradouros transformando-os em Vias Parque, corredores de lazer e convivência articulando os demais espaços livres públicos existentes (conectores e fragmentos); além de serem os eixos de implantação da infraestrutura de drenagem especial (tanto convencional como alternativa - Infraestrutura verde - IEV); suas faixas de passeio e rolamento deverão ser permeáveis pavimentadas com bloquete intertravado de concreto poroso; deverão ter a iluminação pública composta também por posteamento mais baixo, de modo a ficar abaixo das copas das árvores;

Figura 3.58 – Configurações dos tipos de Via Parque.



Fonte: Planos Urbanísticos dos PIRF da ZEIS Mucuripe e Serviluz (2020).

ii) a qualificação das praças existentes (fragmentos); com elevação das faixas de rolamento das vias lindeiras às praças com pavimentação de mesmo material da praça: placas permeáveis em grandes formatos; a implantação de mobiliário e/ou equipamentos de apoio às expressões artísticas, culturais e/ou esportivas e de lazer existentes, no sentido de viabilizar a efetiva utilização desta Praça pela comunidade local;

iii) a implantação de arborização pública, com o plantio de espécies vegetais nativas e de fácil manutenção e desempenho durante todo o ano; definidas em função da sua funcionalidade, para delimitar acessos ou garantir sombras para atividades específicas, e em função da paisagem desejada, diferenciada por cores, texturas e volumes, considerando o clima e o solo local, bem como os impactos aos quais o terreno e a área envoltória estão sujeitos, e ainda a vegetação já existente na área de projeto;

iv) tanto nas Vias Parques (conectores), nas Esquinas (pontos de articulação) e Praças (fragmentos) a instalação de mobiliário (bancos, conjuntos de mesas e cadeiras, lixeiras, paraciclos, luminárias, brinquedos infantis etc.) deve acontecer de forma a não representarem barreira para as áreas de circulação, apresentando facilidade de manutenção e execução, bem como garantir o conforto e a adequação bioclimática, dando-se preferência para materiais resistentes a inércia térmica;

v) o Projeto de Saneamento Básico de drenagem definirá em detalhes, entre outras questões, se poderá ser utilizado apenas um tipo de drenagem ou a combinação de dois ou mais tipos, tais como drenagem superficial, drenagem subterrânea e drenagem como elemento da paisagem - Infraestrutura Verde. Para tanto se fará necessário uma análise de toda a área, o projeto da remodelação topográfica e o cálculo de vazão das águas pluviais.

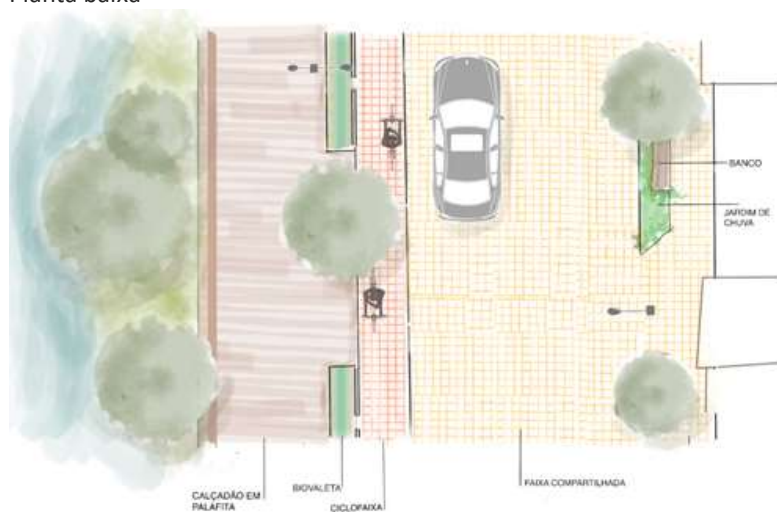
Com relação às diretrizes específicas de cada SELP, destacamos na ZEIS Mucuripe:

i) Criação do Parque dos Riachos Maceió e Papicu como elemento principal do Sistema onde deverão ser estabelecidos e qualificados os espaços de preservação ambiental, de lazer e de interação social e cultural dos moradores da região;

ii) Implantação de Via Parque paisagística ao longo das faixas de Preservação Permanente (APP) dos Riachos com a configuração abaixo:

Figura 3.59 – Configuração da Via Parque paisagística do Parque do Riacho Maceió.

Planta baixa



Corte Esquemático

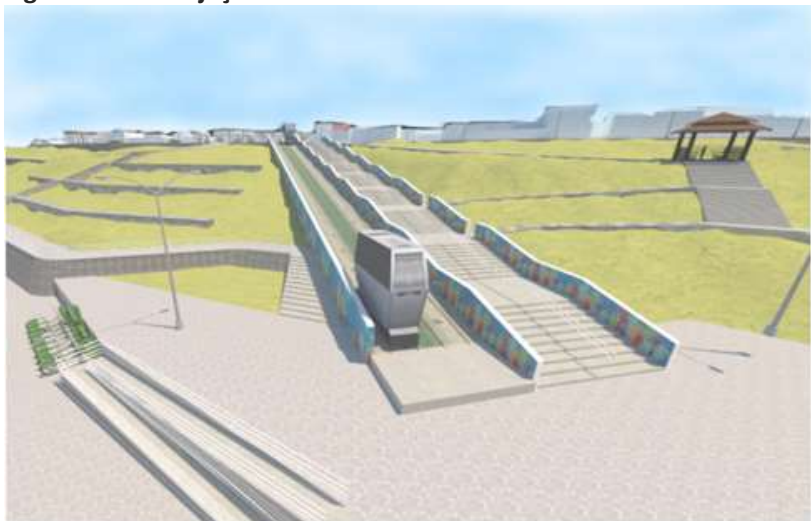


Fonte: Plano Urbanístico do PIRF da ZEIS Mucuripe (2020).

iii) implantação de Passarela Tipo 01 nas Av. Almirante Henrique Sabóia, uma entre a Rua Dr. José Augusto Ribeiro e Rua Dr. Aluísio Mamede; e outra entre a Rua do Trabalho e a Rua Córrego Bonito com sistema construtivo em concreto armado comundo conjunto de rampa e escada de forma a proporcionar travessia segura na Via Expressa (Av. Almirante Henrique Sabóia). E Passarela Tipo 02 no encontro da Av. dos Jangadeiros com a Rua M. Dias Branco (Rua do Contorno), comundo conjunto de escadas de forma a vencer o desnível entre a Av. dos Jangadeiros e a Av. da Abolição.

iv) Elevador Funicular do tipo plano inclinado que permita o transporte de passageiros e carga leve, como peixes e gel; no encontro da Rua Francisco Alves Pereira com a Rua M. Dias Branco (Rua do Contorno).

Figura 3.60 – Projeção elevador funicular



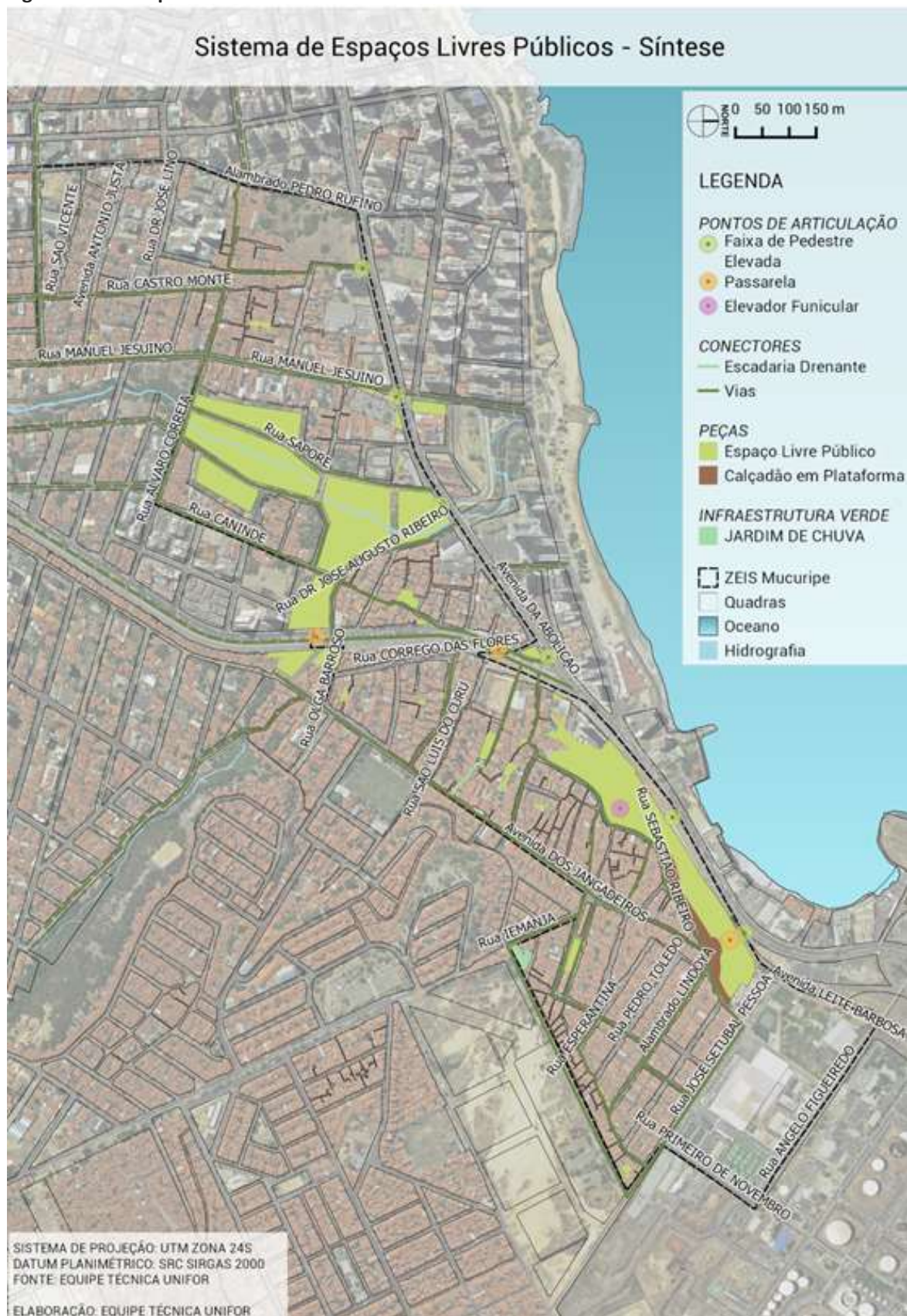
Fonte: Plano Urbanístico da ZEIS Mucuripe (2020)

iv) a implantação de um passeio de piso em madeira elevado sob palafitas ao longo de trecho do talude que margeia a Rua Sebastião Ribeiro (indicado apenas em mapa e sem diretrizes específicas);

v) escadaria drenante na Rua do Trabalho (entre a Av. dos Jangadeiros e a Praça da Cidade Baixa) considerada Via Pedonal Padrão A, devendo esta funcionar como solução conjunta para a circulação de pedestres e a condução de água pluviais, assim, a circulação das águas deve acontecer abaixo dos degraus da escada; o sistema construtivo da escada deve ser de peças pré-moldadas de concreto armado e/ou argamassa armada;

vi) Implantação de praças na Via Expressa em seu encontro com o Parque dos Riachos e Avenida Abolição e nos espaços livres ao longo do VLT dentro dos limites da comunidade; isso de forma integrada a um projeto de qualificação das praças existentes promovendo formas de apropriação que se complementam, diversificando as possibilidades de lazer e interação social.

Figura 3.61 – Proposta de SELP.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Mucuripe (2020).

Figura 3.62 – Proposta de SELP.



Fonte: Plano Urbanístico ZEIS Serviluz (2020).

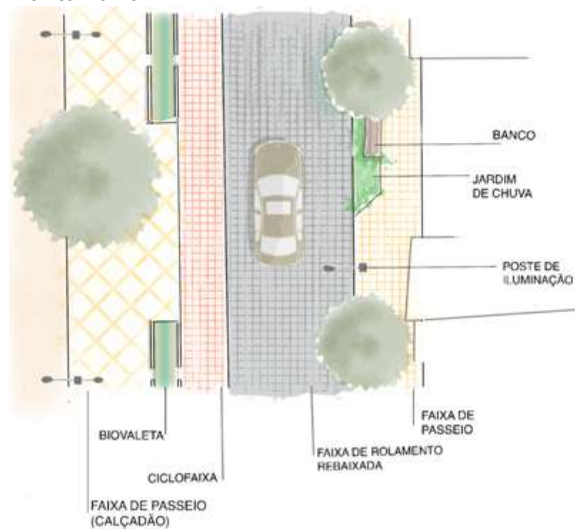
No que tange ao SELP da ZEIS Serviluz, tem-se as seguintes diretrizes específicas:

i) A faixa de Praia como eixo estruturador do Sistema e onde deverão ser estabelecidos e (re)qualificados os espaços de lazer e de interação social e cultural dos moradores da região;

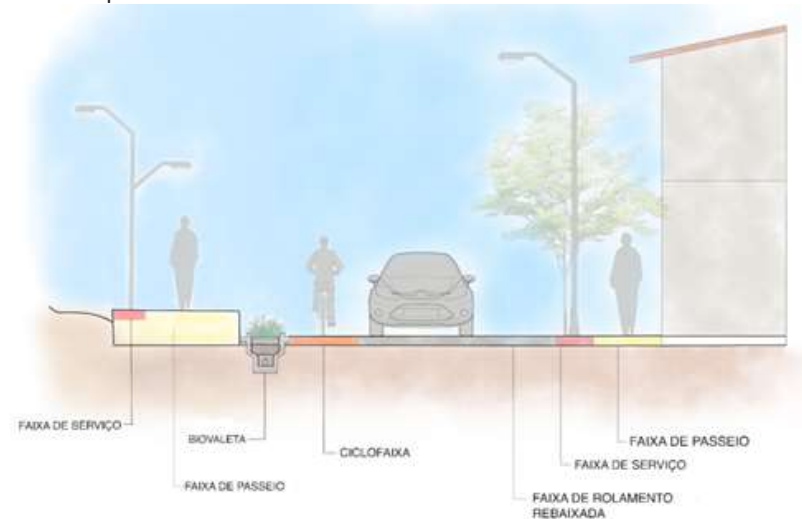
ii) Recuperação da Via Beira Mar (existente) com elevação do calçamento ao longo da faixa de areia e instalação de ciclofaixa, biovaletas e jardins de chuva, e faixas de pedestre elevadas nos cruzamentos desta Via com as Vias Parque;

Figura 3.63 – Configuração da Via (Beira) Mar ao longo da faixa de praia.

Planta Baixa



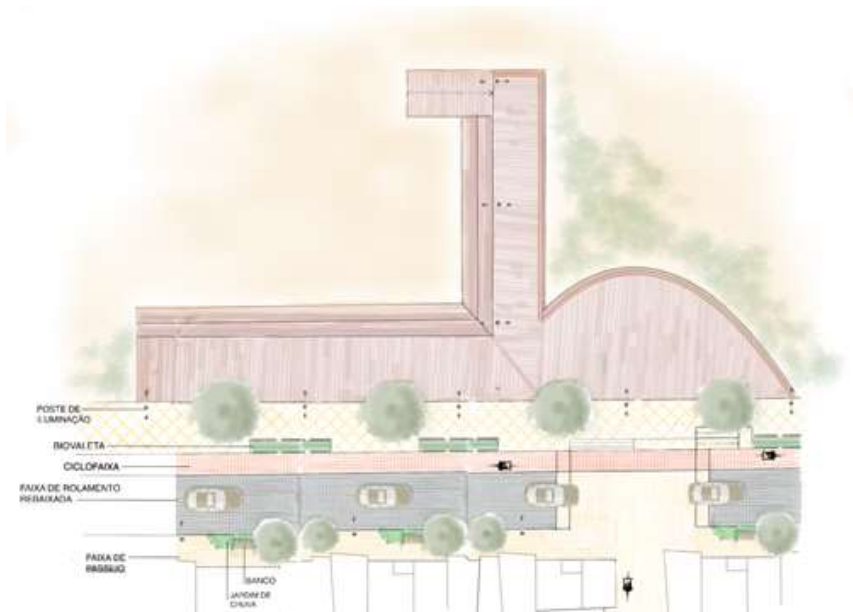
Corte Esquemático



Fonte: Plano Urbanístico do PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

ii) Implantação de plataformas elevadas de madeira projetadas de forma a proporcionar espaços de lazer e de manifestação cultural numa relação sustentável com faixa de areia/praias, enquanto área de grande vulnerabilidade ambiental pelo avanço dos sedimentos pela ação dos ventos;

Figura 3.64 – Planta e perspectiva da Plataforma elevada na Via (Beira) Mar.
Planta Baixa



Perspectiva Aérea

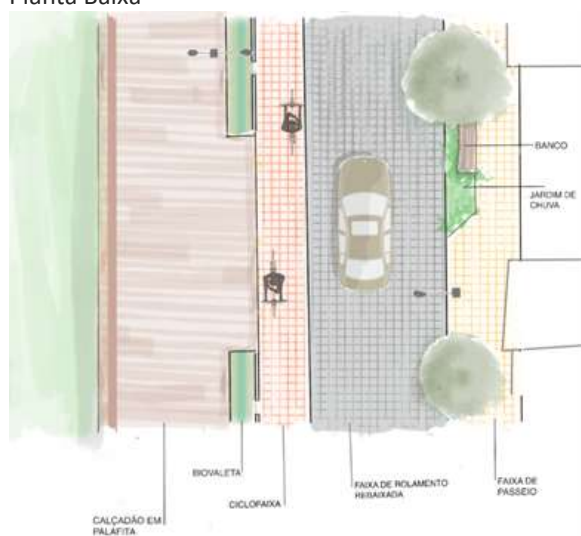


Fonte: Plano Urbanístico do PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

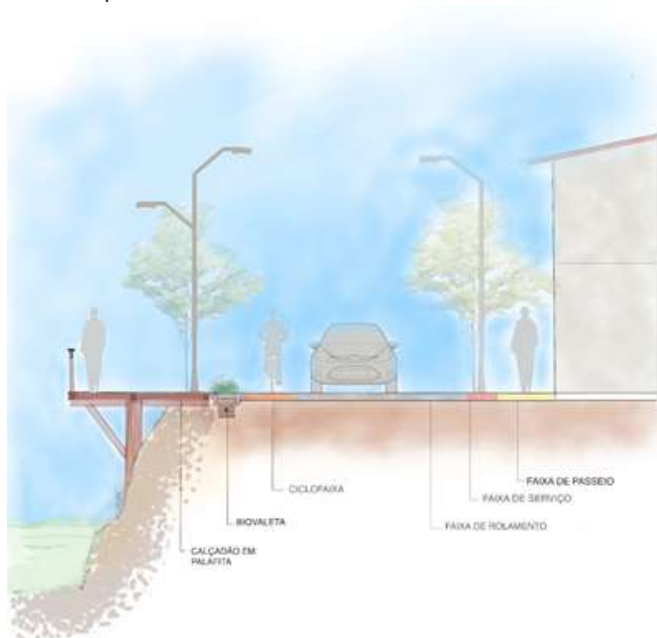
iv) Implantação de Via Mar a partir da Avenida Leite Barbosa (entre Av. Ponta Mar e Rua Brizamar - Via Local Especial Padrão A) de acordo com a configuração abaixo:

Figura 3.65 – Configuração da Via Mar na Avenida Leite Barbosa.

Planta Baixa



Corte Esquemático

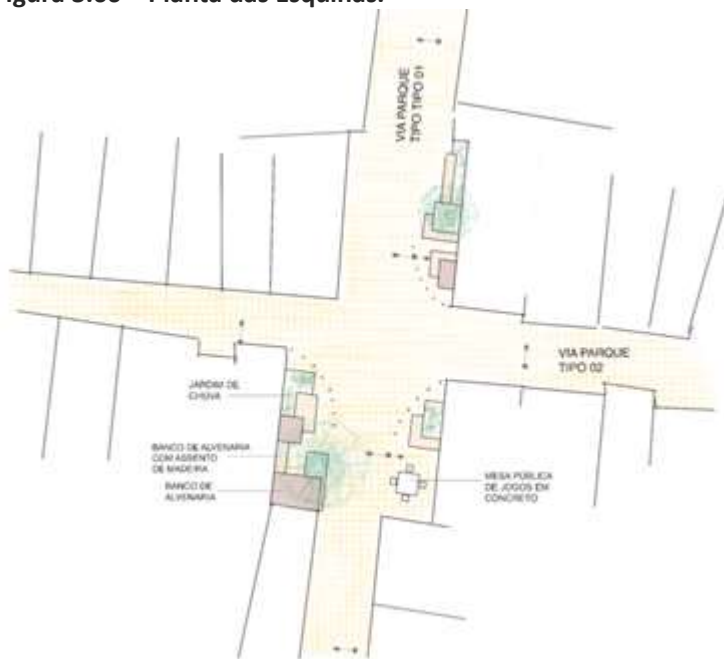


Fonte: Plano Urbanístico do PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

iv) Implantação de Pólo de Lazer e Equipamentos Sociais (Unidade Básica de Saúde, Centro de Educação Infantil - Creche conveniada e Ecoponto) no terreno denominado Campo do Paulista às margens da Avenida Zezé Diogo;

v) Qualificação das Esquinas (da Fofoca) com a elevação do piso do cruzamento destas esquinas ao nível da faixa de passeio, mas com delimitação de piso, reforçando esta atividade sem entrar em conflito com outros usos, sobretudo o da circulação de veículos; e um mobiliário que amplie as possibilidades do espaço público para novas atividades, trazendo área verde e lazer.

Figura 3.66 – Planta das Esquinas.



Fonte: Plano Urbanístico da ZEIS Serviluz (2020).

Os Planos Urbanísticos dos PIRF das ZEIS do Mucuripe e Serviluz trouxeram diretrizes mais específicas também os Equipamentos Sociais de Saúde e Educação. E para a definição destes, segundo disposto nos Planos foram utilizados: - os dados sistematizados no Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário Final; - as contribuições colhidas durante as oficinas de apresentação do referido Diagnóstico; e - as pactuações feitas nesses momentos com os Conselhos Gestores das ZEIS, bem como as complementações feitas aos Diagnósticos e colocadas nos Planos Urbanísticos. Os critérios para definir a localização ideal de implantação para os equipamentos propostos levaram em consideração, principalmente, as áreas que estão fora do raio de abrangência (alcance pelo pedestre) dos equipamentos existentes.

Para o dimensionamento da estrutura física dos **equipamentos de saúde**, usou-se como referência os projetos arquitetônicos padrões elaborados no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde do Ministério da Saúde para as Unidades Básicas de Saúde, que reúne estratégias para aprimorar os serviços da Atenção Básica na Saúde Pública (Brasil, c2019). Tais projetos estipulam a área mínima do terreno para que determinado equipamento seja implantado, a área construída, a capacidade de atendimento, entre outras especificidades.

A utilização de tais projetos tem como principal justificativa a intenção de facilitar para o Poder Público a implementação dos equipamentos propostos neste plano. Entende-se, ainda, que os projetos disponibilizados atendem a requisitos de acessibilidade, conforto e outras necessidades para o desenvolvimento das atividades escolares de forma adequada (FORTALEZA, 2020).

Para a ZEIS Mucuripe tem-se:

Figura 3.67 – Dimensionamento dos equipamentos propostos para ZEIS Mucuripe.

Qt.	Tipo	Dimensões mínimas sugeridas			Área construída	Capacidade de atendimento
		Área terreno	Dimensão 1 (frente)	Dimensão 2 (fundo)		
1	Unidade Básica de Saúde Padrão 2 (2 Equipe da Saúde da Família)	1120 m ²	32 m	35 m	415 m ²	4000 a 8000 pessoas
1	Centro de Educação Infantil Projeto tipo	2400 m ²	40 m	60 m	1318 m ²	188 alunos em tempo integral
1	Creche Conveniada ²⁷	<i>existente</i>	-	-	-	111 alunos em tempo integral
1	Projeto Espaço Educativo Urbano - 12 salas com quadra coberta	8000 m ²	80 m	100 m	3228,08 m ²	780 alunos em dois turnos

Fonte: Plano Urbanístico (2020).

Ainda segundo os dois Planos Urbanísticos, a partir da análise dos problemas e potencialidades identificados nos Diagnósticos das duas ZEIS, foi indicada: - a implantação de um Centro Cultural com uma localização em área mais adequada dentro ou nas proximidades de cada ZEIS. Os equipamentos deverão ser projetados tendo como referência o Centro Cultural Bom Jardim (CCBJ)²⁸ e o CUCA (Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte); e - a implantação de Eco ponto dentro dos limites de cada território. Sendo este um equipamento julgado essencial pelos conselheiros moradores por oferecer um local para descarte correto de pequenas proporções de entulho, restos de poda, móveis e estofados velhos, além de materiais recicláveis²⁹.

Para além do Centro Cultural e do Eco ponto foi indicado para a ZEIS Serviluz os seguintes equipamentos:

Figura 3.68 – Dimensionamento dos equipamentos propostos para ZEIS Mucuripe.

Qt.	Tipo	Dimensões mínimas sugeridas			Área construída	Capacidade de atendimento
		Área terreno	Dimensão 1 (frente)	Dimensão 2 (fundo)		
1	Unidade Básica de Saúde Padrão 2 (2	1120 m ²	32 m	35 m	415 m ²	4000 a 8000 pessoas

²⁷ Creche a ser conveniada junto à Prefeitura que atenda, no mínimo, 111 crianças em turno integral.

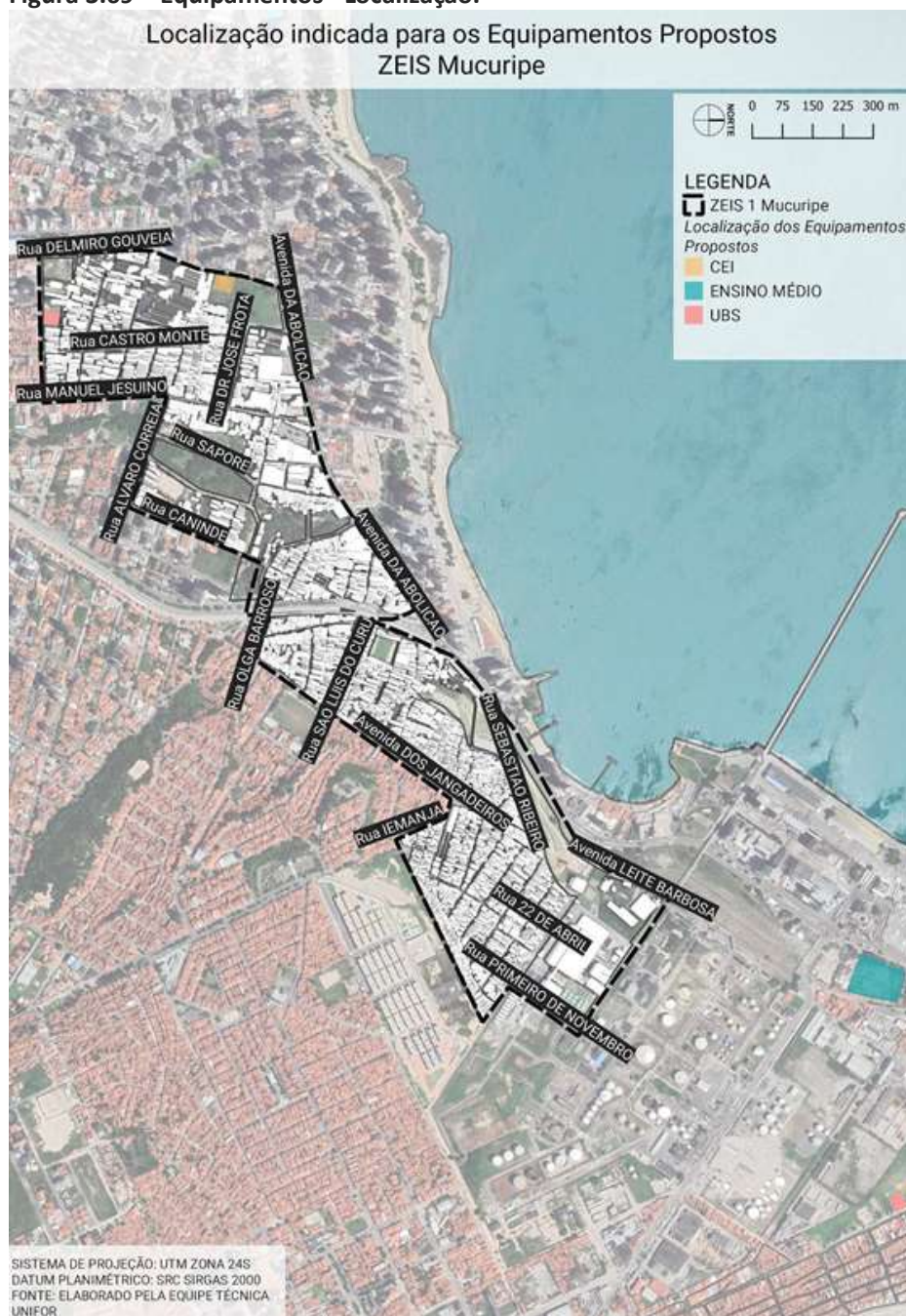
²⁸ <http://ccbj.redelivre.org.br>

²⁹ Através do Programa Recicla Fortaleza, os materiais entregues nos equipamentos geram descontos na conta de energia para os cidadãos. Disponível em <<https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/urbanismo-meio-ambiente/servico/122>>

Equipes da Saúde da Família)						
1	Centro de Educação Infantil Projeto tipo 1	2400 m ²	40 m	60 m	1318 m ²	188 alunos em tempo integral
1	Projeto Espaço Educativo Urbano - 12 salas com quadra coberta	8000 m ²	80 m	100 m	3228,08 m ²	780 alunos em dois turnos

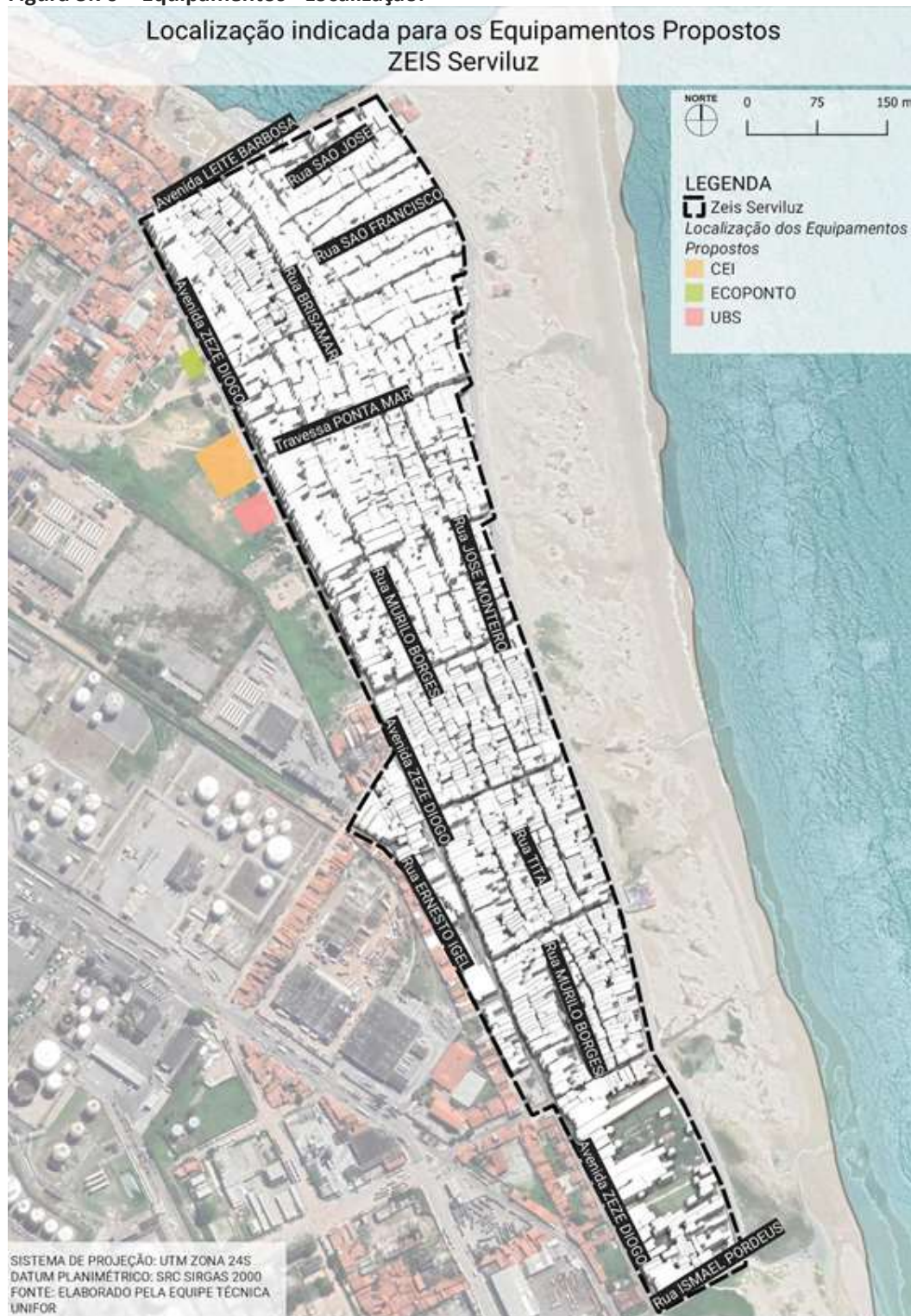
Fonte: Plano Urbanístico - PIRF (2020).

Figura 3.69 – Equipamentos - Localização.



Fonte: Plano Urbanístico - PIRF da ZEIS Mucuripe (2020).

Figura 3.70 – Equipamentos - Localização.



Fonte: Plano Urbanístico - PIRF da ZEIS Serviluz (2020).

3.4.5. Considerações

Apresentaremos a seguir uma síntese do nosso quadro metodológico baseado nas três leituras de cidade: a "existente" (diagnóstico), a "flexível/ legal" (regulamentar) e a "desejada" (elaborada nos planos). Dessa forma, a cidade existente foi construída a partir de que visões? Quais foram os valores que prevaleceram nos diagnósticos? Quanto à cidade flexível/ legal, até que ponto as normas impactam significativamente a vida das pessoas, lhes garantindo dignidade, dentro de uma viabilidade possível? Qual o impacto sobre remoções futuras? E sobre a cidade desejada, como foi construído o plano? Até que ponto são representativos do desejo dos moradores?

Responder a essas perguntas a partir da análise dos estudos de caso, os PIRF das ZEIS Mucuripe e Serviluz, se mostrou complexo e os dados disponíveis ainda são insuficientes para respostas definitivas - se é que elas existem ou a queremos definitivas.

No caso de Fortaleza, as ZEIS em seus processos de implementação mais avançados (os 9 PIRF elaborados), demonstram um potencial de ordem política bastante forte, sobretudo para os movimentos organizados em torno do tema da moradia e do direito à moradia, como é o caso da Frente de Luta por Moradia Digna. Os planos elaborados, mesmo com falhas e contradições, se publicizados e discutidos entre os moradores, serão ferramentas importantes para a sensibilização - mobilização - capacitação e organização das bases comunitárias. A busca pela implementação dos PIRF e a elaboração de novos para outras ZEIS cumpre um papel estratégico nas disputas por recursos e pelo espaço urbano, mobilizando as ações estatais, mesmo em um contexto de profunda "inflexão ultraliberal" articulada, potencializada ou agravada pela grave crise sanitária e de escassez ainda maior de recursos em tempos de pandemia.

Quanto maior a possibilidade de mobilizar, de promover disputas, de desafiar a lógica de exclusão e segregação do trabalhador pobre, de falta de acesso deste ao solo urbanizado "bem localizado", maior a ameaça que o instrumento ZEIS representa, maiores os esforços e a imposição de limitações para que o mesmo não se efetive na política de desenvolvimento urbano local. Esses esforços foram visíveis tanto na disputa para inclusão das ZEIS no Plano Diretor em 2009, quanto na sua retomada anos depois na escolha das ZEIS prioritárias; uma imposição de limitações, muitas vezes, claramente violenta, outras de forma branda, "aparentemente" institucionalizada e bem intencionada, como do caso do processo de elaboração do PIRF.

Fica perceptível após a análise dos Diagnósticos (cidade existente), dos memoriais da elaboração das Normatizações Especiais e suas minutas (cidade flexível), e dos planos urbanísticos (cidade desejada) das duas ZEIS Mucuripe e Serviluz que a pouca cooperação intersetorial (IPLANFOR isolado), o prazo de elaboração subdimensionado e os desgastes e conflitos pré-existentes foram causas gerais da perda de parte do potencial dos PIRF enquanto elemento

estratégico de sensibilização, mobilização, capacitação e organização das bases comunitárias para as disputas territoriais com o Capital/Estado.

A cidade existente das ZEIS Mucuripe e Serviluz é retratada a partir dos técnicos pela análise de dados defasados, desconstruídos e compartimentados fornecidos pela PMF, e em interlocução com alguns moradores conselheiros. Apesar da análise ter acontecido em diferentes escalas em diferentes temas, não alcançou a proximidade necessária com a real dinâmica socioespacial e político-cultural. Os diagnósticos feitos são uma “simulação” aproximada desse “real”, do existente, inclusive uma simulação anacrônica, de uma paisagem que já não existe ou não existiu. Uma paisagem que possui um alto grau de modificação, um “presente” cada vez mais breve.

A partir dessa simulação do real/existente, pouco discutida, defasada, tecnocrática, reducionista, foram pactuadas normas, padrões urbanísticos e edifícios para viabilizar uma pretensão ‘regularização fundiária integral e integrada’ para o máximo possível de moradores, impactando o mínimo possível.

As discussões sobre os parâmetros com os Conselhos das duas ZEIS aconteceram de forma a levar os conselheiros, sobretudo os moradores, a refletir sobre a grande questão da regularização fundiária de interesse social em ZEIS: Dignidade ou Viabilidade? Quem vai permanecer, com quais melhorias e sob que condições de dignidade habitacional? Quem terá o imóvel demolido, será realocado ou reassentado? Para onde? Qual a quantidade de permanências e remoções vai ser a mais adequada no sentido de viabilizar a ZEIS ser regularizada integralmente? Qual o nível de dignidade possível, de forma a promover a integração da ZEIS ao contexto urbano existente, deixando no futuro inclusive de ser “a Zeis” (enquanto um nome melhor pra favela, assentamento precário ou subnormal)?.

Os conselheiros tiveram que decidir sobre todas essas questões e decidiram. Outra simulação, agora a da normatização especial para o uso, ocupação e parcelamento que possibilitasse a titulação da terra (propriedade ou posse), com garantia de permanência na boa localização alcançada. Na ânsia por tentar viabilizar o acesso e a permanência/propriedade, flexibilizou-se a norma para muitos: corre-se o risco de, oficializando a precariedade, torná-la ainda mais naturalizada e aceita?

No caso das duas ZEIS em estudo de caso, o Serviluz e o Mucuripe, a assessoria da UNIFOR, decidiu por outra simulação, assumida na metodologia: as Normatizações Especiais sendo promulgadas pelo poder público como pactuadas pelo Conselhos e sendo hipoteticamente aplicadas nos dois territórios; isso levaria à configuração de novos tecidos, novas configurações morfológicas e sociais e daí sobre essas novas configurações, foram elaborados os Planos Urbanísticos - a Cidade Desejada. No caso das duas ZEIS Mucuripe e Serviluz, as propostas foram

desejadas pela assessoria, mas pouco discutidas com os moradores. Mas seria possível fazê-lo para todos e todas? Fica a questão para o aprofundamento em pesquisa futura.

Sobre a necessidade de uma futura agenda de pesquisa, a utilização de especificidades de parâmetros na análise comparativa, como quantos serão atingidos em cada comunidade de todas as nove ZEIS prioritárias, segundo a taxa de ocupação ou segundo a altura máxima é muito duvidosa, incapaz de produzir resultados legítimos. Para que seja possível uma análise – para além de uma explanação meramente descritiva – seria necessário avançar na produção de dados “transversais” qualitativos, para elucidar, estudando o processo participativo sobre os planos, também os resultados normativos dos PIRF e seus impactos futuros.

Uma estratégia possível seria conduzir estudos de caso relacionais extremos, sobre como cada comunidade entendeu os parâmetros acordados e como estes obrigam intervenções em boa parte de imóveis existentes. Seria necessário desvelar a teia de valores que serve de pano de fundo à definição de parâmetros e cenários para os planos e normatizações. Algumas questões de pesquisa poderão conduzir novos estudos de caso, baseadas nas leituras dos nove documentos:

1. A linguagem técnica (capacitação) foi devidamente absorvida pelos votantes?
2. Os votantes são em sua maioria pessoas não atingíveis pelas intervenções (remoção ou demolição-construção)?
3. A seleção de votantes (sensibilização) é representativa do universo da comunidade?
4. As comunidades sobre as quais incide o menor percentual de intervenção acordada são aquelas em que os parâmetros de ocupação já haviam sido definidos quando da edificação coletiva no(s) terreno(s)?
5. Há casos em que a equipe técnica utilizou as oficinas apenas em caráter consultivo. Por que não foram deliberativas?
6. Quais as razões de diferença entre os parâmetros acordados dentro da comunidade e aqueles constantes na minuta de lei.

A definição de parâmetros nas várias comunidades em ZEIS pode sim ser objeto de comparação, em dois, níveis, principalmente se ao lado vier a análise qualitativa do processo acima sugerida. Os documentos normativos oferecem algumas possibilidades de exploração rápida para comparação, que sejam claros na questão do objetivo da elaboração do PIRF: para quê se elabora o PIRF para determinada comunidade, afinal

4. REFLEXÕES FINAIS

Importante reconhecer nesta árdua caminhada pela implementação das ZEIS em Fortaleza, que mesmo com essa ausência da regulamentação, é inquestionável a importância do instrumento que, quando acionado de maneira organizada pelas comunidades conseguiu, em alguns episódios, influir na correlação de forças e ensejar a mudança de projetos que previam grande número de remoções.

Na mesma proporção em que as comunidades apostam nas ZEIS como possibilidade de serem reconhecidas como parte da cidade e incorporadas aos processos de planejamento urbano com vistas à erradicação de sua segregação, setores aos quais interessa a manutenção da concentração de privilégios na cidade criam barreiras ao seu avanço.

Há que se registrar então a proatividade da gestão municipal em Fortaleza em manter e reforçar os privilégios de determinados setores em detrimento de demandas históricas de segmentos vulneráveis da cidade. No caso das ZEIS, isso se demonstra de diversas formas, como por exemplo:

- Na escolha de apenas 9 ZEIS a serem implementadas inicialmente, que já é uma escolha mínima dentre as 45 ZEIS tipo 1 garantidas no Plano Diretor o que, por sua vez, é um recorte dentre centenas de assentamentos precários existentes na cidade;

- Na irrelevante participação da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) neste tema, cujos representantes participaram de poucas reuniões e não tiveram nenhum papel ativo na construção deste processo;

- No pífio investimento da gestão em equipe, recursos e estrutura para a consolidação das ZEIS enquanto política de Estado, o que acarreta em diagnósticos precários - baseados em dados secundários - e desatualizados, e em poucas perspectivas de concretização.

Durante esses dez anos de inclusão das ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), poucos foram os avanços. Todavia, foram muitos e significativos os retrocessos, sobretudo no que tange às ZEIS 3 - de Vazio. De acordo com Mattos (2017), ainda não existiria em Fortaleza uma correlação de forças quanto à implementação de uma política fundiária que permitisse a aplicação desse tipo de ZEIS, enquanto instrumento de democratização e acesso ao solo urbanizado e de localização “privilegiada”.

Enquanto entraves principais, Mattos (2017) ainda coloca: - a não previsão, obrigatoriedade ou sanções que façam a regulamentação do instrumento acontecer pelo plano diretor, e sim, por

lei específica, ou seja, da dependência da vontade política; - a criação, por parte da gestão, de diversos “mecanismos de autossabotagem” (apud AMORE, 2013) desde sua inclusão na minuta do PDPFor, durante seu processo de aprovação da Câmara, até o presente momento; a rotatividade do quadro técnico das secretarias afins, consequência das mudanças e descontinuidades da estrutura administrativa, seus programas e projetos; a fragmentação das agendas de luta e reivindicação dos movimentos locais, como reflexo da morosidade da gestão em conduzir a implementação do instrumento; - a desconfiguração da visão do instrumento, que passa de instrumento de garantia da permanência com inclusão e desenvolvimento local para um mero “apoio jurídico em negociações de conflitos fundiários”; - a desproporção de influência e poder político entre os agentes envolvidos com a produção do espaço urbano local e; - o desmantelamento das instituições e a falta de intersectorialidade do âmbito da gestão territorial do município.

Não temos ilusões quanto às ZEIS, como instrumento capaz de resolver todos os problemas enfrentados pelas comunidades. Temos ciência das dificuldades encontradas na aplicação prática do mesmo, inclusive em muitas outras cidades. Temos sentido de perto todas as entraves que aparecem no caminho. Mas se trata disso mesmo. As ZEIS nos aparecem como um caminho. Como algo que nos faz movimentar, se organizar, estudar, complexificar as análises, e obter alguns ganhos para as comunidades. Tem sido a bandeira principal levantada, que nos dá um horizonte de lutas interessante, mas nada fácil, principalmente nesta conjuntura nacional.

A conquista, afora qualquer crítica ao processo, da elaboração dos 10 PIRF das 10 ZEIS julgadas prioritárias definitivamente demanda a continuidade da presente pesquisa, sobretudo no que tange os produtos elaborados e sua implementação. Também será estratégico acompanhar e avaliar o processo de revisão do PDPFor/2009, previsto para 2021, de forma a avaliar o grau de comprometimento da gestão municipal com a regulamentação das ZEIS, sobretudo as ZEIS de Vazio e a implementação dos PIRF, a partir da forma como os Instrumentos de acesso à terra urbanizada serão incorporados ao Plano Diretor Municipal em seu processo de revisão. Acompanhando a revisão do PDPFor/2009 será possível identificar a evolução dos processos principais formadores do “projeto de cidade” definido pelo Setor Imobiliário e da Construção Civil para Fortaleza e os mecanismos adotados em articulação a gestão pública para sua implementação, avaliando o grau de influência desses mecanismos na implementação das ZEIS pela PMF.

Estas estratégias de pesquisa serão fundamentais para se continuar a responder questões importantes: É possível identificar limitações e/ou potencialidades no uso desses instrumentos (ZEIS e demais) a partir da análise dos projetos (e PIRF) de intervenção em favelas implementados? Qual a relação das ZEIS com a execução das políticas urbana e habitacional do município? É possível reconhecer a articulação do uso das ZEIS com a execução dos projetos de intervenção em favelas? A não adoção do instrumento prejudicou a execução desses projetos? Qual o nível de articulação

entre a política/programa de intervenção em favelas e as políticas habitacional, fundiária, fiscal-financeira e de controle do uso do solo?

REFERÊNCIAS

BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza.** Tese (doutorado). USP, São Paulo, 2016.

BRASIL. Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. **Lei do Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm Acesso em 13/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Lei do Estatuto da Cidade. Brasília/DF, julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm#:~:text=Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico, bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental Acesso em: 06/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 11977, de 07 de julho de 2009.** Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 13/11/2020.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Lei do Novo Código Florestal Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm#:~:text=Esta%20Lei%20estabelece%20normas%20gerais%20sobre%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20vegeta%C3%A7%C3%A3o,e%20prev%C3%AA%20instrumentos%20econ%C3%B4micos%20e Acesso em: 11/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 13465, de 11 de julho de 2017.** Lei do REURB que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 30/11/2020.

CEARÁ. **Projeto Ceará 2050: Estudo Setorial Especial (Versão Preliminar).** Rede Espacial Urbana e Territorial Rural do Estado do Ceará. Fortaleza - CE, julho de 2018. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/10/ceara-2050-estudo-setorial-especial-rede-espacial-urbana-e-territorio-rural.pdf> Acesso em: 30/11/2020.

COSTA, M. Clélia Lustosa. **Cidade 2000: Expansão Urbana e Segregação Espacial em Fortaleza.** Universidade de São Paulo. Dissertação. São Paulo, 1988.

COSTA JR., P. W. O. da. **O estreito fio da navalha: participação e transformismos na relação do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) com a gestão de Luizianne Lins em Fortaleza (2005 a 2009).** Fortaleza, CE: UFC, 2010. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, 2010.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 4486, de 26 de fevereiro de 1975. *Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano.* **Diário Oficial do Município,** Fortaleza, CE, ano XXIII, n. 5.617, 12 de março de 1975.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 5122-A, de 13 de março de 1979. *Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano*. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, ano XXVI, n. 6.639, 24 de abril de 1979a.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 5234, de 7 de dezembro de 1979. *Lei de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social*. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, ano XXVI, n. 6.802, 14 de dezembro de 1979b.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, ano XXXIX, n. 9.788, 20 de janeiro de 1992.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996**. *Lei de Uso e Ocupação do Solo consolidada*. Fortaleza, CE, julho de 1998. Disponível em: [https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/LEI_N%C2%BA_7987, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996](https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/LEI_N%C2%BA_7987_DE_20_DE_DEZEMBRO_DE_1996). Acesso em: 06/12/2020.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2005**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2005.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2006**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2006.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2007**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2007.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2008**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2008.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2009**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2009.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2010**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2010.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2011**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2011.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2012**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2013**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2013.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2014**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2014.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2015**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2015.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2016**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2016.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2017**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2018**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2018.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2019**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2019.

FORTALEZA. **Balanço geral do município 2020**. Secretaria de Finanças do Município. Fortaleza, 2020.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2006. Fortaleza, 2005.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2005. Fortaleza, 2006.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2006. Fortaleza, 2007.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2008. Fortaleza, 2009.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2009. Fortaleza, 2010.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2010. Fortaleza, 2011.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2011. Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2012. Fortaleza, 2013.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2013. Fortaleza, 2014.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2014. Fortaleza, 2015.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2015. Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2016. Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2017. Fortaleza, 2018.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2016. Fortaleza, 2019.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2017. Fortaleza, 2020.

FORTALEZA. **Lei Orçamentária Anual**. Exercício Financeiro de 2018. Fortaleza, 2021.

FORTALEZA. **Plano plurianual do município 2016-2009**. Fortaleza, 2005.

FORTALEZA. **Plano plurianual do município 2010-2013**. Fortaleza, 2009.

FORTALEZA. **Plano plurianual do município 2014-2017**. Fortaleza, 2013.

FORTALEZA. **Plano plurianual do município 2018-2021**. Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. **Relatórios resumidos da execução orçamentária para 2003**. Fortaleza, 2003. Disponível em: <https://antigo-transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/contasPublicas/rreo/2003>

FORTALEZA. **Relatórios resumidos da execução orçamentária para 2004**. Fortaleza, 2004. Disponível em: <https://antigo-transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/contasPublicas/rreo/2003>

GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040**. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de Papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. Dissertação (mestrado). USP, São Paulo, 2017.

MOREIRA, Fernanda Accioly; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire (orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares** [livro eletrônico]: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020.

MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal**. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP. Orientadora: Maria Camila Loffredo D'Ottaviano. São Paulo, 2017.

RIOS, Kênia Sousa. **Engenhos da Memória: narrativas da seca no Ceará**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, 2003.

ROLNIK, Raquel et.al (organizadores). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAU USP, 2018.

SILVA, José Borzacchiello da. **Movimentos Sociais Populares em Fortaleza - Uma Abordagem Geográfica**. Tese de Doutorado. USP. São Paulo, 1987.

APÊNDICES

Apêndice 1. Resumo/Extratos das atas consultadas.

DAS ATAS DE 2001:

25 DE OUTUBRO: Vereador Walter Cavalcante anuncia que “30 milhões de reais virão do orçamento da União para habitação”. Roberto Cavalcante fala de 9 termos de referência, sendo que “três já estão concretizados”. Fala que “os termos tem como objetivo básico definir uma política habitacional”. “Cada TR terá seis meses de prazo para elaborar sua política”. (pelo que entendi, seriam TR de projetos...).

DAS ATAS DE 2002:

22 DE AGOSTO: Roberto Cavalcante apresenta de novo o PSH – programa de subsidio habitacional de interesse social – linha de crédito para construção de casas direto para pessoas físicas através de uma entidade organizadora, com subsídios do governo federal.

DAS ATAS DE 2004:

29 DE MARÇO: Apresentação do coordenador da Defesa Civil do Município. Beto CDPDH indaga sobre o AVADAN – Avaliação de Danos... Seinf informa que já se tem um plano de trabalho para isso, com recurso de 44 milhões para contemplar o reassentamento das famílias... comentam que a própria prefeitura criou uma área de risco, o Conjunto São Cristóvão.

29 DE JUNHO: Roberto Cavalcante faz explanação sobre o fundo de terras, e a dificuldade de acesso a informação sobre o mesmo desde a sua criação. Como o gerenciamento do mesmo passa agora a ser do HABITAFOR, seus técnicos procurarão informações mais precisas sobre a situação do fundo.

DAS ATAS DE 2005:

30 DE MAIO: Olinda presente como Presidente do Habitafor. Faz uma fala inicial apresentando a situação atual: equipe técnica administrativa insuficiente, concentração das ações com muitos programas pulverizados, estrutura centralizada, serviço atrasado, dívida flutuante de 2 milhões, ausência de canais de participação, acumulo de demandas de cadastro sem previsão de atendimento, ‘indústria do cadastro’, banco de dados não corresponde à realidade. O Habitafor era “o escritório do habitar brasil bid”.

DAS ATAS DE 2007:

16 DE JULHO: demandam a apresentação dos programas habitacionais incluindo os recursos do PAC. “O sr. Adafran Barreto informou que duas associações estavam com processos adiantados de programas habitacionais”. Cineide questiona pq o conselho não sabe disso. O Sr responde que ‘a Caixa realizou contrato com as entidades para não perder prazo, acrescentando que se tratava de experiencia piloto’. Há uma defesa que as associações encaminhem as demandas direto pra CEF. Gorete sugere a criação de um comitê gestor das obras do PAC Cocó e Maranguapinho.

15 DE OUTUBRO: Apresentação do PREURBIS: atender 4 áreas de risco, financiado pelo BID, execução de 8 anos; além dessas contempladas pelo BID, o restante será através do PAC. Em seguida, apresentação do Projeto Rosalina. Olinda cita que o PAC tem 12 projetos para Fortaleza.

17 DE DEZEMBRO: Olinda informa que dia 27 será enviado o processo de licitação do PAC para os projetos das Lagoas para a comissão de licitação.

DAS ATAS DE 2008:

18 DE FEVEREIRO: Debate sobre famílias atingidas das áreas de risco; Olinda informa que foi assinada ordem de serviço para beneficiar 6121 famílias de 4 áreas do OP; e em março será assinada a ordem de serviço da bacia do cocó.

16 DE JUNHO: sobre o Projeto da Maravilha. Denúncias de beneficiários com várias casas, ou pessoas que não estavam nos cadastros passando a habitar/comercializar os imóveis em vários locais. Informe que Habitafor está com 14 mil unidades em construção

DAS ATAS DE 2009:

22 DE JANEIRO: Comentário de Sr. Leonardo Barreto: “existe uma orientação do ministério público, tanto estadual como federal, para que habitafor não faça cadastramento de nenhuma família sem que haja orçamento e projeto específico para execução”. Reudson informa que 80% do orçamento do estado para habitação em 2008 não foi executado. Apresentação de projeto de Requalificação/reabilitação da área central, com enfoque na parte habitacional pelo Daniel. É formado uma comissão do comhap para acompanhar a execução do mesmo.

02 DE MARÇO: Elenilson FBFF fala de 70 mil imóveis fechados em Fortaleza. Apresentação de relatório da Habitafor. Inicia pelo PAC, “que trará para Fortaleza em torno de 180 milhões de recursos e envolve 9 áreas diretamente”.

18 DE MARÇO: Denúncia de remoção já ocorrendo por conta da copa. (...) Discussão sobre procedimento de despejo pela SER VI de uma área no curió ocupada por uma escola particular, comércio e 20 famílias. E o pedido de despejo é só das famílias. Outra pauta: sugestão que o COMHAP componha um GT Desocupação, no âmbito do estado, que surgiu durante a concepção do projeto da Lagoa do Papicu. Segue debate sobre o PREURBIS.

15 DE ABRIL: Pauta do Plano Nacional de Habitação, serão 51664 UH pro Ceará, segundo a CEF. Alguém informa que já há 37 mil inscrições no HABITAFOR e indagam como será o controle dos beneficiários. Informe de que o Plano de Habitação pro centro está em andamento e demanda um conselho gestor, e uma vaga pro COMHAP.

20 DE MAIO: Informações sobre o Fundo de terras do Município, que não é gerido pelo Habitafor e sim pela Comissão de Assessoramento e controle do patrimônio público municipal (CAP), criada pela Luizianne.

DAS ATAS DE 2016:

13 DE JULHO: Secretário Gilvan inicia a reunião comentando que é a retomada do conselho depois de muitos anos inativo, Renato Pequeno indaga sobre a participação do COMHAP no PLHIS, no Fundo de Terras e do Fundo de Habitação. Que não fiquem focados no F2040.

DAS ATAS DE 2017:

14 DE FEVEREIRO: (Ñ está claro se é uma ordinária do COMHAP). Presença da dra Giovana cobrando informações sobre alternativas habitacionais para pop rua. Demanda tb de uso de prédios ociosos do centro e regulamentação de zeis de vazio.

11 DE ABRIL: Dra Giovana (MPE) denuncia a violência da guarda municipal em despejos;

10 DE JULHO: ninguém de mov. Pop. Presente de novo; Secretário de habitação Diogo comenta sobre visita que recebeu de moradores do Maravilha falando da invasão do conjunto, mas já resolvido;

11 DE OUTUBRO: “o presidente ressaltou o trabalho da regularização fundiária que vem melhorando muito” Renato Pequeno questiona sobre RF dos novos empreendimentos e sobre Pau Fininho e as ameaças (a ata é muito mal redigida, não dá pra entender o que foi colocado pelo conselheiro). Segue a pauta sobre RF, apresentando as disposições legais. Encaminhamentos: questionar SEUMA sobre OUC Lagoa do Papicu e “proposta de uma OUC para o Centro da Cidade”.

DAS ATAS DE 2018:

08 DE AGOSTO:

Quando da apresentação da LDO foi perguntado sobre as três áreas degradadas que a Habitafor está requalificando. Resposta: Projetos de reurbanização da Lagoa do Papicu, que será retomada; Lagoa do Urubu, que será retomada; e Lagoa do Zeza.

16 DE OUTUBRO:

Antônio Silvestre relatou que a portaria 596, de 25 de setembro de 2018, do Ministério das Cidades, divulgou as propostas selecionadas para aquisição de imóveis através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) no âmbito do PMCMV. Fortaleza foi contemplada com o Residencial Santa Rosa (300 UHs) e Residencial Vila Nova I (312 UHs). Ana Elisa, técnica do IPLANFOR apresentou o projeto Habitação no Centro, que faz parte do Programa Fortaleza 2040 no que trata da revitalização do centro da cidade de Fortaleza.

04 DE DEZEMBRO:

Debate sobre ZEIS e demanda que o governo do estado saiba do assunto... Preocupação quanto ao fim do MCidades...

DAS ATAS DE 2019:

12 DE FEVEREIRO:

Adriana pede apresentação do Aldeia da Praia ao Conselho e HABITAFOR e SEINF

Antônio Silvestre convidou todos para o lançamento da Pesquisa sobre demanda habitacional para o centro da cidade, que acontecerá no dia 14 de fevereiro, às 9 horas, na CDL.

Apresentação do balanço das atividades da Habitafor em 2018 e ações para 2019: enfatizando a entrega de 10.008 unidades habitacionais e 1.002 títulos de regularização fundiária. Para o ano de 2019 serão entregues 8.600 (no primeiro semestre) e 4.489 para novas contratações. Para os servidores municipais, tem o planejamento de entregar 580 unidades habitacionais. Já na regularização fundiária, está previsto a entrega 2.404 títulos.

Informe de reunião na FIEC sobre preocupação do máximo volume do MCMV Norte e Nordeste que ficou com 30% a menos das cotas financeiras anteriores. *Clausens Roberto* ressalta a importância da formação de uma frente parlamentar para ocupar assentos de Habitação, pois existem no parlamento mais de 100 frentes parlamentares; propõe reunir parlamentares da região norte e nordeste para que essa bancada abrace a frente da Habitação, suprapartidária. O Sinduscon irá realizar um café da manhã com deputados e senadores para articular uma bancada voltada para a Habitação, suprapartidária.

11 DE JUNHO:

técnico da SEUMA fez a apresentação do projeto de assistência técnica que será coordenado por ele, em parceria com a HABITAFOR. O principal objetivo do projeto é promover assistência técnica gratuita às famílias de baixa renda, priorizando as residentes nas ZEIS, através da criação de um sistema integrado entre poder público municipal, os programas de extensão das universidades e a sociedade civil.

20 DE AGOSTO:

Pós conferência, crítica à ausência das universidades...

Foi feito contato junto ao Gabinete do Prefeito para que um representante do grupo que está formulando o novo Plano Diretor viesse fazer apresentação na reunião. Ninguém compareceu. Foi aprovada na reunião repúdio ao não comparecimento.

22 DE OUTUBRO:

Apresentação do ORÇAMENTO PELA SEPOG (R\$74.384.482,00)

DAS ATAS DE 2020:

18 DE FEVEREIRO:

Juliana (IPLANFOR) falou sobre uma parceria da Prefeitura com o banco dos BRICS com o intuito de investir na urbanização da cidade e também na implantação das PIRFS das ZEIS já demarcadas em Fortaleza, visto a importância de se apresentar este programa.

21 DE JULHO (virtual)

Evangelista questiona os critérios para priorização de RF, em que áreas mais antigas deveriam vir primeiro... e tb os critérios pra locação social.

Francisco Kubrusly informou que o Programa Casa Amarela, que o governo federal implementará, tem como referência de política pública as ações feitas em Fortaleza nas áreas de regularização fundiária e melhorias habitacionais.

Fonte: Fortaleza/Habitafor. Sistematização: Lehab/ V. Pinheiro (2021) a partir das Atas das Reuniões do Comhab.

Apêndice 2. Despesas executadas para Habitação de acordo com órgão vinculado e ano

2011		
ÓRGÃO	TOTAL	%
FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO	1.190.306,78	1,77
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRA-ESTRUT	5.633.356,09	8,38
FUNDACAO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA - HABITAFOR	60.434.489,67	89,85
TOTAL	67.258.152,54	100,00
2012		
ÓRGÃO	TOTAL	%
FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO	421.337,68	0,64
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRA-ESTRUT	3.904.763,68	5,97
FUNDACAO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA - HABITAFOR	61.062.201,72	93,38
TOTAL	65.388.303,08	100,00
2013		
ÓRGÃO	TOTAL	%
FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO	717.714,57	2,25
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRA-ESTRUT	1.302.054,73	4,08
FUNDACAO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA - HABITAFOR	29.888.494,43	93,67
TOTAL	31.908.263,73	100,00
2014		
ÓRGÃO	TOTAL	%
FUNDACAO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA - HABITAFOR	24.008.296,82	100,00
TOTAL	24.008.296,82	100,00
2015		
ÓRGÃO	TOTAL	%
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HABITAFOR	15.386.061,22	63,99
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	8.657.733,38	36,01
TOTAL	24.043.794,60	100,00
2016		
ÓRGÃO	TOTAL	%
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HABITAFOR	13.598.506,85	19,36
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	56.638.718,96	80,64
TOTAL	70.237.225,81	100,00
2017		
ÓRGÃO	TOTAL	%
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HABITAFOR	2.841.178,71	10,46
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	24.311.204,68	89,54
TOTAL	27.152.383,39	100,00
2018		
ÓRGÃO	TOTAL	%

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HABITAFOR	3.016.063,16	9,22
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	29.697.915,49	90,78
TOTAL	32.713.978,65	100,00

2019

ÓRGÃO	TOTAL	%
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HABITAFOR	3.253.022,92	11,97
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	23.913.065,47	88,03
TOTAL	27.166.088,39	100,00

2020

ÓRGÃO	TOTAL	%
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HABITAFOR	3.328.256,87	17,43
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	15.768.576,23	82,57
TOTAL	19.096.833,10	100,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza. Relatórios Anuais dos Balanços orçamentários. Sistematização: LEHAB/Saravrosa, 2021.

Apêndice 3. Previsão orçamentária para o município de Fortaleza segundo Leis de Orçamento Anuais – por ano e Função

FUNÇÃO	VALOR ANUAL PREVISTO NA LOA (R\$)																		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
LEGISLATIVA	38.791.000,0	44.840.000,0	48.122.900,0	53.150.900,0	67.215.000,0	73.226.250,0	85.953.000,0	83.500.976,0	97.215.976,0	114.713.200,0	125.765.590,0	144.430.930,0	154.787.032,0	159.550.140,0	160.168.133,0	189.871.749,0	199.239.819,0	197.170.103,0	204.693.321,0
JUDICIARIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47.855.904,0	43.699.679,0	44.437.473,0	46.852.084,0	44.977.456,0	45.681.114,0	51.791.968,0	50.867.225,0
ESSENCIAL A JUSTICA	10.230.000,0	11.730.000,0	12.317.000,0	13.630.078,0	15.507.000,0	18.967.722,0	18.374.249,0	21.946.588,0	29.002.468,0	36.262.467,0	37.617.695,0	700.000,0	107.000,0	110.000,0	589.136,0	643.000,0	672.161,0	648.337,0	834.579,0
ADMINISTRA CAO	145.163.000,0	185.836.000,0	181.331.400,0	249.386.371,0	331.570.184,0	292.589.157,0	314.503.741,0	417.682.590,0	439.185.529,0	516.934.183,0	554.890.797,0	738.424.396,0	666.270.824,0	724.082.745,0	711.381.356,0	706.776.009,0	814.335.836,0	853.279.763,0	814.576.625,0
SEGURANCA PUBLICA	32.549.000,0	35.024.000,0	21.285.000,0	18.593.610,0	45.459.300,0	42.279.042,0	55.843.999,0	82.077.294,0	87.499.358,0	116.376.084,0	113.388.752,0	187.515.487,0	163.026.096,0	193.416.089,0	271.813.554,0	286.737.518,0	270.894.090,0	301.187.464,0	344.593.741,0
RELACOES EXTERIORES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80.000,0	-	-	-	-	-	-	-
ASSISTENCIA SOCIAL	58.917.000,0	50.965.000,0	59.838.200,0	62.637.207,0	74.046.982,0	81.183.696,0	76.822.974,0	86.105.362,0	93.351.448,0	107.569.501,0	114.323.940,0	98.214.864,0	90.664.416,0	116.810.270,0	126.369.640,0	148.311.704,0	160.399.164,0	138.367.751,0	168.275.437,0
PREVIDENCIA SOCIAL	110.162.000,0	131.446.000,0	154.175.200,0	147.627.400,0	190.405.000,0	193.402.000,0	256.255.000,0	256.141.030,0	327.439.000,0	353.000.000,0	399.440.000,0	410.466.396,0	552.492.087,0	652.265.207,0	750.400.027,0	796.930.029,0	874.042.705,0	938.769.643,0	1.066.196.589,0
SAUDE	482.966.000,0	587.837.000,0	611.527.600,0	606.919.801,0	777.018.440,0	863.382.000,0	988.621.960,0	1.074.375.853,0	1.263.472.498,0	1.387.865.586,0	1.600.795.109,0	1.784.494.635,0	1.903.099.997,0	2.195.496.303,0	2.309.931.879,0	2.297.888.010,0	2.426.004.630,0	2.541.830.300,0	2.712.207.410,0
TRABALHO	11.012.000,0	20.098.000,0	13.921.000,0	13.513.657,0	14.380.000,0	10.150.357,0	12.083.107,0	12.980.317,0	17.694.579,0	25.832.321,0	21.192.995,0	23.651.055,0	15.602.777,0	17.827.334,0	14.051.770,0	7.701.566,0	4.248.923,0	7.624.501,0	8.943.246,0
EDUCACAO	262.186.000,0	328.959.000,0	337.060.100,0	358.044.619,0	457.330.557,0	522.168.540,0	636.877.915,0	674.079.502,0	839.331.411,0	905.575.000,0	1.015.299.857,0	1.365.619.051,0	1.307.877.548,0	1.436.488.813,0	1.497.813.528,0	1.622.768.822,0	1.644.016.453,0	1.941.911.709,0	1.932.775.084,0
CULTURA	6.842.000,0	9.979.000,0	9.122.000,0	22.089.400,0	30.601.000,0	45.963.908,0	69.883.882,0	63.770.546,0	78.348.304,0	99.861.612,0	90.266.544,0	57.645.418,0	57.985.508,0	88.398.641,0	96.365.773,0	95.069.137,0	104.948.694,0	192.225.384,0	132.670.110,0
DIREITOS DA CIDADANIA	-	1.860.000,0	1.823.000,0	7.114.000,0	12.122.000,0	859.566,0	514.527,0	22.860.039,0	23.560.350,0	30.410.033,0	31.255.448,0	49.733.007,0	54.121.307,0	58.297.353,0	61.994.260,0	61.587.130,0	96.952.772,0	73.148.022,0	66.613.721,0
URBANISMO	223.263.000,0	325.827.000,0	379.472.200,0	304.193.030,0	374.952.037,0	440.263.890,0	525.454.135,0	605.096.022,0	700.738.742,0	886.855.212,0	950.102.501,0	957.855.206,0	877.454.275,0	850.974.051,0	830.440.839,0	697.903.411,0	852.494.454,0	977.024.775,0	815.664.177,0
HABITACAO	73.792.000,0	75.950.000,0	67.647.100,0	99.665.250,0	153.958.000,0	191.559.227,0	167.438.632,0	180.983.296,0	171.507.490,0	124.335.801,0	120.314.473,0	79.551.668,0	105.298.590,0	132.108.148,0	132.253.189,0	71.866.257,0	52.136.331,0	79.727.082,0	63.001.643,0
SANEAMENT O	5.039.000,0	2.435.000,0	9.113.000,0	6.696.000,0	8.805.000,0	8.920.900,0	9.092.619,0	9.724.009,0	5.060.000,0	3.072.821,0	3.513.362,0	350.000,0	161.000,0	-	-	2.600.000,0	7.695.000,0	40.777.500,0	58.477.000,0
GESTAO AMBIENTAL	43.026.000,0	43.122.000,0	48.088.000,0	42.983.600,0	48.439.262,0	60.000.572,0	76.216.030,0	70.859.641,0	82.648.654,0	86.615.959,0	91.051.589,0	112.173.066,0	88.935.070,0	121.621.983,0	121.468.757,0	78.605.831,0	79.395.116,0	84.370.068,0	82.306.334,0
CIENCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	-	-	6.059.750,0	4.365.536,0	5.784.218,0	4.552.862,0	26.718.000,0	10.350.000,0	11.238.857,0	9.062.081,0	6.220.782,0	6.417.246,0	9.531.810,0	10.085.569,0
AGRICULTUR A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	105.000,0	105.000,0	105.000,0	235.000,0	1.160.000,0	541.000,0	201.339,0	276.000,0

Relatório de pesquisa PAC - 2021

COMERCIO E SERVICOS	1.611.000,0	1.854.000,0	1.414.000,0	6.036.647,0	4.770.792,0	6.661.026,0	4.868.852,0	28.515.014,0	71.108.896,0	98.799.957,0	143.081.860,0	129.279.438,0	153.202.822,0	206.959.021,0	195.838.087,0	31.212.917,0	27.536.331,0	8.041.870,0	13.772.775,0
COMUNICACOES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.975.000,0	810.000,0	110.000,0	20.000,0	7.832.938,0	8.827.500,0	9.879.000,0	11.037.500,0
TRANSPORTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.400.000,0	-	-	-	-	-	-	-
ENERGIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101.564.390,0	60.828.851,0	65.004.000,0	82.940.000,0
DESPORTO E LAZER	2.928.000,0	8.050.000,0	6.320.000,0	9.813.000,0	16.276.300,0	14.031.293,0	18.359.933,0	57.392.997,0	35.034.159,0	30.883.591,0	23.681.820,0	26.211.374,0	31.024.296,0	34.981.094,0	48.217.566,0	20.772.881,0	24.231.568,0	42.180.235,0	22.502.512,0
ENCARGOS ESPECIAIS	47.455.000,0	78.385.000,0	78.172.000,0	69.872.980,0	75.004.848,0	88.518.854,0	93.908.982,0	100.376.174,0	116.446.602,0	126.172.954,0	144.774.755,0	147.405.805,0	145.663.462,0	227.184.997,0	202.025.565,0	269.235.083,0	301.115.787,0	373.876.914,0	431.727.221,0
RESERVA DE CONTINGENCIA	-	6.565.000,0	8.238.500,0	4.454.000,0	458.298,0	244.000,0	660.463,0	2.050.000,0	303.000,0	53.500,0	2.486.122,0	1.708.560,0	704.078,0	110.000,0	108.000,0	157.883,0	347.000,0	332.000,0	4.941.000,0
TOTAIS	1.563.407.000,0	1.950.762.000,0	2.048.988.200,0	2.096.421.550,0	2.698.320.000,0	2.954.372.000,0	3.411.734.000,0	3.856.577.000,0	4.483.314.000,0	5.056.974.000,0	5.587.796.071,0	6.395.564.260,0	6.423.442.864,0	7.272.573.519,0	7.587.400.224,0	7.548.394.503,0	8.063.002.545,0	8.928.901.538,0	9.099.978.819,0

FONTE: Prefeitura Municipal de Fortaleza. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE FORTALEZA. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. CONSULTA REALIZADA EM 23 DE NOV DE 2020; LOAS, 2003 a 2021; Resumo de balanços orçamentários 2003 a 2004; Relatórios com balanço orçamentário completo de 2005 a 2009. ORGANIZAÇÃO: LEHAB/SVR, 2021

Apêndice 4. Despesas empenhadas para o município de Fortaleza segundo Leis de Orçamento Anuais – por ano e Função

DESCRIÇÃO	DESPESAS (EMPENHADAS) - VALOR ANUAL ACUMULADO NO ANO																		
	003	004	005 ²	006 ²	007 ²	008 ²	009 ²	010 ²	011 ²	012 ²	013 ²	014 ²	015 ²	016 ²	017 ²	018 ²	019 ²	020 ²	
LEGISLATIVA	38.218.000,0	43.620.000,0	8.321.725,51 ⁴	7.157.561,64 ⁵	7.065.887,00 ⁶	2.937.904,87 ⁷	7.147.460,23 ⁷	2.698.108,37 ⁸	3.975.739,77 ⁹	11.159.527,23 ¹	19.947.768,50 ¹	30.550.367,86 ¹	40.247.165,04 ¹	52.700.966,66 ¹	59.430.016,51 ¹	63.445.839,80 ¹	71.935.569,78 ¹	79.774.407,22 ¹	
JUDICIARIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.443.362,91 ⁴	0.900.607,03 ⁴	2.908.933,42 ⁴	7.485.740,46 ³	1.326.752,09 ⁴	6.475.810,23 ⁴	8.283.025,12 ⁴	
ESSENCIAL A JUSTICA	10.292.000,0	10.945.000,0	3.044.908,13 ¹	3.959.746,23 ¹	7.741.973,00 ¹	9.663.739,89 ¹	0.004.939,31 ²	4.672.924,31 ²	1.140.660,93 ³	1.877.523,07 ³	9.295.114,78 ³	84.352,54 ¹	15.359,37 ²	27.721,38 ²	06.663,53 ³	44.025,91 ²	37.589,94 ³	49.740,73 ¹	
ADMINISTRACAO	161.657.000,0	179.553.000,0	71.211.135,32 ¹	28.192.856,52 ²	67.956.897,00 ²	89.191.465,26 ²	28.003.248,19 ³	55.121.372,61 ³	07.136.487,19 ⁴	93.092.109,88 ⁴	48.332.723,20 ⁵	75.851.088,33 ⁵	86.015.373,87 ⁵	59.545.397,35 ⁵	78.777.629,66 ⁶	96.650.623,05 ⁶	86.247.393,94 ⁷	71.802.019,65 ⁷	
SEGURANCA PUBLICA	22.004.000,0	27.480.000,0	1.078.637,26 ²	5.146.368,92 ³	8.889.777,00 ⁴	3.453.710,81 ⁵	6.140.304,51 ⁵	1.099.429,47 ⁸	1.294.840,91 ⁹	16.709.503,89 ¹	3.267.562,15 ⁸	58.127.931,00 ¹	72.601.569,67 ¹	06.145.904,49 ²	32.262.181,69 ²	48.419.274,30 ²	13.507.817,82 ³	07.808.943,42 ³	
RELACOES EXTERIORES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00 ⁰	-	-	-	-	-	-	
ASSISTENCIA SOCIAL	31.082.000,0	36.405.000,0	2.406.499,92 ³	1.206.481,20 ⁵	8.732.809,00 ⁵	4.957.962,56 ⁵	7.589.210,29 ⁶	7.981.983,40 ⁵	7.359.664,11 ⁷	1.180.672,47 ⁸	3.292.746,00 ⁸	5.567.931,41 ⁷	3.316.831,40 ⁹	7.481.970,79 ⁸	1.069.758,54 ⁸	4.897.970,56 ⁸	23.544.479,32 ¹	54.343.251,16 ¹	
PREVIDENCIA SOCIAL	87.664.000,0	107.538.000,0	20.433.503,35 ¹	39.177.872,74 ¹	56.434.883,00 ¹	82.266.139,71 ¹	96.536.098,54 ¹	20.851.384,68 ²	63.381.184,76 ²	15.388.488,76 ³	68.488.691,50 ³	74.414.194,43 ⁴	81.619.107,83 ⁵	46.233.687,73 ⁶	34.070.684,93 ⁷	29.378.025,56 ⁸	29.300.966,90 ⁹	030.949.289,29 ¹	
SAUDE	456.092.000,0	504.499.000,0	89.226.880,60 ⁵	60.545.127,82 ⁶	70.041.068,00 ⁷	83.788.024,34 ⁸	95.536.760,85 ⁹	096.056.822,50 ¹	223.307.754,83 ¹	396.271.381,53 ¹	546.273.704,64 ¹	771.835.384,86 ¹	878.763.476,00 ¹	858.041.359,21 ¹	062.868.503,99 ²	107.298.158,71 ²	441.185.792,06 ²	892.797.476,20 ²	
TRABALHO	4.465.000,0	5.564.000,0	261.755,65 ⁴	363.133,39 ⁸	699.926,00 ⁶	498.977,23 ⁹	073.127,21 ⁶	241.024,12 ⁸	0.795.456,40 ¹	3.004.595,87 ¹	802.086,45 ⁴	922.471,27 ⁴	710.229,58 ⁴	195.464,02 ⁷	29.925,31 ⁶	150.154,78 ¹	949.675,61 ²	414.275,21 ⁹	
EDUCACAO	244.282.000,0	279.281.000,0	91.413.386,97 ²	77.176.587,29 ³	54.175.088,00 ⁴	35.429.950,91 ⁵	91.721.196,13 ⁵	59.366.811,76 ⁶	93.264.109,67 ⁷	51.076.473,41 ⁸	18.029.711,18 ⁹	049.479.656,48 ¹	197.158.498,45 ¹	236.260.825,97 ¹	350.315.671,24 ¹	441.677.851,22 ¹	676.963.229,74 ¹	761.252.909,19 ¹	
CULTURA	6.429.000,0	5.992.000,0	716.262,29 ⁴	725.421,85 ⁸	1.491.260,00 ²	4.869.427,91 ²	7.261.776,31 ²	1.217.869,22 ³	1.761.489,58 ⁴	0.230.328,42 ⁵	6.721.858,05 ³	4.820.159,52 ⁴	2.255.792,19 ³	6.434.616,84 ⁴	3.347.750,02 ⁴	0.060.690,19 ⁶	2.309.943,34 ⁷	36.001.177,20 ¹	
DIREITOS DA CIDADANIA	-	50.000,0	12.667,57 ³	2.198.986,83 ¹	208.364,00 ⁷	38.745,19 ²	0,00 ⁰	1.842.602,06 ²	0.961.075,52 ¹	3.382.461,07 ¹	5.056.873,05 ²	5.177.163,43 ²	8.098.203,37 ²	4.832.037,18 ⁴	5.655.762,91 ²	6.712.221,64 ³	2.941.263,79 ⁶	5.877.528,60 ⁴	
URBANISMO	173.714.000,0	221.374.000,0	62.348.078,09 ¹	85.136.725,61 ¹	49.966.711,00 ²	64.086.869,48 ²	25.313.444,54 ³	31.271.092,21 ⁴	38.815.050,75 ⁵	26.013.735,59 ⁶	95.685.946,97 ⁶	25.553.553,04 ⁷	70.287.124,92 ⁷	44.081.682,22 ⁷	21.762.007,91 ⁷	22.843.640,60 ⁷	032.702.608,66 ¹	102.779.239,53 ¹	
HABITACAO	3.174.000,00	7.568.000,00	782.461,50 ⁵	3.343.423,10 ¹	7.776.790,00 ³	4.465.667,36 ⁶	9.806.988,17 ⁶	5.388.303,08 ⁶	7.258.152,54 ⁶	2.219.305,66 ⁸	1.908.263,73 ³	4.008.296,82 ²	4.043.794,60 ²	0.237.225,81 ⁷	7.152.383,39 ²	2.713.978,65 ³	7.166.088,39 ²	9.096.833,10 ¹	
SANEAMENTO	1.502.000,0	849.000,0	-	169.042,13 ²	13.924,00 ²	324.784,37 ¹	056.508,15 ²	96.001,52 ¹	51.801,54 ¹	0,00 ⁰	0,00 ⁰	0,00 ⁰	0,00 ⁰	-	-	0,00 ⁰	467.526,73 ³	9.404.742,45 ⁶	
GESTAO AMBIENTAL	45.249.000,0	67.910.000,0	7.563.196,83 ³	3.961.727,51 ⁴	7.848.157,00 ⁴	9.927.363,79 ⁵	5.762.866,94 ⁵	8.695.940,50 ⁵	8.525.515,37 ⁶	2.524.691,43 ⁷	6.253.888,73 ⁷	2.728.091,26 ⁸	4.065.389,72 ⁹	11.695.350,00 ¹	4.824.371,50 ⁸	5.170.811,75 ⁶	5.891.934,82 ⁶	0.008.964,86 ⁷	
CIENCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	-	-	316.720,00 ¹	413.294,10 ¹	044.350,00 ¹	9.600,00 ⁸	34.359,25 ⁷	274.886,43 ³	091.483,98 ³	384.134,52 ³	333.077,98 ⁴	839.697,98 ⁴	547.421,49 ⁷	

Relatório de pesquisa PAC - 2021

AGRICULTURA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
COMERCIO E SERVICOS	236.000,0	295.000,0	7.307,04	21.414,79	647.510,00	354.738,94	261.148,00	818.538,36	5.774.402,41	2.566.049,92	8.928.325,37	5.798.863,22	7.022.243,44	2.908.103,34	384.502,12	800.498,53	104.670,18	995.703,48
COMUNICACOES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	672.250,00	1.032.487,58	0.439.397,68
RANSPORTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	-	-	-
NERGIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.465.685,36	3.725.636,69	1.201.000,00
ESPORTO E LAZER	1.732.000,0	3.430.000,0	439.785,77	145.406,99	391.540,00	823.922,61	630.402,60	7.584.534,02	7.575.761,80	4.771.125,33	922.309,74	8.273.975,38	7.671.453,74	2.778.444,81	4.737.338,58	342.114,20	3.911.125,71	7.268.508,87
NCARGOS ESPECIAIS	58.340.000,0	63.454.000,0	4.660.014,81	3.642.233,00	8.463.310,00	7.621.078,24	0.238.462,42	12.544.830,66	14.287.358,17	11.742.483,61	59.743.495,87	22.486.843,02	35.560.556,70	63.047.681,79	61.192.797,54	54.853.184,79	10.925.442,25	23.997.312,31
ESERVA DE CONTINGENCIA	-	-	-	924.070.117,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OTAIIS	1.356.132,00	1.575.807,00	578.268.206,61	848.140.235,12	298.745.874,00	613.900.473,47	923.083.942,39	365.966.292,85	888.179.800,35	404.254.807,14	812.040.669,91	414.958.046,03	847.827.663,35	45.848.856,99	525.657.824,35	876.456.829,67	207.466.751,46	34.193.166,76

FONTE: Prefeitura Municipal de Fortaleza. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE FORTALEZA. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. CONSULTA REALIZADA EM 23 DE NOV DE 2020; LOAS, 2003 a 2021; Resumo de balanços orçamentários 2003 a 2004; Relatórios com balanço orçamentário completo de 2005 a 2009.ORGANIZAÇÃO: LEHAB/SVR, 2021.