



REGULAMENTAÇÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA: ASSESSORIA TÉCNICA E MOBILIZAÇÃO POPULAR

ZEIS REGULATION IN FORTALEZA: TECHNICAL ASSISTANCE AND POPULAR MOBILIZATION

REGLAMENTACIÓN DE LAS ZEIS EN FORTALEZA: ASESORÍA TÉCNICA Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

EIXO TEMÁTICO: INSTRUMENTOS DA LEGISLAÇÃO E NORMATIVAS

MARQUES, Gabriela de Azevedo

Arquiteta e Urbanista

gabrieladamarques@gmail.com

PONTE, Thaís Oliveira

Mestra em Desenvolvimento Urbano, Arquiteta e Urbanista

thaisoponte@gmail.com

SANTOS, Marcela Monteiro

Arquiteta e Urbanista

marcelamonteirosantos@gmail.com

REGULAMENTAÇÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA: ASSESSORIA TÉCNICA E MOBILIZAÇÃO POPULAR

ZEIS REGULATION IN FORTALEZA: TECHNICAL ASSISTANCE AND POPULAR MOBILIZATION

REGLAMENTACIÓN DE LAS ZEIS EN FORTALEZA: ASESORÍA TÉCNICA Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

EIXO TEMÁTICO: INSTRUMENTOS DA LEGISLAÇÃO E NORMATIVAS

RESUMO:

Atualmente, a cidade de Fortaleza encontra-se no processo de regulamentação de dez Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) definidas como prioritárias pelo município dentre as 45 ZEIS de ocupação delimitadas no Plano Diretor Participativo de 2009. Após anos de resistência e articulação das comunidades na tentativa de manter um processo vivo e participativo, a arbitrariedade de decisões e domínio do conhecimento técnico ainda são impasses para a efetivação de um processo democrático. Nesse cenário, o presente artigo procura apresentar as ações das assessorias técnicas no acompanhamento desse processo de regulamentação, em especial da Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade, que, em conjunto com as comunidades, têm desenvolvido um trabalho de facilitar o acesso da população a linguagens e normatizações de caráter técnicos. Para isso, usou-se como paradigma duas das dez ZEIS prioritárias, Lagamar e Mucuripe, com diferentes acúmulos históricos em relação ao processo anterior, para, assim, analisar as atividades atuais aliada ao trabalho técnico da Taramela.

PALAVRAS-CHAVE: Zona Especial de Interesse Social; Assessoria técnica; Lagamar; Mucuripe; Taramela.

ABSTRACT:

Fortaleza city is currently in the process of regulation of ten Special Zones of Social Interest (ZEIS), which were prioritized amongst the 45 Occupation ZEIS delimited by the local municipality, on the Participative Master Plan of 2009. After years of resistance and articulation within the communities, trying to maintain the participatory process alive, the arbitrariness of the decisions and the domination of technical expertise are still a deadlock for an effective democratic procedure. In this context, this article seeks to present the technical assistances' actions while following up the process of regulation, especially those from Taramela (Technical Assistance in Architecture and Cities) group. This one has been working with the communities in order to promote the populations' access to technical language. For this purpose, two out of the ten ZEIS, Lagamar and Mucuripe, were chosen, each of them with different experiences in the former process. Thus the technical work of Taramela will be analysed according to the communities current activities.

KEYWORDS: Special Zones of Social Interest; Technical Assistance; Lagamar; Mucuripe; Taramela.

RESUMEN:

Actualmente, la ciudad de Fortaleza se encuentra en el proceso de reglamentación de diez Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) definidas como prioritarias por el municipio entre las 45 ZEIS de ocupación delimitadas en el Plan Director Participativo de 2009. Después de años de resistencia y articulación de las comunidades en el intento de mantener un proceso vivo y participativo, la arbitrariedad de decisiones y dominio del conocimiento técnico todavía son impases para la efectivización de un proceso democrático. En este escenario, el presente artículo busca presentar las acciones de las asesorías técnicas en el seguimiento de ese proceso de reglamentación, en especial del Taramela - Asesoría técnica en Arquitectura y Ciudad, que en conjunto con las comunidades han desarrollado un trabajo de facilitar el acceso de la población a lenguajes y normatizaciones de carácter técnico. Por lo tanto, se utilizó como paradigma dos



Salvador - 2018

Mesas Temáticas

de las diez ZEIS prioritarias, Lagamar y Mucuripe, con diferentes acúmulos históricos en relación al proceso anterior, para así analizar las actividades actuales aliada al trabajo técnico de la Taramela.

PALABRAS-CLAVE: Zonas Especiales de Interés Social; Asesoría técnica; Lagamar; Mucuripe, Taramela.

UM PANORAMA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA

A ilegalidade urbana associada às precárias condições de moradia é um problema histórico da produção do espaço urbano na capital cearense. Já nas primeiras plantas de ordenamento urbano e nos planos urbanos propostos para a cidade é possível identificar a presença de áreas precárias de moradia, que ao longo do tempo vêm aumentando e se consolidando. Castro (1994) afirma que no início do século XIX, visitantes estrangeiros estimavam uma população de 1200 habitantes na cidade de Fortaleza, boa parte da qual vivia em condições de extrema pobreza. Nesse período, algumas plantas de ordenamento foram pensadas pelo Engenheiro Adolfo Herbster e representavam áreas consideradas precárias em relação ao núcleo central.

Consoante à planta de Herbster, a cidade era totalmente circundada por “casas de palha” em número realmente impressionante. Ressalta-se, curiosamente, que entre o circuito das palhoças e a parte construída da cidade se desenvolvia uma cinta aparentemente despovoada, talvez constituída por sítios ou zonas por arruar, funcionando como uma espécie de **cordão de isolamento social**. Havia, porém, casebres na zona urbana, aliás assinalados em planta, ocupando geralmente o trecho final de algumas ruas norte-sul. (FORTALEZA, 1982, p. 63, grifo nosso).

A forma de morar das diversas classes sociais já é reproduzida, mesmo que de forma insatisfatória, nas plantas urbanas de Herbster. Apesar da moradia já se configurar como um problema da cidade, que crescia de forma rápida, a maior preocupação estava no ordenamento, no embelezamento e na facilitação da circulação.

Nas primeiras décadas do século XX, o acelerado crescimento urbano provocado, em parte, pelo processo migratório motivado pela estiagem no sertão cearense acelerou a expansão de assentamentos precários presentes em Fortaleza. Segundo Pequeno (2015), se tem percebido um aumento progressivo da população que mora em assentamentos precários em relação a população total.

Em 1963, foi realizado o que é considerado o primeiro Plano Diretor da cidade de Fortaleza pensado por uma equipe interdisciplinar sob a coordenação do arquiteto e urbanista Hélio Modesto. Segundo PONTE (2016) nesse período, a quantidade de aglomerados subnormais havia crescido em número e em tamanho. As más condições de vida, as habitações precárias e o descaso do poder público desencadearam os primeiros movimentos de luta em torno da questão urbana, sobretudo, aqueles ligados à reivindicação por melhores condições de moradia. A Marcha do Pirambu, na década de 1960, marca o início das primeiras manifestações que possuem a moradia como reivindicações em suas pautas.

Pequeno (2015) afirma que em 1973 foram divulgados dados referentes ao Programa de Desfavelamento, realizado pela Fundação de Serviço Social, quando foram identificadas 81 favelas na cidade de Fortaleza, onde moravam por volta de 35 mil famílias, valor correspondente a cerca de 20% da população do município. Pequeno (2015) declara ainda que o Programa tinha como objetivo principal a erradicação total de pelo menos 32 áreas para a implantação e expansão da rede viária da cidade. Existia a proposta de reassentamento das habitações que fossem removidas para conjuntos habitacionais longe do centro, situado em zonas de transição urbano-rural.

Em 1991, a Companhia de Habitação (COHAB) do Estado do Ceará, realizou um novo levantamento de dados identificando 314 assentamentos precários onde moravam mais de 108 mil famílias, cerca de 30% da população do município (PEQUENO, 2015). Em menos de 20 anos, a quantidade de assentamentos precários mais que triplicou. É possível perceber que a favelização faz parte de forma intrínseca da estruturação da cidade, concentrando-se nas faixas litorâneas e ao longo dos cursos d'água e rios/lagos, como é o caso do Mucuripe e do Lagamar respectivamente.

Mais recentemente, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), realizado em 2012 para a cidade de Fortaleza, indica que existem 619 favelas ocupadas por mais de 200 domicílios e um total de 843 assentamentos precários, entre os quais estão incluídos favelas, loteamento irregular e conjunto habitacional precário, totalizando por volta de um milhão de habitantes vivendo em assentamento precários na capital do Ceará (Figura 01).

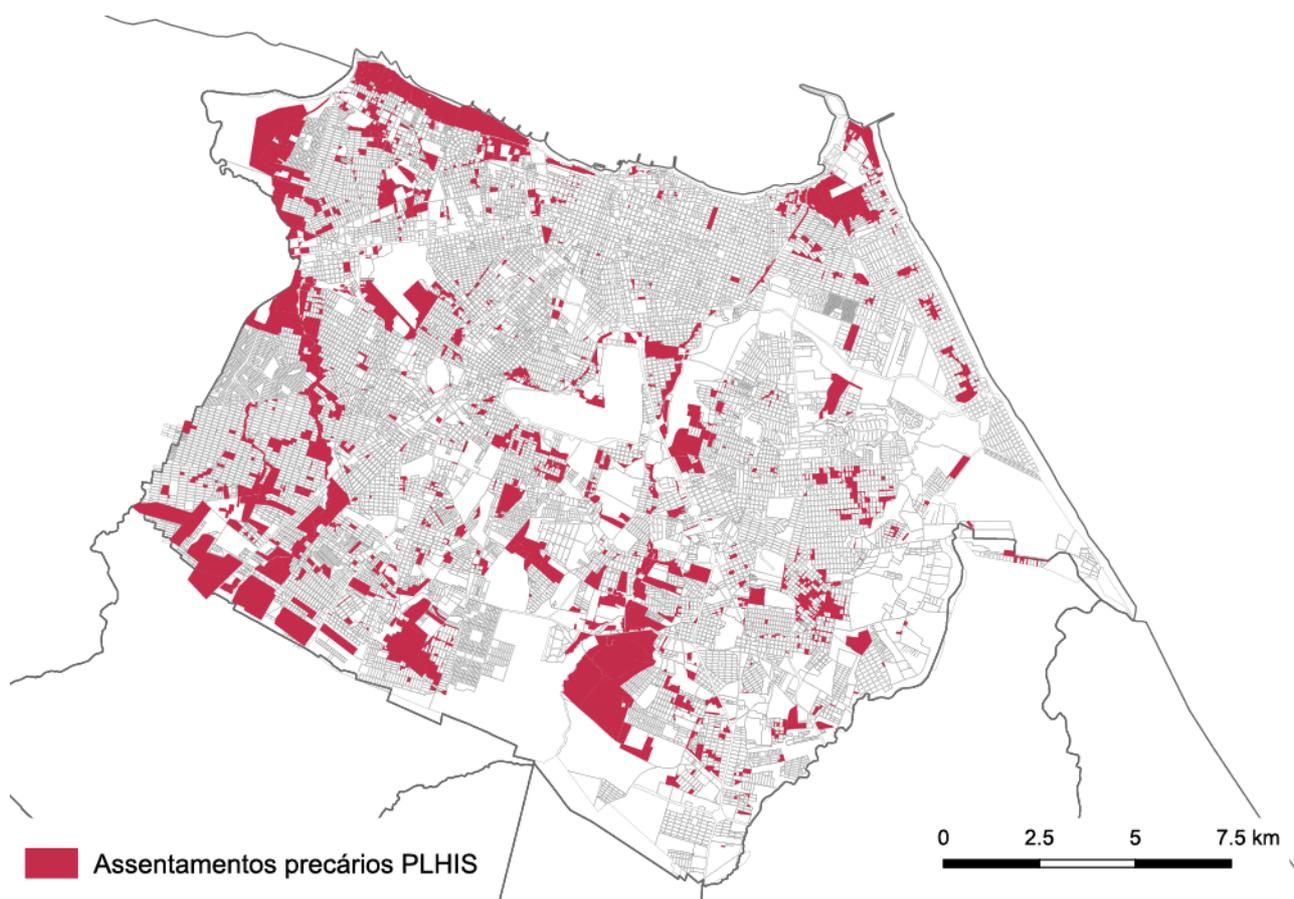


Figura 01: Mapa dos assentamentos precários em Fortaleza
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS For, 2011)

Ao mesmo tempo que apresenta áreas de extrema precariedade onde existe um grande adensamento e também proliferam habitações insalubres e precárias, existem zonas de qualidade de vida mais elevada onde a precariedade presente nos assentamentos não se apresenta.

É possível perceber que, apesar de diferentes abordagens adotadas no processo de planejamento urbano com a elaboração de plantas e diversos planos urbanísticos, a história da cidade de Fortaleza tem mostrado uma crescente expansão do processo de favelização. Esse fato ocorre de um lado pela descompasso entre política urbana e política habitacional e de outro pelo grande abismo social que localiza a capital entre as cidades mais desiguais do mundo.¹

A REGULAMENTAÇÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA: UM LONGO PROCESSO DE LUTA E RESISTÊNCIA

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um tipo de zoneamento previsto pelo Estatuto das Cidades, criado em 2001, a ser incorporado aos Planos Diretores Municipais das cidades brasileiras. Pensadas como instrumento de garantia da regularização fundiária e urbanística em áreas de assentamentos precários e de ocupações de baixa renda, as ZEIS possibilitam o acesso de populações de baixa renda à posse formal de suas casas, a melhoria das condições de moradia, bem como a participação popular através do processo, garantindo o controle social dessas ações. Conforme Rolnik (2001), as ZEIS podem ser reconhecidas como o instrumento síntese das diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade. Por esses motivos, a ZEIS é, em muitas cidades, o instrumento mais apropriado pelos movimentos populares nas suas lutas pelo direito à cidade e à moradia digna.

Em Fortaleza, a regulamentação da ZEIS é um processo que revela o protagonismo das comunidades afetadas, apoiadas por alguns grupos de assessorias técnicas, acadêmicos e da sociedade civil. É essencial considerar este processo como espaço de conflito de interesses entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço, característica legítima de um processo democrático.

No caso de Fortaleza, foram mapeadas três tipos de ZEIS, a saber: as ZEIS do tipo 1, que delimita áreas de assentamentos subnormais, as ZEIS do tipo 2, que delimita conjuntos habitacionais precários e, por fim, as ZEIS do tipo 3, que delimitam vazios urbanos em áreas que têm infraestrutura e que devem ser destinadas prioritariamente a construção de habitação de interesse social. Desde o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor)², em 2009, o mapeamento e classificação das ZEIS dos três tipos foi pauta priorizada pelos grupos representantes das comunidades e movimentos populares, entre eles: Cearah Periferia, Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza e Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza.

Contudo, devido a falta de prioridade, bem como a descontinuidade política, o instrumento inserido em 2009 no PDPFor se mantém inoperante para a maioria dos recém territórios de ZEIS. De maneira geral, no final do segundo mandato (2009 - 2012) da prefeita Luizianne Lins, até o final do primeiro mandato do prefeito Roberto Cláudio (2013 - 2016 e 2017 - atualidade) pouco se caminhou para regulamentar os territórios já inseridos como ZEIS.

¹ Dado divulgado no relatório sobre as cidades latino-americanas elaborado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2012/08/fortaleza-e-uma-das-cidades-mais-desiguais-da-america-latina-diz-onu.html>> Acesso em: 10 de junho de 2018.

² Lei complementar n° 062, de 2 de fevereiro de 2009, institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

Apenas no final de 2013, ocorreu uma reativação no sentido da implementação das ZEIS com a criação do *Comitê Técnico Intersetorial das Zonas Especiais de Interesse Social*, a partir do Decreto 13.241, de 21 de outubro de 2013. Ele teve como objetivo apresentar um diagnóstico das áreas demarcadas como ZEIS dos tipos 1, 2 e 3 no território fortalezense para subsidiar o poder Executivo Municipal quanto às ações prioritárias no processo de regulamentação e implementação dessas zonas especiais.

O trabalho do Comitê mostrou-se como um assunto interno da gestão, ligado a estudos e diagnósticos realizados para subsidiar a retomada do processo pela prefeitura, não contando com a ativa participação popular e nem sua mobilização para participar do processo. Ele pareceu ter, por fim, um reestudo do que foi incluído no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 e alguns elementos propositivos, como a constituição de uma *Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS*, como uma necessidade de garantir a continuidade do processo conjunto da sociedade civil e poder público. Segundo o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), o relatório foi finalizado e entregue ao prefeito da época, Roberto Cláudio, em outubro de 2015.

Assim, apesar da instituição do Comitê, em 2013, apresentar-se como um progresso em relação ao processo de regulamentação das ZEIS, um dos maiores avanços relativos das comunidades ZEIS nesse contexto foi a criação, apenas em 2016, da *Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social*.

Através de pressão popular, foi estabelecida, por meio de um Decreto Municipal, uma Comissão composta pelo Poder Público, representantes da sociedade civil e moradores de 9 ZEIS (Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Pici, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro e Serviluz), escolhidas como prioritárias, para a elaboração coletiva dos documentos necessários para a regulamentação das ZEIS, tendo a ZEIS Dionísio Torres sido incluída como décima ZEIS prioritária a partir das deliberações da Comissão (Figura 02).



Figura 02: Mapa de localização das 10 ZEIS Prioritárias em relação às 45 ZEIS de ocupação delimitadas pelo PDP de Fortaleza
 Fonte: Plano Diretor de Fortaleza (PDP-For, 2009)

A Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social, também conhecida como Comissão das ZEIS, foi criada a partir do Decreto 13.827, de 14 de junho de 2016, renovado pelo Decreto 13.954 de 11 de janeiro de 2017, para mais seis meses de trabalho. Ela foi constituída pelo poder público, sociedade civil e moradores das nove ZEIS prioritárias, sendo o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) o responsável por gerenciar as atividades da comissão.

É importante ressaltar que nessa comissão também estavam presentes representantes das universidades, de organizações não governamentais e de movimentos sociais, todos ligados a pesquisas de planejamento e/ou experiências comunitárias, verificando assim a inclusão de assessorias e outros movimentos importante frente ao que se objetivava ser construído na Comissão.

Segundo o Decreto 13.827, de 14 de junho de 2016, a finalidade da Comissão das ZEIS é de “... deliberar sobre a elaboração de propostas da legislação regulamentadora das ZEIS e de planejar medidas voltadas a sua implementação e acompanhamento.”, o que mostra um trabalho grande e complexo de estudo voltado para o planejamento de documentos diferenciados relativos ao processo de regulamentação urbanística e fundiária das ZEIS 1 e 2 e a implementação de empreendimentos habitacionais nas ZEIS 3.

Durante o período de trabalho da Comissão foram elaborados documentos determinados no decreto, relativos à normatização e à capacitação dos Conselhos Gestores³, à normatização e à orientação para elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS (PIRF) e à Regulamentação dos Planos de Intervenção em Zonas Especiais de Interesse Social 3. Para além do que se exigia, a Comissão sentiu necessidade de incluir uma minuta de alteração em artigos do PDPFor 2009 e decretos de regulamentação referentes ao IPTU Progressivo e desapropriação.

Nesse contexto, o apoio das assessorias na construção desses documentos foi fundamental. Apesar da grande quantidade de trabalho para o pouco tempo e da linguagem técnica, as universidades e grupos de apoio tentavam descomplicar o que era discutido e o facilitar o debate, para que as comunidades tivessem a oportunidade de opinar e trazer para o ambiente de estudo a realidade concreta.

Assim, após quase dois anos de estudo e trabalho contínuo, os documentos construídos de forma coletiva indicados pelo decreto e os adicionais que a comissão considerou necessários foram entregues ao atual prefeito da cidade de Fortaleza, Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, em um ato público, no dia 23 de fevereiro de 2018. Nessa ocasião, a prefeitura reafirmou ter a ZEIS com prioridade e se comprometeu a priorizar sua implementação.

O CASO DAS COMUNIDADES DO LAGAMAR E DO MUCURIBE

As dez ZEIS definidas como prioritárias possuem significativa importância nos seus acúmulos históricos particulares em relação ao processo de inclusão do instrumento e delimitação dos territórios como ZEIS no Plano Diretor de 2009. Contudo, algumas delas têm caráter diferenciado quanto ao processo de mobilização popular e articulação comunitária na luta pelo direito à cidade.

Nesse contexto, procurou-se trabalhar as comunidades do Lagamar e Mucuripe, duas das dez ZEIS prioritárias, como estudo de caso das atividades atuais do processo de regulamentação das ZEIS, aliada às assessorias, em especial à Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade, nas atividades de capacitação e mobilização popular.

As duas comunidades estão localizadas em áreas diferentes da cidade (Figura 03), mas apresentam como característica em comum o forte interesse do mercado imobiliário no espaço ocupado por elas. Esta situação é determinante em relação às ações que ocorrem no território e à necessidade de articulação comunitária na luta para se manter no local, tendo a ZEIS como um importante instrumento de resistência contra as possíveis remoções.

³ A eleição dos Conselhos Gestores de caráter consultivo e deliberativo foi colocada no PDPFor de 2009 como uma obrigatoriedade para o processo de regulamentação das ZEIS. Os conselhos devem ser constituídos de forma plural por representantes do poder público, por moradores das ZEIS e por representantes da sociedade civil. Têm como objetivo intermediar e capacitar os representantes das zonas para a participação em todas as etapas dos Planos de Regularização Fundiária.

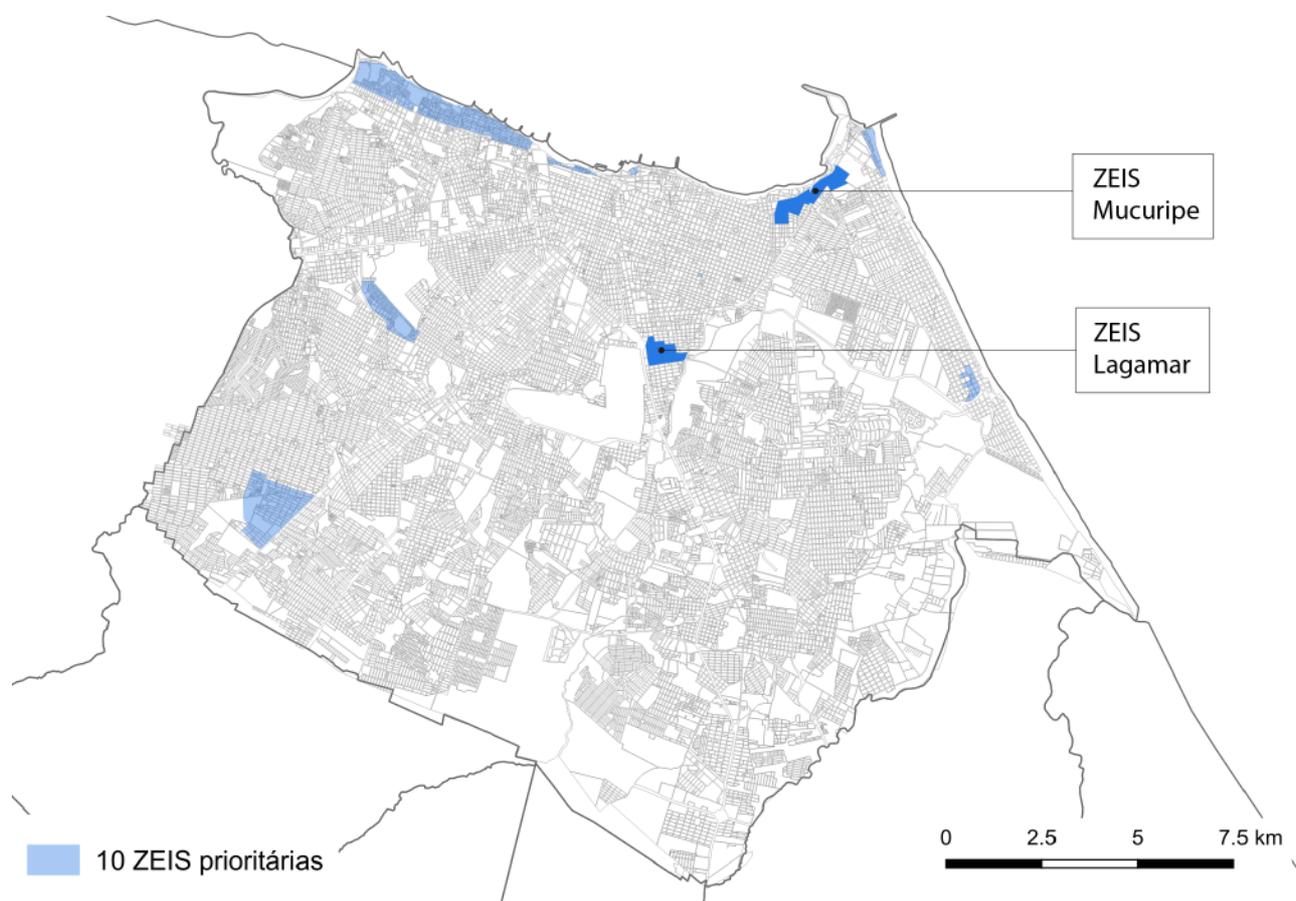


Figura 03: Mapa de localização das ZEIS Lagamar e Mucuripe em relação às 10 ZEIS prioritárias
Fonte: Plano Diretor de Fortaleza (PDP For, 2009)

Lagamar

A ZEIS Lagamar está localizada em uma região considerada privilegiada da cidade de Fortaleza. A comunidade se encontra no encontro dos bairros São João do Tauape e Alto da Balança, às margens do Canal do Tauape na região leste da cidade, nas proximidades de bairros nobres como Aldeota, Dionísio Torres e Meireles (Figura 04).

A comunidade vive em permanente insegurança, pois sua localização privilegiada na cidade, além de fornecer acesso a equipamentos e serviços, possibilitando uma rede de transporte abrangente, também é visada pelo mercado imobiliário. Sendo, assim, a comunidade é palco de diferentes intervenções de obras públicas de grande impacto no território, que geralmente prevêm remoções da população.



Figura 04: Mapa de localização das ZEIS Lagamar em relação aos bairros adjacentes
Fonte: Google Earth; Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA)

As primeiras famílias começaram a ocupar, sem assistência pública, às margens do antigo riacho, atual Canal Tauape, entre 1930 e 1950. A maioria delas vindas do interior interior do Estado do Ceará, em virtude da seca, fixaram-se nesse local que ainda não era centralidade da cidade de Fortaleza. Segundo Freitas (2014), o aumento do número de famílias na comunidade ocorreu na década de 1980, em um período de recessão econômica e falta de alternativas de habitação de interesse social.

Segundo os dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Fortaleza, realizado em 2012, foram contabilizados 10.148 habitantes residentes na comunidade em uma área total de 33,751 ha, tendo assim uma densidade demográfica de 300,67 hab/ha. Se comparado com a cidade de Fortaleza, que possui a densidade demográfica de 82,86 hab/ha, a maior densidade das capitais do país segundo o IBGE⁴, o Lagamar tem a densidade quase quatro vezes maior (Figura 05).

⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 24 mar. 2018.



Figura 05: Mapa de localização das ZEIS Lagamar em relação ao assentamento precário delimitado pelo PLHIS 2012
Fonte: Google Earth; Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS, 2011)

Ao mesmo tempo que a localização central gera insegurança em relação à permanência dos moradores, a situação de alta densidade habitacional sem uma infraestrutura urbana adequada, provoca uma série de dificuldades conflituosas em relação às questões habitacionais e ambientais.

Atualmente, em relação à infraestrutura, as maiores deficiências da comunidade ainda são a rede de esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem. Segundo levantamento do Censo Lagamar 2005⁵, apesar da maioria das famílias utilizar a rede de esgotamento sanitário público, grande parte se vale de outras alternativas para suprir essa necessidade básica, uma delas é despejar no canal.

A falta de um sistema de drenagem eficaz associada à ausência de uma coleta de lixo sustentável aparecem como as principais problemáticas na comunidade, uma vez que ela se localiza às margens de um canal. É comum ver o lixo acumulado nos bueiros, bocas de lobo e nos poucos contêineres no entorno do canal.

⁵ O Censo Lagamar 2005 foi uma pesquisa realizada em 2005, através do projeto de Plano de Desenvolvimento em Rede, pela Fundação Marcos de Bruin em parceria com o Banco do Nordeste. O Censo coletou dados socioeconômicos e espaciais da comunidade do Lagamar para servir como diagnóstico base para formulação de políticas públicas que contemplem as demandas comunitárias.

Segundo o Censo Lagamar 2005, quase 50% das famílias residentes na comunidade sofrem com alagamentos de suas residências durante os períodos chuvosos. Nessas ocasiões, muitas delas perdem seus pertences.

Em relação à situação habitacional na comunidade do Lagamar, o déficit habitacional em relação à coabitação é um fato presente. Segundo o PLHIS 2012, a comunidade apresentava cerca de 192 desses casos, além de questões de precariedade habitacional em relação a materiais, condicionamento ambiental e áreas de lotes e suas taxas relativas de ocupação e construção.

Uma pesquisa realizada em 2012 pelo DAU PROEXT UFC mostrou que apenas 4% das habitações na comunidade tinham áreas maior que 125m², área que, segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza de 2017, se apresenta como o valor padrão de lote mínimo no espaço formal da maior parte da cidade. A mesma pesquisa ainda mostra que cerca 70% das habitações existente têm até 60m².

Nesse contexto geral de privações sócio estruturais locais, a comunidade possui um longo histórico de mobilização e ações coletivas. Segundo os moradores, eles tiveram protagonismo ao iniciar o seu processo de urbanização, tendo os órgãos públicos chegado apenas depois da articulação popular. Outro movimento apoiado e participado pelos moradores foi a inclusão do instrumento das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza e sua inclusão como uma delas nesse zoneamento.

As organizações da comunidade, informadas da importância do instrumento das ZEIS para a regularização urbanística e fundiária de seu território e do processo de revisão do Plano Diretor em curso em 2008, procuram utilizar essa bandeira de luta para garantir sua permanência e almejar a qualificação do espaço.

A partir de um trabalho de Desenvolvimento Local realizado pela Fundação Marcos de Bruin (FMB), uma Organização da Sociedade Civil (OSC) ainda atuante no local, em parceria com o Banco do Nordeste do Brasil, foi possível difundir o conhecimento sobre o que é ZEIS e a sua importância para o território, assim como promover o interesse e mobilização da comunidade para disputar o instrumento.

Através do forte endosso e participação da comunidade, o instrumento foi incluído no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, contudo, a comunidade do Lagamar não foi uma das contempladas na delimitação desse novo zoneamento. Nesse contexto, a comunidade se fortaleceu internamente para se reinserir nesse processo e exigir que seu território fosse delimitado com ZEIS, uma vez que ela cumpria plenamente os requisitos para sua inserção.

É importante ressaltar que esse período foi bastante turbulento na cidade e especificamente no Lagamar, com projetos sendo retirados da gaveta numa visão modernizadora para a Copa do Brasil que iria ocorrer em 2014. Para o Lagamar, situado em uma região privilegiada central, sendo local de importante passagem leste-oeste, eram previstas obras que exigiam grandes remoções.

Incluindo essas ações registradas no território e as questões socioespaciais existentes, a comunidade tornou-se ainda mais unida e mobilizada na luta e pressão para tornar o Lagamar ZEIS, incluindo-a na delimitação presente no Plano Diretor.

Nesse processo de ação, articulação e mobilização popular, a comunidade, liderada pela Fundação Marcos de Bruin, conseguiu articular audiência, fez caminhadas até a sede municipal e câmara dos vereadores,

contando com a participação de quase 400 moradores, e a Formação de um Fórum dos Moradores, com objetivo de manter o diálogo permanente entre os moradores.

Todas essas ações populares resultaram na inclusão do Lagamar com ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza no ano seguinte. Então, tendo a comunidade mobilizada e interessada no assunto, o Lagamar foi a única ZEIS que conseguiu realizar a eleição de um Conselho Gestor, para acompanhar as atividades na ZEIS, e iniciou o seu processo de planejamento, apesar da comunidade ter suas críticas em relação, principalmente, à dificuldade de interpretação do trabalho técnico apresentado.

Passados anos após a eleição e finalização do mandato do Conselho Gestor da comunidade, em 2016 ela retoma as atividades nas reuniões da *Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social* (Comissão das ZEIS) de forma ativa e preocupada com a forma que o trabalho elaborado iria impactar a comunidade.

Ainda após a conclusão da Comissão das ZEIS, a comunidade continuou no processo de estudo, trabalho e pressão sobre os órgãos públicos para a efetivação do processo. Assim, com a iminência da publicação do decreto que subsidiaria as atividades de eleição dos Conselhos Gestores, a criação do Fórum das ZEIS⁶ e a promessa de continuidade do processo com as etapas seguintes, as novas lideranças que acompanhavam o processo desde a Comissão das ZEIS, viram a necessidade de rearticular a comunidade para recomençar o processo já iniciado quase dez anos antes.

Mucuripe

A ZEIS Mucuripe abrange um extenso território, formado por bairros componentes do chamado Grande Mucuripe: Varjota, Mucuripe, Vicente Pinzon e Cais do Porto. O Grande Mucuripe se situa numa zona do litoral fortalezense considerada estratégica pelos governos e investidores. A região conecta a costa norte, onde se destaca a Avenida Beira Mar, pólo turístico e de lazer mais importante da cidade; e a costa leste, área também ligada ao turismo e ao lazer marítimo da Praia do Futuro, onde a presença de grandes barracas de praia domina a paisagem da orla. Soma-se a este fato a presença próxima à região do Porto do Mucuripe, com seus terminais de carga e armazéns portuários (Figura 06).

⁶ O Fórum das ZEIS possui caráter permanente e tem como objetivo articular e deliberar sobre as decisões e assuntos vinculados à temática das ZEIS. Sua composição deve ser formada por representantes do poder público, organizações da sociedade civil, movimentos populares e um representante de cada conselho gestor já eleito.



Figura 06: Mapa de localização das ZEIS Mucuripe em relação aos bairros adjacentes
 Fonte: Google Earth; Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA)

Tradicionalmente, o Grande Mucuripe já nasce como uma região de ocupação de famílias de baixa renda, compostas por pescadores e artesãos. Esta região possuía dinâmica e identidade próprias, antes mesmo do estabelecimento de Fortaleza enquanto cidade. A partir da década de 1930, assim como no resto da cidade, a região passa a receber um intenso fluxo migratório de camponeses cearenses. A partir desse momento, o bairro passa a sofrer uma ocupação mais intensa de famílias de baixa renda e a caracterizar-se como das primeiras favelas surgidas em Fortaleza. (MACIEL, 2015)

À mesma época, a construção do Porto do Mucuripe passa a incorporar outras dinâmicas ao local, dando início ao processo de valorização do bairro e de atração de investidores para a região, ligados às atividades econômicas ali desempenhadas. A habitação de baixa renda passa a coexistir com os grandes armazéns e depósitos portuários, e também com as grandes obras de infraestrutura viária que foram abrindo caminhos até o porto, dando origem às tensões até hoje existentes no local entre ocupações formais e informais, entre a força do poder econômico e a fragilidade das populações tradicionais. (MACIEL, 2015)

Diversos processos, desde esse período, já ocasionaram a expulsão de famílias do Grande Mucuripe de suas casas. Antigamente assentadas próximas ao mar, de onde as famílias de pescadores tiravam o seu sustento, hoje essas famílias se vêem cada vez mais empurradas para as áreas de morro, dunas e às margens do

riacho Maceió, enquanto a orla se vê aos poucos cada vez mais dominada por torres residenciais e hoteleiras, fábricas e algumas indústrias, mais próximas do porto.

Hoje, a área abrangida pela ZEIS Mucuripe é de 84,04 hectares. Dentro dela, cerca de 70,7 hectares (cerca de 85% do total) foram delimitados pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012) como áreas de assentamentos precários (Figura 07). Dentro destes assentamentos precários de dentro da ZEIS, estima-se uma população de 15.295 habitantes, o que totaliza uma densidade de 216,33 hab/ha. Esta população abrange 3823 famílias e 3414 imóveis, cuja renda é estimada entre 2 e 3 salários mínimos. (PLHIS, 2012)



Figura 07: Mapa de localização das ZEIS Mucuripe em relação ao assentamento precário delimitado pelo PLHIS 2012
Fonte: Google Earth; Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS, 2011)

Ainda segundo o PLHIS (2012), os assentamentos precários dentro da ZEIS Mucuripe são sete: Terramar, Morro do Teixeira, Castelo Encantado, Varjota, Praça do Coqueiro, Saporé e João Arruda. Além de demarcados pelo Plano, estes assentamentos são reconhecidos também pela população moradora das regiões, embora não possuam limites oficiais tão claros quanto os dos mapas elaborados pelo poder local. Todos esses assentamentos se identificam enquanto parte do Grande Mucuripe, embora apenas alguns deles estejam contidos dentro dos limites atualmente oficiais do bairro Mucuripe. Este fato revela, ao mesmo tempo, uma grande identificação dos moradores com o Mucuripe, ainda bastante ligados à sua história, mas também uma forte desconsideração dos aspectos históricos e sociais na delimitação do território oficial pelos agentes administrativos.

Dentro das áreas de assentamentos precários, boa parte das ruas são estreitas, não permitindo muitas delas o acesso de automóvel, e parte das casas não possui saneamento básico adequados ligados à rede geral, principalmente aquelas localizadas no morro e às margens do riacho Maceió. A solução encontrada pelas famílias, muitas vezes, é a realização de saneamento improvisado, depositando o esgoto no leito do riacho Maceió, que hoje se encontra poluído e mal cheiroso. Não é incomum que, em épocas de chuva, os bueiros de drenagem das ruas estourem e as ruas alaguem, em razão da sobrecarga ocasionada por ligações clandestinas dos esgotos à rede de drenagem.

Além dos problemas de saneamento, o problema do lixo também é constante. A pouca distribuição de contêineres de lixo ocasiona o constante estado de poluição das ruas. Entre os moradores das ZEIS, muito se fala também sobre a falta de consciência dos moradores em geral, que não despejam seus dejetos nos dias corretos de passagem do caminhão, gerando o acúmulo do lixo.

Nesse sentido, a zona do Grande Mucuripe sofre de uma grande ausência do Estado, principalmente nos serviços básicos. Na verdade, a maioria das ações do Poder Público tem operado no sentido de separar e fragmentar o território do Grande Mucuripe. O maior exemplo é a abertura e alargamento da Via Expressa, que atravessa o Grande Mucuripe, e que tem se tornado o maior divisor do bairro, tanto em termos físicos quanto em termos institucionais, com a exclusão das regiões do Terramar e Castelo Encantado da delimitação oficial do bairro Mucuripe. Percebe-se a acentuação desse processo com a recente instalação do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), que, além de remover algumas famílias do bairro com indenizações insignificantes, tem fechado diversos acessos das comunidades do Terramar ao outro lado da Via Expressa, sem oferecer alternativas de mobilidade, como passarelas.

Outro projeto do poder público pensado para a região é o Polo Gastronômico da Varjota, que consiste em uma ampliação da área de restaurantes e bares existente no bairro Varjota, o qual possui parte da sua área como ZEIS. O projeto não apenas desconsidera a existência da ZEIS, mas traz todo um novo padrão de uso do solo para estas áreas, com a abertura de novas vias, instalação de ciclofaixas e grandes calçadas, e o incentivo para a instalação de domicílios comerciais ligados a esse tipo de atividades. Não é citado, no projeto, nenhum tipo de plano para as famílias que seriam atingidas.

Estes projetos anunciam aos poucos a chegada do padrão imobiliário na região, valorizada por seus atributos paisagísticos, como a proximidade do mar, e de mobilidade, como a passagem do VLT e sua conexão a vias e áreas importantes e valorizadas da cidade. Este fato torna a população da região bastante vulnerável às novas conjunturas, principalmente sem a garantia efetiva do reconhecimento como Zonas Especiais de Interesse Social.

UMA EXPERIÊNCIA DE ACESSORIA TÉCNICA NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DAS ZEIS

Atualmente, o processo de regulamentação encontra-se em uma etapa determinante para as dez ZEIS prioritárias e as outras comunidades que esperam esse momento. Aguarda-se, nesse estágio, as publicações dos decretos relativo às eleições dos Conselhos Gestores e à implantação do Fórum das ZEIS.

No entanto, é importante destacar que durante o período de pausa das ações da prefeitura em relação ao processo de regulamentação das ZEIS, entre 2009 e 2016, muitas comunidades, inicialmente articuladas, comparecendo às audiências públicas e movimentando-se internamente para garantir a efetivação do

processo, acabaram por desmobilizarem-se, ficando sem lideranças ativas na defesa do instrumento e moradores descrentes na possibilidade de efetivação do mesmo durante o período destacado.

Entende-se, portanto, que apesar das conquistas relativas nesse vagaroso percurso, o longo tempo de espera até a formação da Comissão, de quase cinco anos, foi um momento de estagnação do processo. A desmobilização das comunidades, ocorrida com a descrença no processo e a falta de lideranças, apresenta-se como o grande impasse atual na mobilização popular. Evidentemente, a conjuntura atual não reflete o progresso das comunidades que se empenharam no início do processo de inclusão do instrumento no Plano Diretor e a delimitação das comunidades, predominantemente em 2008/2009.

No retorno às atividades relacionadas à regulamentação das ZEIS, as ações das assessorias tiveram fundamental importância no auxílio das novas lideranças e ações no espaço dentro e fora da Comissão proposta pela Prefeitura Municipal, como de estudo e tradução dos assuntos colocados à mesa para discussão entre técnicos e comunidades.

Nesse contexto, a Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade tem, na *Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social*, suas ações embrionárias no campo da assessoria relacionada ao estudo de proposições sobre o que era apresentado como propostas para o processo de regulamentação das ZEIS e na observação da necessidade de facilitar a linguagem técnica utilizada e debatida para alguns moradores das comunidades.

A Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) recém formalizada, mas que já atuava no âmbito da assessoria técnica há cerca de um ano ainda enquanto coletivo. Ela foi fundada por seis arquitetos preocupados e inquietos com as visíveis diferenças socioespaciais na cidade de Fortaleza. A Taramela presta assessoria às comunidades organizadas e aos movimentos sociais em ações com o objetivo fundamental democratizar o acesso ao profissional de arquitetura e urbanismo e promover o direito à cidade.

Atualmente, a Taramela tem sua atuação ligada aos movimentos populares que debatem e demandam o direito à cidade, como a *Assembleia Popular da Cidade* e a *Frente de Luta por Moradia Digna*, tendo as ZEIS como uma das pautas prioritárias, dado, principalmente, o momento de avanço aparente dos trabalhos para a efetivação do instrumento.

Em relação às ZEIS, o trabalho da assessoria envolve ações de produção de material, sendo principalmente conteúdos de informação sobre o processo e críticas às medidas públicas autoritárias, de mobilizações, com as ações de reuniões de quarteirão, promovidas pelas comunidades, e de capacitação, principalmente de três ZEIS específicas: Lagamar, Mucuripe e Pici.

O trabalho conjunto às três ZEIS (Lagamar, Mucuripe e Pici) partiu de uma ação ativa das lideranças locais de cada território, que demandou capacitações para os moradores entenderem o que é ZEIS, como o processo de regulamentação deve ocorrer e o acompanhamento da mobilização interna comunitária.

Assim, entendendo a necessidade do registro e debate ampliado das ações técnicas e movimentos populares aliados na luta pela efetivação do direito à cidade, procura-se apresentar as ações da Taramela na assessoria das comunidades Lagamar e Mucuripe no processo comunitário interno iniciado de regulamentação das ZEIS.

ZEIS Lagamar

Hoje, a comunidade do Lagamar enfrenta diferentes impasses para promover a mobilização dos moradores e, assim, garantir a efetivação de um processo de regulamentação da ZEIS de maneira democrática. Uma das primeiras questões é a conjuntura política e econômica, calcada no discurso da falta de recurso municipais para que o processo ocorra considerando as particularidades de cada comunidade, outra questão é a violência territorial presente na maioria das ZEIS, que dificulta o acesso aos diferentes territórios da comunidade, e, uma última adversidade, mais específica do Lagamar, é o conhecimento do antigo processo que é visto como ineficaz, uma vez que ele se repete na atualidade.

Assim, nesse contexto de dificuldade de articulação e mobilização, a Taramela passou a assessorar a ZEIS partir de um plano estratégico traçado pelas lideranças locais, que já estavam cientes das dificuldades a serem enfrentadas no processo e que já tinham o repertório da eleição do Conselho Gestor anterior e assim uma percepção de como proceder. Esse Plano de Ação, pensado para garantir a participação dos moradores da comunidade, procurava abater as deficiências e ressaltar o que foi garantido com a delimitação do Lagamar como ZEIS ainda em 2010.

O Plano contou com três ações fundamentais para garantir os resultados esperados: ações de articulação, procurando identificar e convidar possíveis lideranças para avançar com o processo; ações de divulgação, com a contratação de mobilizadores, realização de reuniões de quarteirão e rearticulação do Fórum de Moradores, e ações de capacitação, para tornar o processo conhecido e compreensível para a comunidade.

A Ação de Articulação procurou identificar pessoas que viam no instrumento da ZEIS avanços na garantia de direitos, principalmente à moradia digna. Procurou-se moradores antigos da comunidade que já participaram do processo anterior, outros que estavam interessadas em participar do processo atual cientes da necessidade de garantia de permanência e melhoria para as antigas e as novas gerações, e pessoas jovens, que não haviam participado das mobilizações passadas, mas que acreditavam no instrumento.

A Ação de Divulgação contou com ajuda e financiamento de uma organização local, Fundação Marcos de Bruin (FMB). As atuais lideranças contrataram dois moradores da comunidade para trabalhar mobilizadores. Eles tinham como objetivo trazer a discussão sobre ZEIS, indo de casa em casa e convidando os moradores para as Reuniões de Quarteirão.

A realização das Reuniões de Quarteirão foi considerada a atividade prioritária do processo de mobilização. As reuniões aconteciam quinzenalmente em seções diferentes do território, após o chamamento dos moradores pelos mobilizadores, em locais considerados estratégicos, pela facilidade de acesso e conhecimento do local pela comunidade. Nesse momento ampliado se tinha inicialmente a fala sobre o instrumento ZEIS, seu processo e as suas garantias, seguido por um momento de debate.

Além das Reuniões de Quarteirão, o Fórum dos Moradores também se apresenta como um espaço para discussão sobre as ZEIS, contudo com caráter permanente, é destinado a todos os moradores da comunidade, e envolve também outras questões que acontecem na comunidade, como os assuntos da construção do VLT, que passa ao extremo norte do território.

Nas Ações de Capacitação, a Taramela entra como um agente de suporte e intermédio entre o trabalho técnico e o popular. A atuação da assessoria com a ZEIS Lagamar é centrada na capacitação dos mobilizadores e na fala sobre o que é ZEIS e seu processo de regulamentação para a comunidade.

Em um momento anterior ao processo de mobilização, a Taramela teve importante papel, juntamente com a FMB, de apresentar para os mobilizadores o que era ZEIS, falar do seu histórico na cidade de Fortaleza, apresentar as etapas a serem cumpridas para efetiva regulamentação e, principalmente, mostrar a importância de se estar em uma ZEIS e a necessidade da participação popular nesse processo.

Para um processo efetivamente democrático a participação dos moradores da ZEIS é considerada fundamental e, para alcançar esse objetivo, a Taramela precisou entender a comunidade no contexto urbano da cidade de Fortaleza, suas problemáticas infraestruturais e demandas sociais, para abordar diretamente com os habitantes o que lhes faltava. Essa abordagem resultou no interesse dos moradores, que se identificavam com os exemplos citados e almejavam soluções para cada questão particular que lhes tocava, mas, em escala ampliada, eram situações conflituosas em toda a comunidade.

As Reuniões de Quarteirão e Fórum dos Moradores, com a presença da Taramela na fala inicial, oscilavam quanto a predisposição dos moradores em apoiar o processo. Algumas apresentavam falas homogêneas e confiantes no processo, nas quais predominava as perguntas sobre as vantagens de “ser ZEIS” e “o que ela resolveria”, enquanto outras apresentavam a resistência dos antigos moradores, que já haviam acompanhado o processo anterior, lembrando o processo passado que ficou estagnado por vários anos.

As ações realizadas na comunidade do Lagamar, até a atualidade, continuam em processo com a Taramela e FMB, a espera dos decretos previstos e etapas seguintes. O momento inicial de mobilização se apresentou tão importante quanto o movimento seguinte. Além de rearticular a comunidade para um movimento territorial coletivo, o momento também serviu para verificar as fraquezas que abatem a comunidade após um longo processo de falta de priorização do município.

ZEIS Mucuripe

Ao passo em que a ZEIS Lagamar já possuía experiências prévias ligadas à mobilização popular em favor da ZEIS, a ZEIS Mucuripe passa agora pelas suas primeiras experiências de articulação entre moradores. Embora possua alguns representantes sempre presentes nos espaços de discussão sobre a cidade, como a *Assembleia Popular da Cidade* e a *Frente de Luta por Moradia Digna*, a ZEIS Mucuripe tem, tradicionalmente, uma grande dificuldade no sentido de articular e sensibilizar novos moradores para as lutas relativas ao direito à cidade. Como causas para esse fato podem ser apontados dois motivos principais: a ausência do envolvimento e apoio de movimentos populares e organizações locais e uma forte fragmentação social no território entre os diferentes assentamentos integrantes da ZEIS.

Assim como acontece em muitas das ZEIS, a maior parte dos moradores do Grande Mucuripe não conhece o instrumento e nem sabe que moram em uma ZEIS. Isto muito se deve à desmobilização dos movimentos populares em geral que ocorreu após o Plano Diretor e à falta de repercussão desse processo dentro das comunidades.

Com o avanço do processo de implementação da ZEIS, a urgência na formação dos Conselhos Gestores provocou um novo movimento de mobilização entre alguns moradores do Grande Mucuripe, que têm

conseguido se articular em um pequeno grupo, o qual tem buscado se reunir no sentido de acompanhar esse processo e garantir a participação dos moradores nele. Por ser um grupo no qual a maior parte das pessoas não possuía conhecimentos prévios acerca da ZEIS, e por estar constantemente incorporando novas pessoas, a assessoria técnica se tem feito nesse grupo extremamente necessária, tanto no sentido de orientar em relação às informações técnicas relativas ao planejamento urbano e às ZEIS em si, quanto na articulação do grupo com as demais ZEIS e nas formas de organização interna e mobilização dentro da comunidade da própria ZEIS.

Diferentemente do Lagamar, portanto, no Grande Mucuripe, a questão da ZEIS não é levantada por nenhum grupo de associação, ONG ou movimento popular atuante no local. Pelo contrário, a maioria dos moradores envolvidos não confia nas associações de moradores existentes no bairro, pois as denunciam como corruptas ou “terreiro de vereador”. Além disso, estas poucas organizações têm um funcionamento bastante descontínuo, e hoje não existe nenhuma que defenda as bandeiras do Grande Mucuripe como um todo, reforçando o caráter fragmentado do território da ZEIS Mucuripe. O principal efeito deste fato para o processo da ZEIS é a ausência de instrumentos operacionais para a mobilização, como: espaços fixos de apoio para as reuniões internas, agentes mobilizadores devidamente financiados, material de apoio para a organização. Todos estes trabalhos e custos são divididos de maneira informal entre os membros do grupo.

Atualmente, o trabalho de mobilização e divulgação das ZEIS dentro do Mucuripe feita pelo grupo formado no início do ano de 2018 consiste na realização de algumas atividades que têm como objetivo convocar novos participantes ao grupo, no sentido de ampliar a rede de informações sobre a ZEIS e enriquecer o processo de eleição dos Conselhos Gestores, alcançando o maior número de pessoas possível.

Estas ações têm sido realizadas através da cooperação de um limitado número de moradores voluntários e de alguns membros de assessorias, entre elas a Taramela. Algumas dessas atividades foram: reuniões internas, nas quais a Taramela pôde contribuir com informações técnicas, auxiliando no planejamento das ações do grupo; debates e pequenas formações, nas quais foram feitas apresentações acerca da natureza das ZEIS, dentro do contexto do Plano Diretor, e do seu funcionamento através dos Conselhos Gestores; e reuniões de quarteirões nos diferentes assentamentos, onde as ZEIS são apresentadas e divulgadas junto a novos grupos.

Importante pontuar que a questão política há pouco citada é, de fato, uma grande barreira para o envolvimento dos moradores com o tema da ZEIS. Muitos deles assumem que o envolvimento com a ZEIS transpassa questões com vereadores, cabo eleitoral, e politicagem no geral; e, desconfiados, ficam com receio de se comprometer.

Quanto ao grupo que se forma de moradores interessados em contribuir, estes reconhecem a importância da participação popular perante os processos de planejamento, no caso no processo de implementação da ZEIS; e acreditam nas transformações socioeconômicas que esse instrumento pode proporcionar ao Grande Mucuripe. No entanto, têm encontrado alguns entraves nesse processo, principalmente relativos aos diálogos com a Prefeitura Municipal e à falta de acesso a informações mais técnicas relativas à legislação em si. Estes pontos de dificuldades são chave para a atuação da Taramela, e através deles tem atuado como entidade de apoio ao Mucuripe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação das ZEIS em Fortaleza tem sido produto majoritário dos esforços das comunidades organizadas envolvidas, frente à falta de apoio geral dos órgãos da Prefeitura. As comunidades tornam-se, portanto, protagonistas do processo; enquanto os órgãos da Prefeitura, embora conduzam o processo, criam constantemente entraves para o avanço.

Momentos estratégicos para o andamento do processo, como a publicação de decretos, têm sido momentos reveladores de conflitos entre as duas partes. Um exemplo disto foi o último Decreto publicado, que modificou informações consideradas essenciais para as comunidades (o número e composição dos Conselhos Gestores), contidas no modelo de decreto elaborado de forma democrática pela *Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das ZEIS*.

A concentração de poderes dos Órgãos da Prefeitura, bem como a demora para a publicação dos decretos demonstram como a participação popular acaba por ficar subordinada às decisões tomadas dentro da Prefeitura, e como essa participação é muitas vezes desconsiderada ao final. Este fato por vezes acaba por desmotivar e desmobilizar muitas comunidades, fazendo com que uma parcela delas perca a confiança na efetividade das ZEIS, como ocorreu com algumas pessoas no Lagamar.

Além disso, o diálogo em si entre comunidades e Prefeitura é bastante difícil. A complexidade do processo, seus trâmites burocráticos e a linguagem extremamente técnica utilizada dentro das reuniões afastam e dificultam a participação das comunidades, principalmente daquelas parcelas que não acompanham o processo há mais tempo.

Etapas essenciais para o bom avanço do processo dentro das comunidades, como o trabalho de mobilização e difusão sobre as ZEIS, não é apoiado financeiramente e nem operacionalmente pela Prefeitura. As comunidades mais organizadas, como o Lagamar, que possuem o apoio de uma organização local, como a Fundação Marcos de Bruin, conseguem fazer este trabalho por conta própria, embora com alguma dificuldade. No entanto, a maior parte das comunidades, como o Mucuripe, que não contam com entidades atuantes como a Fundação, vêm-se prejudicadas e com muita dificuldade de disseminar a importância das ZEIS dentro da comunidade.

Evidentemente, o grau de organização interna dos grupos que se encontram à frente da ZEIS em cada comunidade é fator determinante no sucesso da mobilização dos demais moradores. Enquanto no Lagamar, uma boa parcela da população conhece as ZEIS, mesmo que não acompanhe ativamente o processo, no Mucuripe a ZEIS ainda é um tema bastante desconhecido, novo até mesmo entre aqueles que lideram o processo. Sem dúvidas, a dificuldade de difusão da informação é hoje o maior obstáculo para o reconhecimento das comunidades enquanto ZEIS.

Enquanto a regulamentação das ZEIS caminha a passos lentos, os projetos urbanos para a cidade continuam a se multiplicar. Sejam megaprojetos de mobilidade, como o Veículo Leve Sobre Trilhos e suas passarelas; ou projetos de dinamização econômica, como o Polo Gastronômico da Varjota; eles continuam a surgir sem considerar a existência das ZEIS, refletindo o pouco reconhecimento geral em torno desse instrumento, não apenas entre os moradores, mas também entre os gestores. Em áreas valorizadas urbanisticamente, como o Lagamar e o Mucuripe, a chegada destes projetos, aliada à demora na regulamentação da ZEIS, torna as populações desses bairros crescentemente mais vulneráveis a remoções.



Salvador - 2018

Mesas Temáticas

Entre o processo interno das ZEIS, dentro das comunidades, e o processo institucional, junto à Prefeitura, a assessoria técnica se faz essencial. Por um lado, tem auxiliado na facilitação de informações demasiado técnicas para uma linguagem mais acessível às comunidades, facilitando na compreensão, e na apropriação do tema pelas populações das ZEIS; por outro, tem contribuído para defender as pautas das comunidades dentro dos espaços institucionais de disputa, buscando exprimir os desejos e as lutas das comunidades através do conhecimento técnico. As assessorias atuam, portanto, como intermediárias importante entre os dois lados; entre o conhecimento técnico e a mobilização popular.

REFERÊNCIAS:

AGUIAR, Maria Linekely da Silva. **Comungar é torna-se um perigo: A política de cultura dos jovens em busca de Deus (JBD) e o desenvolvimento da cidadania cultural no Lagamar.** Dissertação de mestrado - Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2016.

CASTRO, Liberal. **Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza.** Revista do Instituto do Ceará. Fortaleza, 1994.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **DECRETO Nº 13.241, DE 21 DE OUTUBRO DE 2013.** Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **DECRETO Nº 13.827, DE 14 DE JUNHO DE 2016.** Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **DECRETO Nº 13.954, DE 11 DE JANEIRO DE 2017.** Dispõe sobre a prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

FORTALEZA. **Fortaleza: A Administração** Lúcio Alcântara. Fortaleza, 1982.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. "Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira". **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana.** Curitiba, vol. 06, nº 01, jan/abr. 2014.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Renato. **Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza: avanços e retrocessos.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 17, num. 1, enero-abril. Recife, 2015.

IPLANFOR - DIART. **Relatório da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS.** Janeiro, 2018. Fortaleza (CE).

Lei complementar nº 062 - **Plano Diretor Participativo de Fortaleza.** Seção II (Zonas Especiais de Interesse Social). De 02 de fevereiro de 2009. Acesso em: 20 de março de 2018. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor

Lei complementar nº 236 - **Parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Fortaleza.** ANEXOS. De 11 de agosto de 2017. Acesso em: 09 de junho de 2018. Disponível em: http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/Consulta_Adequabilidade/1-Lei_Complementar_N236%20de_11_de%20agosto_de_2017_Lei_de_Parcelamento_Uso_Ocupacao_do_Solo-LUOS.pdf

Lei nº 10.257 - **Estatuto da Cidade.** Capítulo II (Instrumentos da política urbana), de 10 de julho de 2001. Acesso em: 20 de março de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

MACIEL, Anna Emilia. **A (Re)produção do espaço no Grande Mucuripe, em Fortaleza-Ceará.** Revista Geosaberes, v.6, num. 2, p.469-478. Fortaleza, 2015.



Salvador - 2018

Mesas Temáticas

PEQUENO, Renato. Mudança na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, Maria Clélia; PEQUENO, Renato. **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

PONTE, Thais Oliveira. **Direito à moradia em Fortaleza**: entre utopia e realidade. Dissertação de mestrado. Recife: UFPE, 2016.

ROLNIK, Raquel. (2001). **Guia do Estatuto da Cidade**. Brasília, Câmara dos Deputados.

SANTOS, Marcela Monteiro dos. **[IN]FORMAL** : Proposta de Inclusão Urbana da Comunidade do Lagamar. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação). Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza, 2017.