

deram forma a essa experiência no registro de artigos, contendo incursões metodológicas nas quais se incluem a participação dos moradores das comunidades do grande Bom Jardim, do Pici e do Poço da Draga. O conjunto dos textos retrata, sobretudo, a articulação entre os saberes popular e científico, indicando uma prática pautada pelo respeito e reconhecimento dos territórios ocupados.

Henry Campos

Ex-reitor da Universidade Federal do Ceará

Os planos de intervenção urbana constituem matéria por excelência para analisar os temas da participação e da confiança. A Experiência de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária explicitou os questionamentos de um trabalho que se desenvolveu com base em uma rede de atores em processo, contendo dinâmicas diferenciadas e interativas. Nessa condição, a participação foi vista não só como um ideal a ser perseguido e avaliado criticamente, mas como dispositivo contendo possibilidades e desafios, entre os quais a reflexão sobre a confiança nas instituições e a capacidade de organização das comunidades.



APRENDIZADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO
A EXPERIÊNCIA DO PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PIRF)

Irllys Barreira
Danyelle Gonçalves
Eustógio Dantas
(Organizadores)

APRENDIZADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

A EXPERIÊNCIA DO PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PIRF)



A coletânea Aprendizado e desafios da participação – a experiência do PIRF reúne um conjunto de artigos que descrevem o trabalho interdisciplinar realizado por diferentes equipes que concluíram a desafiadora missão de pesquisar e contribuir para a demarcação e planejamento de territórios. Trata-se de áreas complexas que expressam a desigualdade de acesso à moradia em Fortaleza. O trabalho implicou na proposição de estratégias construídas junto com a população, voltadas para a superação dos problemas permanentes de regularização fundiária. Os organizadores Irllys Barreira, Danyelle Gonçalves e Eustógio Dantas

APRENDIZADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

**A EXPERIÊNCIA DO PLANO INTEGRADO
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PIRF)**



Irlys Barreira
Danyelle Gonçalves
Eustógio Dantas
(Organizadores)

APRENDIZADOS E DESAFIOS
DA PARTICIPAÇÃO
A EXPERIÊNCIA DO PLANO INTEGRADO
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PIRF)

Fortaleza - CE
2021

APRENDIZADOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO
A EXPERIÊNCIA DO PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PIRF)
© 2021 Copyright by **Irllys Barreira, Danyelle Gonçalves e Eustógio Dantas**

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Conselho Editorial

Prof^ª. Dra. Elba Braga Ramalho
Prof. Dr. Henrique Figueiredo Carneiro
Prof. Dr. Ismael Pordeus Jr
Prof^ª. Dra. Neuma Cavalcante
Prof. Dr. Túlio de Souza Muniz

Capa e Diagramação eletrônica

Renan Rodrigues

Revisão

Maria Janyeira Menezes de Oliveira

Impressão e Acabamento

Expressão Gráfica e Editora
Rua João Cordeiro, 1285 - Aldeota - Fortaleza - Ceará
CEP: 60110-300 - Tel.: (085) 3464-2222
E-mail: arte@expressaografica.com.br

Ficha Catalográfica

Biblioteca: Perpétua Socorro Tavares Guimarães
CRB 3/801-98

Aprendizados e desafios da participação: a experiência do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) / organização de Irllys Barreira, Danyelle Gonçalves, Eustógio Dantas.- Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021.

244 p.

ISBN: 978-65-5556-364-1

1. Regularização fundiária - Brasil 2. Políticas públicas I. Barreira, Irllys
II. Gonçalves, Danyelle III. Dantas, Eustógio IV. Título.

CDD: 333.330981

Ao ex reitor Henry Campos que acreditou em
nosso trabalho, às comunidades que partilha-
ram conosco a tarefa do planejamento coletivo.





SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| PREFÁCIO..... | 9 |
| APRESENTAÇÃO | 13 |
| PARTICIPAÇÃO E CONFIANÇA INSTITUCIONAL: INTERPELAÇÕES SOCIOLÓGICAS DE UMA EXPERIÊNCIA..... | 19 |
| <i>Irllys Barreira, Danyelle Gonçalves</i> | |
| O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PIRF: O PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA ZEIS PICI, POÇO DA DRAGA E BOM JARDIM | 43 |
| <i>Roselane Gomes Bezerra, Ruy Aurélio Rolim, Marcelo Rodrigues Rabelo</i> | |
| POR DENTRO DA COMUNIDADE: INSTRUMENTOS DE INVESTIGAÇÃO SOCIOLÓGICA NO FOMENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA..... | 61 |
| <i>Irapuan Peixoto Lima Filho, Francisco Willams Ribeiro Lopes</i> | |

| | |
|---|-----|
| REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA EXPERIÊNCIA DO PIRF NAS ZEIS DO BOM JARDIM, POÇO DA DRAGA E PICI | 83 |
| <i>Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, Beatriz Rego Xavier, Jacqueline Alves Soares</i> | |
| PLANEJAR A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS NAS ZEIS DE FORTALEZA-CE: INFORMAÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA O DIÁLOGO..... | 101 |
| <i>Clarissa F. Sampaio Freitas, Newton Celio Becker de Moura</i> | |
| POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PLANOS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA-CEARÁ (BRASIL) | 121 |
| <i>Gil Célio de Castro Cardoso, Victória Régia Arrais de Paiva, Maione Rocha de Castro Cardoso, André Vasconcelos Ferreira</i> | |
| METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA A INCLUSÃO SOCIAL EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA/CE..... | 161 |
| <i>Selma M^a Peixoto Alcântara, Paulo Torres Junior, Catarina M^a Rabelo, Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho, Thais Gabriela Veras Gama</i> | |
| CARTOGRAFIA SOCIAL URBANA: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS NAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM FORTALEZA (CEARÁ) | 191 |
| <i>Adryane Gorayeb, Maria Clélia Lustosa da Costa, Antonio Jeovah de Andrade Meireles, Francisco Fernando Martins, Cícera da Silva Martins, Rogério da Costa Araújo, Francisco Sérgio Rocha</i> | |
| ARTIFICIALIZAÇÃO DOS SISTEMAS AMBIENTAIS EM CIDADE LITORÂNEA NOS TRÓPICOS | 209 |
| <i>Eustógio Dantas, Jader de Oliveira Santos</i> | |
| AUTORES | 235 |



PREFÁCIO

*Henry de Holanda Campos**

Fruto da mente privilegiada de Eudoro Santana, presidente do IPLANFOR, e do seu compromisso com os vulneráveis, o projeto das **ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social**, teve o apoio incondicional do Prefeito Roberto Cláudio Bezerra em sua segunda gestão à frente da Prefeitura de Fortaleza. Chegar à elaboração final desse ousado projeto rendeu-me o privilégio de muitas, demoradas e longas conversas com o Dr. Eudoro Santana, que se deslocava até a Reitoria da UFC e me fazia imergir no seu grande sonho, compartilhando dele e do seu entusiasmo juvenil, descortinando com ele o que seria, para as maiores instituições de educação superior de nossa cidade, uma oportunidade ímpar de exercitar a sua responsabilidade social.

Definidas as três ZEIS que seriam confiadas à Universidade Federal do Ceará – grande Bom Jardim, Pici e Porto da Draga, o passo seguinte foi a definição de coordenação do projeto, que só poderia ser guiado por um pesquisador do porte de Irllys Firmo Barreira, uma das mais

lúcidas, experientes, produtivas e determinadas cientistas sociais, meritoriamente reconhecida nos meios acadêmicos. Antes de aceitar o convite, Irllys aprofundou o seu estudo do projeto, questionou e trouxe a ele ricas propostas metodológicas, sendo atraída, sobremaneira, pela impositiva participação das comunidades e, de pronto, decidiu partilhar a liderança do projeto com Danyelle Nilin Gonçalves, jovem socióloga das mais brilhantes, também respeitada pela qualidade de seus trabalhos científicos. Qual duas atenas, fizeram com que o projeto fosse abraçado, na UFC, por uma plêiade de brilhantes e representativos colegas, das áreas de arquitetura, geografia, sociologia, direito, economia e políticas públicas.

Aprendizado e desafios da participação – a experiência do PIRF, é a coletânea de artigos que descrevem o trabalho realizado pelas diferentes equipes que concluíram, com invulgar brilhantismo e elevadíssimo espírito público, a desafiadora missão que lhes foi confiada, na inovadora demarcação de territórios complexos em nossa cidade e na proposição de estratégias viáveis para a superação de problemas pungentes e esquecidos há décadas, como a regularização fundiária. Irllys Barreira, Danyelle Gonçalves e Eustógio Dantas, como organizadores, deram forma a uma obra de vulto, cadinho precioso, que ultrapassa em muito a relatoria formal ou a prestação de contas – a experiência vivida é descrita em incursões metodológicas coroadas pela legitimação conferida pela ampla participação dos moradores das comunidades do grande Bom Jardim, do Pici e do Poço da Draga. Esta obra retrata um brilhante e muitíssimo bem sucedido investimento na articulação entre os saberes popular e científico, uma prática pautada pelo respeito democrático aos verdadeiros donos daqueles territórios.

Expresso a gratidão e reconhecimento institucional aos colegas que inscreveram, na história da UFC, mais um marco de conquistas que dignificam qualquer grande universidade. Ao impoluto idealizador e mentor das ZEIS, Dr. Eudoro Santana, e à sua dedicada assessora, Juliana Sena, igual gratidão pelo privilégio que foi dado à

nossa Universidade, tão identificada com os anseios do povo cearense. Cabe também um agradecimento especial às instituições parceiras - o CETREDE, na pessoa do seu presidente, Francisco Melo, e o BNB, representado por sua equipe de dirigentes.

Virtus unita fortior!

(*) Professor Titular da Faculdade de Medicina e Ex-Reitor da
Universidade Federal do Ceará (2015-2019)





APRESENTAÇÃO

Quando o Professor Henry Campos, então reitor da Universidade Federal do Ceará, solicitou-me, em 2019, para coordenar um trabalho que ele supunha importante para tornar o saber acadêmico útil no fortalecimento do direito de populações vulneráveis na cidade, pedi um tempo para pensar. Saí da reunião com uma pilha de documentos cuja leitura resultou na missão inicial de construir uma equipe multidisciplinar capaz de dar conta de um projeto, sem ainda formatação prévia. O entusiasmo e competência da professora Danyelle Nilin, com quem repartí a coordenação, acalmaram minhas resistências iniciais face aos imensos desafios contidos na proposta ainda nascente. A experiência da UFC em projetos de extensão, o engajamento da equipe em trabalhos com populações de baixa renda e a vontade de contribuir à demanda feita pelo Dr Eudoro Santana, Superintendente do Iplanfor, de materializar as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, por intermédio do PIRF, foram decisivos para que o trabalho fosse se concretizando. O empenho inicial do Dr Eudoro e da secretária Juliana Sena foi fundamental no sentido de vencer os entraves burocráticos que comumente

acompanham projetos envolvendo articulação entre Universidade e órgãos municipais.

Os trâmites institucionais terminaram atrasando o início da pesquisa, mas não o trabalho. As incontáveis reuniões e o voluntarismo da qualificada equipe, sob o apoio constante de Henry Campos, foram decisivos para a construção de caminhos criativos para o andamento do processo. Aos pesquisadores do projeto que a ele se dedicaram, mesmo enquanto aguardavam recursos, devo agradecimentos. A equipe formada de profissionais das áreas de arquitetura, geografia, sociologia, direito, economia e políticas públicas enfrentou inicialmente a tarefa de elaboração de um plano de trabalho cujo empenho exigiu a construção de diretrizes comuns. Muito embora a Universidade tenha troca de conhecimentos e relações transversais, o cotidiano dos departamentos e pós-graduações é caracterizado por um isolamento de áreas. Tínhamos que realizar um projeto comum, feito por muitas mãos, e os momentos iniciais foram de acerto de linguagens. Os aprendizados dessa trajetória revelaram-se constantes, do começo ao fim do processo, passando pela montagem de metodologias, composição dos cadernos e organização sistemática de informações. Seminários, reuniões e treinamentos acionaram a integração fundamental para que a equipe tivesse sua rede necessária de interações em todos os momentos do trabalho.

Se para a Universidade o desafio partiu da necessidade de conferir uma organicidade ao conjunto de participantes, o contato com as comunidades impôs algo de muito maior complexidade. O Termo de Referência já atestava a necessidade de que o projeto tivesse a participação comunitária na condição de suporte fundamental. Era preciso conhecer de perto os moradores, identificar suas carências e elaborar conjuntamente um plano de moradia capaz de ser legalizado e adaptado às condições locais. Recuperar a crença de moradores já desconfiados de intervenções institucionais efetivas e atravessadas por imaginários de expulsões de locais de moradia exigiu da equipe um senso de investigação e compromisso. Assim, as incursões iniciais

tiveram o sentido de conhecer e estabelecer trocas que foram se tornando fundamentais ao longo do tempo da vigência do projeto. Descobrimos, no processo, que a aparente homogeneidade de quem vê as ZEIS de longe vai com o tempo descortinando o quanto cada bairro agrega diferenças e classificações internas, cada território um mundo de experiências e modos diversificados de reconhecimento. Um mundo de participação sob um véu de práticas heterogêneas.

Este livro busca explicar modos de trabalhar e viver o PIRF, segundo as diferentes equipes, registrando o que cada um considerou importante de ser analiticamente tratado no âmbito de sua área do conhecimento. Trata-se de uma reflexão que se faz após a elaboração dos produtos, permitindo uma espécie de balanço do conjunto das tarefas de cada equipe.

O artigo inicial, escrito por Irllys Barreira e Danyelle Nilin, aborda os temas da participação e confiança como referentes importantes em todos os momentos de execução do projeto. Saíndo de uma vertente idealizadora, as autoras pensam nos modos de falar e atuar sob a ótica da participação, observando o quanto ela nomeia diferentes práticas de moradores, mantendo instâncias formais e informais de incorporação. A atuação nos conselhos, a presença em reuniões, oficinas e mapas sociais foram objeto de análise sociológica, conferindo um espaço que se inaugurou desde a época da Constituição: a participação apropriada diversamente, influenciando o modo como os moradores se percebem ou se comportam face às dinâmicas institucionais.

Prosseguindo ainda no tema da participação, o artigo de Roselane Bezerra, Ruy Rolim e Marcelo Rabelo reflete sobre o plano de participação comunitária, atentando para momentos diferenciados. Com base na experiência da elaboração do Plano de Participação para o PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, o artigo contribui para o debate sobre os desafios da participação e do controle social na definição de políticas públicas. No âmbito dessa reflexão, apresenta os passos realizados para a construção de Planos de Participação, considerados

fundamentais tanto no momento de elaboração do PIRF como nas situações posteriores de atuação das comunidades.

O uso de metodologias que impulsionaram o trabalho de diversas equipes, tornando-se fundamental no desenvolvimento dos cadernos, constituiu objeto de análise de Irapuan Peixoto e Willams Lopes. Os autores se utilizaram do repertório metodológico da Sociologia, considerado não só ferramenta importante para o diagnóstico das áreas, subsidiando também os cadernos das demais equipes. O mapeamento rua a rua, as entrevistas e os questionários suprimam lacunas presentes em dados oficiais, instrumentalizando as comunidades no registro do autoconhecimento de seus processos de lutas por direitos e legalização da moradia.

Seguindo na lógica reflexiva sobre os direitos, equacionando a legalidade face às formas de ocupação, o artigo de Lígia Casimiro, Beatriz Fraga e Jacqueline Soares analisa as condições de acesso à habitação em áreas definidas como ZEIS, na cidade de Fortaleza. Observa a relação dos moradores com as instituições públicas envolvidas e o dever de implementação de políticas públicas e planos urbanísticos em favor do direito à moradia adequada. Considera, o artigo, que as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são importantes instrumentos viabilizadores de políticas habitacionais sociais, permitindo intervenções públicas em locais nos quais a moradia é exercida no esteio da ilegalidade.

As articulações entre a regularização fundiária e plano urbanístico se tornaram presentes em outras análises. O artigo de Clarissa Freitas e Newton Becker trata dessa questão, tendo como referência pensar o planejamento na esfera pública. Essa perspectiva implica dois pontos abordados no escrito: a produção do conhecimento sobre esses territórios e a ação transformadora decorrente. Ação capaz de superar a tendência ao desenvolvimento desigual presente no processo de urbanização capitalista. Destaca os autores, a necessidade de incrementar o conhecimento escasso sobre os assentamentos informais precários. Tal conhecimento permitiria reverter estigmas e pensar na diversidade das

formas de morar. Os vários momentos de apresentação das informações sistematizadas pela equipe de urbanismo tiveram como objetivo construir propostas de soluções urbanísticas nas quais os moradores sejam capazes de se reconhecer. A ação transformadora permitiria o fortalecimento das ações dos moradores como atores capazes de participar do debate público, questionando, em última instância, a noção de que o planejamento não se limita à ação do Estado.

Na lógica de pensar o PIRF como um plano de moradia, mas também trabalho e desenvolvimento comunitário, o artigo de Gil Célio de Castro, Victória Arrais de Paiva, Maione Rocha e André Ferreira aborda as possibilidades de elaboração de investimentos econômicos segundo arranjos produtivos locais. Na esteira da informalidade que caracteriza as situações estudadas, os autores investigam potencialidades, aproveitamentos de experiências criativas, muitas vezes perdidas por conta do desconhecimento de oportunidades institucionais. O artigo espelha-se na análise do plano de geração de emprego e renda que subsidiou o sexto caderno do PIRF. Os resultados da pesquisa indicaram que, mesmo em contextos marcados por elevados índices de violência, desemprego e desigualdade social, é possível abrir espaços para distintos segmentos produtivos, aproveitando-se das potencialidades e experiências comunitárias.

O percurso metodológico adotado pela equipe de Economia, Geração de Trabalho e Renda foi novamente visitado por Thais Gabriela Veras Gama e Paulo Torres Junior, tendo por suposto as relações entre “cidade formal” e a “cidade informal”. O artigo fez o resgate analítico da metodologia adotada no âmbito do trabalho realizado, seus ganhos e limites concernentes às reais possibilidades de participação e inclusão social dos diferentes agentes das comunidades.

O artigo da Adryane Goyareb, feito em parceria com membros da equipe de trabalho, incluindo lideranças das Zeis, trata da experiência de Cartografia Social urbana. Atuando na perspectiva de análise das desigualdades sociais e demandas por recursos públicos, a cartografia

social utilizou metodologias eminentemente qualitativas, concedendo privilégio ao conhecimento popular, aos saberes tradicionais e às concepções espaciais locais e regionais. Os mapas sociais auxiliaram no processo de representação espacial das localidades estudadas, evidenciando potencialidades e problemáticas presentes nas ZEIS. Uma característica mais abrangente equacionando a ZEIS na cidade, atravessou o artigo de Eustógio Dantas e Jader Santos, finalizando a coletânea.

O texto expôs as fragilidades ambientais de territórios vulneráveis na cidade litorânea, com diferentes repercussões sobre os locais pesquisados; expôs as necessidades de intervenção condicionadas aos limites territoriais que deram subsídios cartográficos para as equipes.

Os textos são dialógicos desde a perspectiva de que tratam das mesmas localidades e problemáticas. Na condição de portarem um estudo pioneiro, servirão de referência a outros trabalhos voltados para o tema do planejamento integrado. Do ponto de vista não estritamente acadêmico, a pesquisa serviu para colocar os temas do planejamento e da participação no centro dos debates, fazendo com que a Universidade ampliasse suas fronteiras de ação.

O trabalho de elaboração do PIRF exprime os aprendizados, trocas e desafios da elaboração de uma proposta concebida de forma integrada e participativa. Ressalto ainda que todos aprendemos muito com a experiência.

Irlys Barreira



Capítulo 1

PARTICIPAÇÃO E CONFIANÇA INSTITUCIONAL: INTERPELAÇÕES SOCIOLÓGICAS DE UMA EXPERIÊNCIA

Irllys Barreira¹

Danyelle Gonçalves²

A participação em projetos de interesse social envolvendo comunidades torna-se hoje um dispositivo indutor de práticas, discursos e demandas. Ao lado da participação, a confiança nas instituições representa um complemento que se mostra na forma como os atores pensam o funcionamento de projetos de natureza governamental e, a partir dessa perspectiva, elaboram suas ações cotidianas.

1 Professora Titular aposentada do Departamento de Ciências Sociais da UFC e professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFC). Integra o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC). Email: irllys.firno@gmail.com.

2 Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da UFC e professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFC). Integra o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC). Email: danyelle.nilin@ufc.br

Será tomado como referência empírica nas reflexões sobre a participação e confiança institucional o processo de elaboração do PIRF, que congregou profissionais de várias áreas da Universidade Federal do Ceará e moradores pertencentes às ZEIS dos bairros Poço da Draga, Planalto Pici e Bom Jardim. Na condução da experiência de elaboração do PIRF, a participação representou uma espécie de liga de um processo considerado fundamental para a tarefa complexa de um trabalho de planejamento. O princípio estabelecido foi o de que sem a partilha de saberes com os moradores não seria possível a construção de uma proposta de regularização fundiária.

Este artigo parte da hipótese de que a participação como presença de atores envolvidos na construção de projetos supõe articulação e troca, contendo tensões, desafios e possibilidades. Ao lado da participação emerge o tema da confiança, tratada como crença importante que alimenta potencialmente o empenho para colaborar no processo de trabalho. Percebemos que a descrença na ação das instituições pode ser um fator não só impeditivo de integração a projetos como recusa à participação.

As reflexões partem também do pressuposto de que o termo participação não deve ser visto como prática normativa e condicionada a um dever ser, mas uma categoria com usos e apropriações distintas. Existem nos bairros “os que participam sempre”, “os que não participam”, e “os que participam de forma variada”.

Pensar a participação de forma não-idealizada, mas no modo como opera e se impõe como discurso nativo dos moradores guia as reflexões deste artigo. O registro etnográfico de experiências presentes nas ZEIS aponta sentidos e práticas diversificadas de participação. A observação direta de eventos, assim como entrevistas, questionários, mapeamento rua a rua e acompanhamento de reuniões do Conselho Gestor no Poço da Draga, Pici e Bom Jardim constituíram fontes empíricas importantes para os propósitos deste escrito.

Elegemos como fio condutor das análises sobre a experiência sociológica em campo duas perspectivas que se encontram interligadas:

1 – A participação como prática e entendimento capaz de acionar rituais e rede de relações.

2 – Percepções sobre a confiança nas instituições e crenças sobre a eficácia do trabalho do PIRF.

Descrevendo o processo

Inicialmente é importante fazer breve exposição da investigação subjacente ao trabalho do PIRF, situando o modo como foi estabelecido o contato dos professores com os moradores das referidas localidades.

O plano de trabalho apresentado no Termo de Referência assinado entre a UFC e o IPLANFOR previa encontros iniciais com os moradores do Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, tendo em vista tornar o processo de trabalho uma tarefa partilhada o mais coletivamente possível. A ideia de uma experiência baseada em participação foi concebida desde as negociações institucionais preocupadas em tornar o Plano um documento representativo dos anseios de moradores das ZEIS. Reuniões prévias entre a UFC e o IPLANFOR e contatos com as lideranças do bairro e membros do Conselho Gestor acionaram o início de uma interlocução, projetada inicialmente para ser concluída no prazo de seis meses. A criação do Conselho Gestor com representação de moradores e instituições urbanas constituiu o formato das mediações e redes de relações necessárias ao encaminhamento dos trabalhos.

A opção de encontros em vários espaços do bairro dividido entre “comunidades” pareceu-nos um recurso importante para ultrapassar a prática de reunião do Conselho Gestor como forma exclusiva de mediar o trabalho. A denominada “metodologia participativa” esteve presente em muitos procedimentos metodológicos: as oficinas, os mapas sociais, as discussões sobre os projetos de intervenção urbana, entrevistas e mapeamentos de rua. Mesmos os instrumentos considerados “objetivos”, presentes nos registros de dados quantitativos, incluindo questionários, se fizeram acompanhar de relatos sobre a importância do PIRF e seu papel na regularização da área de moradia.

Os mobilizadores tiveram papel relevante na busca de encontrar possibilidades de acionar e crescer redes de contato. Escolhidos entre habitantes da comunidade e mantendo funções importantes de sociabilidade, os mobilizadores foram selecionados tendo em conta a rede de contatos estabelecida com a localidade, sendo buscado, por intermédio deles, o acesso a moradores, o vínculo com atividades culturais, feiras e eventos religiosos.

Tiveram ainda, os mobilizadores, a função de ampliar o engajamento da comunidade e um papel relevante na organização de eventos e difusão de panfletos explicativos sobre o trabalho do PIRF.

A existência de um coletivo permanentemente ativo nas reuniões corresponde a uma percepção idealizada, o que tornou relevante pensar sobre os usos e apropriações da participação como prática e categoria nativa. Nesse sentido, é importante refletir sobre os feitos e ditos em nome da participação.

A Participação como Demanda de Movimentos

As demandas de participação emergem desde as bandeiras dos movimentos estudantis de 1968. Posteriormente, foi retomado o desejo de participação nos movimentos sociais urbanos das décadas de 1970 e 1980, momentos nos quais se reivindicava assento nas decisões relacionadas a projetos sociais referentes à educação, saúde e moradia. Aliados de bens de consumo público, os movimentos sociais urbanos inicialmente expuseram reivindicações e criticaram a tendenciosidade do Estado no atendimento de suas necessidades. Expuseram, assim, as desigualdades de cidadania e distribuição dos bens de consumo na cidade. No momento da abertura democrática, as demandas por participação disseminaram-se. A revitalização das instituições deveria passar sob a ótica dos movimentos, pela presença de atores capazes de interferir no rumo das decisões e políticas públicas.

A participação como demanda de movimentos em Fortaleza passou a fazer parte das organizações associativas de bairros, programas sociais

governamentais e reivindicações dirigidas ao Estado. Posteriormente, muitas administrações municipais e projetos acenaram com formas de interlocução com a população, baseando-se nos princípios da descentralização e gestão partilhada de recursos previstos na Constituição (BARREIRA, 2012). Diferentes experiências e apropriações políticas de participação hoje se materializam em coletivos organizados, nos quais se inscrevem a necessidade de ações capazes de traduzir os chamados interesses populares.

A intervenção de políticas sociais, nomeadas de “participativas”, exigiram a intermediação de associações para o repasse de bens de consumo coletivos, contribuindo para o aumento significativo de entidades de bairro, provocando a ideia de que a presença de moradores nos projetos garantia a defesa de interesses coletivos, necessitando, no entanto, ser qualificada. Entidades consideradas simples repassadoras de projetos carentes de legitimação foram alvo de críticas por parte de associações consideradas representativas de interesses comunitários. O saldo das múltiplas situações de comunicação entre moradores e programas sociais foi a presença de uma rede de relações dotada de muita variedade. A demanda de uma participação “verdadeira” faz parte de muitos discursos, inclusive alusivos à necessidade de reforçar o protagonismo de representados. Outras críticas referentes à concentração de atividades de representação entre os mesmos líderes criaram as demandas de uma participação ampliada, ainda hoje motivo de reclamações e desejos de que os projetos alcancem um número cada vez maior de moradores. O fato é que a participação constitui, simultaneamente, uma demanda e uma crítica, constituindo um ideal comunitário em permanente discussão.

A materialidade da participação nos espaços institucionais

Desde a Constituição de 1988, no Brasil, as propostas de planejamentos urbano incluem a participação como presença obrigatória.

A participação materializou-se em leis e projetos específicos atinentes à gestão das cidades. De acordo com o Decreto Federal n. 5.790 de 2006 (BRASIL, 2006), o Conselho da Cidade promoveu cooperações, incentivos e parcerias no âmbito municipal regional e federal. Desse dispositivo emergiram parcerias institucionais e subsídios a planos diretores. A gestão das cidades passou a ser percebida como inovadora, abrindo condições para participação de moradores em vários projetos de intervenção, por meio de conselhos.

Documentos institucionais também utilizaram o termo participação como referência para pensar em projetos institucionais estabelecidos em diferentes momentos e contextos. Assessorias e lideranças populares incorporaram o tema da participação como discurso, criando espaços vários de interlocução e redes de comunicação, que hoje integram a prática das instituições.

O Conselho Gestor das ZEIS foi criado com objetivo de acompanhar a elaboração, a implementação e o monitoramento do plano integrado de regularização fundiária – PIRF da Zona Especial de Interesse Social, tendo por base o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018.

Trata-se de um dispositivo de representação que tem natureza consultiva e deliberativa, incluindo presença equitativa dos moradores repartidos em diversas comunidades e órgãos públicos de gestão urbana. Na atuação do Conselho Gestor estão previstas ações de democratização dos procedimentos e processos, conferindo prioridade a programas e projetos de habitação de interesse social associados à melhoria da qualidade de vida da população, inserindo-se, também, propostas para a geração de emprego e renda. O Conselho tem ainda, nos seus atributos, a função de colaborar para a consolidação das ocupações dos atuais moradores da ZEIS, minimizando remoções e permitindo reassentamentos. Estes somente feitos em situações especiais, preferencialmente, em áreas próximas.

As atribuições do Conselho Gestor são as seguintes: Auxiliar no processo de sensibilização, mobilização e capacitação dos seus membros

e dos moradores residentes em ZEIS no processo de implementação desse instrumento jurídico-político; II - Participar da elaboração do PIRF, auxiliando o Poder Público: a) na indicação de projetos relativos à habitação e à regularização fundiária; b) na pactuação quanto às regras especiais de uso e ocupação do solo; c) na indicação dos projetos relativos às obras complementares de saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos relacionados à habitação; d) na indicação das políticas públicas prioritárias para o território objeto do PIRF; e) na convocação de reuniões ampliadas com a comunidade sempre que necessário. III - Deliberar sobre o PIRF. IV - Auxiliar o Poder Público na implementação e no monitoramento do PIRF. (Cf. Regimento-interno-ZEIS DO Pici).

A participação é feita de práticas e variedades de situações. Se as tensões são frequentemente silenciadas, ou as hierarquias postas como suspensas, o trabalho de atuação junto a “comunidades” deixa emergir circunstâncias importantes para se pensar sobre as relações subjacentes às práticas que se efetivam em seu nome.

O tema da participação, entretanto, nem sempre é posto em discussão, pois é naturalizado em falas e registros que envolvem a presença diversa de profissionais na condição de mediadores de projetos.

A participação como requisito necessário ao funcionamento do PIRF mediou todas as situações, incluindo um caderno específico voltado para aprofundar as formas de ação participativas, assim como, os desdobramentos posteriores do Plano. As reuniões constituíram momentos nos quais a importância da participação era mencionada, sendo esse os momentos nos quais a ampliação de presentes atestava o requisito da participação.

As Reuniões

A preocupação permanente com a frequência às reuniões ocorreu desde o início de elaboração do PIRF, momento no qual se refletia sobre a presença recorrente das mesmas lideranças nas várias reuniões, tornando a participação restrita e concentrada.

As reuniões constituem momentos nos quais a participação adquire um estatuto de visibilidade. Precedidas de um trabalho de preparação, constituem ocasiões nas quais as comunidades se deixam ver e se afirmam como parte de um coletivo. Se tomamos a assertiva de Durkheim de que os rituais são atos de sociedade (Durkheim, 1996, p. 422), pode-se dizer que as reuniões são atos de “comunidade”. É nelas que os moradores expressam sua capacidade de falar em nome de um todo, ao mesmo tempo em que demandam a necessidade de chegada dos projetos em todas as localidades. Há, portanto, um critério de representatividade que se repõe a cada momento em que a ausência de representantes de determinadas áreas questiona a capacidade de aglutinação de todos em nome de um projeto. Se a palavra comunidade é mencionada no singular para se referir ao bairro no contato com instituições públicas, internamente as comunidades são apontadas em sua pluralidade e afirmação da necessidade de reconhecimento dos problemas de cada local em suas especificidades. A referência a comunidades “esquecidas” dentro do bairro constituiu, em várias ocasiões de reunião do Conselho Gestor, uma maneira de afirmar diferenças e necessidades que deveriam estar incluídas no PIRF.

As reuniões expressam também o momento no qual os moradores apresentam positivamente seu bairro caracterizado por meio de atividades culturais e ações que podem reverter estigmas. Estes frequentemente associados aos que moram em lugares não legalizados, usualmente denominado de periferia. O local das reuniões em escolas ou espaço de funcionamento de projetos aciona, portanto, algumas das estratégias locais de reconhecimento. O espaço da reunião é como uma sala de visita das comunidades, instituindo o sentido de unidade colaboradora que contribui para uma espécie de cosmologia local. Muito embora as disputas cotidianas estejam mais ou menos presentes nas reuniões, o termo “comunidade” adquire uma eficácia simbólica na suposição de que é na “unidade das carências” que se deve buscar ganhos para todos.

O estatuto da reunião como referência para se pensar na construção do trabalho político foi tratado por Comerford (1999) em pesquisa

sobre a sociabilidade camponesa. A reunião pesquisada pelo antropólogo em sua ritualidade apontou a importância dos registros de pauta e coordenação como fatores interessantes para demonstrar sentidos da participação. Era na ocasião das reuniões formais que a “falta de participação” era mencionada, havendo discussão sobre as causas e os modos de ampliar a presença de ouvintes (p. 72). Trata-se de uma situação que mais ou menos se repete em outros trabalhos coletivos de organização na cidade, tornando a presença ou ausência algo distante de uma ação banal. Evoca-se, nesse momento, o processo de representação comunitária e o reconhecimento da existência de interesses coletivos.

É importante ressaltar que as reuniões do PIRF tinham estatuto diferenciado. Numa classificação sem rigor, poderiam ser pensadas as primeiras reuniões referentes à apresentação da proposta de trabalho, as reuniões de andamento do processo e reuniões de resultados da pesquisa e aprovação de produtos. As reuniões iniciais caracterizaram-se pela construção da confiança e crença no trabalho. Nesse sentido foi levado em conta o conhecimento prévio que os moradores tinham de sua história, aí se incluindo o diagnóstico dos problemas. Trata-se de um ponto sensível, considerando a existência de uma saturação de informações que torna os moradores espécies de “objetos de estudo” que, segundo eles, não trazem efetivas melhorias.

Sim, os moradores não eram iniciantes e tinham um capital simbólico acumulado. A suposição de que os moradores portavam experiência e conhecimento de sua história enriqueceu as entrevistas e depoimentos. Na mesma direção, tornou-se importante reconhecer a existência de documentos na posse de moradores, sobretudo, antigas lideranças, que já haviam dispensado seu tempo e trabalho para regularização da área. Nesse sentido foram incluídos no diagnóstico socioeconômico, referente ao caderno 2, os trabalhos prévios contendo artigos publicados de moradores sobre a caracterização do bairro³. A condição de que éramos

3 Ver por exemplo, Sérgio Rocha, “Um olhar sobre o Poço” in Revista Dragão 1, Instituto Dragão do Mar, Fortaleza.

“aprendizes” relativizou a ideia de um saber acadêmico prévio que faz o diagnóstico sem incluir a experiência dos pesquisados.

Pensar o espaço como lugar vivido, caracterizado por portar sentidos vários de experiência (Agier, 2011), guiou as observações, reforçando sensibilidades. Durante a elaboração do questionário, a equipe dos profissionais de sociologia percebeu a diversidade de classificações e divisões que portam as comunidades e seus efeitos típicos de unidade e divisão. Esse critério foi levado em conta na construção do diagnóstico.

As reuniões de aprovação dos cadernos possuem um estatuto mais formal, tendo em vista a presença de membros do Conselho Gestor, que incluem representantes de instituições, ONGs e representantes das comunidades. A presença nas reuniões é precedida de convocatória formal e convites, sendo esse o momento em que os sentidos de comunidade e participação são mais dotados de visibilidade e postos à prova.

Os mapas sociais de oficinas integraram as metodologias de participação, constituindo reuniões nas quais a presença de moradores se fazia importante pela condição de proximidade na troca entre saberes. Era a ocasião na qual as projeções urbanas e o planejamento eram discutidos. As reuniões para a elaboração de mapas sociais constituíram um dos momentos peculiares de articulação entre a equipe de geografia e moradores pertencentes a várias localidades. Mantiveram a característica de eventos descentralizados e inclusivos. Embora tenha havido testemunhos de que “eram sempre as mesmas pessoas presentes nas reuniões”, o fato de ocorrerem em locais variados do bairro permitiu a diversificação da frequência.

Os mapas sociais foram considerados instrumentos de mobilização das comunidades, sendo a ocasião na qual os moradores tiveram oportunidade de projetar suas demandas para o território. Propondo-se a serem alternativas a propostas de intervenção previamente formuladas, os mapas sociais pretendem uma inversão das formas usuais de realizar diagnóstico, valorizando a percepção dos atores, o modo como constroem sua história e os sentidos de pertencimento. Partem, portanto, de uma ruptura com as

cartografias tradicionais, valorizando a presença de atores e seus discursos. Trata-se de instrumento metodológico que têm como ponto de partida a “participação mobilizadora”, agindo como processo cuja finalidade não se limita à informação peculiar ao diagnóstico. A ideia é fazer os próprios moradores produzirem relatos sobre questões partilhadas, instituindo uma história com atores e suas representações (PAULSTON, 1996).

Sem romper com as divisões territoriais formais, os mapas sociais incorporam às análises outras dimensões socioculturais de território. Os mapas desenvolvidos pela equipe de geografia, sob a direção de Adryane Gorayeb, forneceram subsídios importantes para pensar sobre o modo como os moradores dividiam espacialmente o local de moradia e, a partir dessas classificações, projetavam o desejo de mudança. A ideia de realizar os mapas, incorporando categorias nativas, produziu entre os presentes a evidência de um saber popular valorizado. Nessa metodologia também o tema da participação aflorou, havendo situações nas quais as reuniões foram reagendadas pela impossibilidade de reunir um número desejado de moradores. No entanto, mesmo que algumas reuniões fossem adiadas por conta da baixa presença de moradores, os comentários sobre as mesmas e a votação de propostas desenhadas nos mapas e revalidadas nas reuniões do Conselho demonstravam que, naquele momento, emergia um tipo de protagonismo baseado no reconhecimento e valorização de demandas dos moradores.

Se as reuniões formais do Conselho mantinham a tensão de lugares sociais (investigadores e investigados), o “sucesso” dos mapas vinha do sentimento de que as informações coletadas traduziam o desejo coletivo das comunidades. A baixa frequência não era interpretada como descrença no Plano, mas espaço de reconhecimento a ser conquistado. A eficácia simbólica dos mapas esteve, portanto, na capacidade de traduzir a “participação” vista não apenas como presença, mas registro documentado dos “interesses comunitários”.

As oficinas, ao lado de outros eventos nos quais a participação se tornou objeto de legitimação, tiveram um caráter pedagógico que se

fez acompanhar de ensinamentos sobre as leis, a escolha dos formatos urbanísticos e as reflexões sobre a organização da economia local. Oficinas de normatização especial e oficinas para a realização de plano urbanístico foram importantes no sentido da definição de diretrizes e propostas. De natureza mais prática, as oficinas constituíram momentos nos quais o caráter de planejamento do local de moradia apareceu mais fortemente. A tradução de propostas em planos e mapas implicou na organização das demandas comunitárias em possibilidades efetivas e melhorias, mantendo-se o princípio de aproveitamento das experiências locais, tal como está previsto na regularização das leis urbanas. Os presentes nas oficinas, nesse sentido, colocavam-se como estando de posse de um saber a ser partilhado pelo restante dos moradores ausentes.

As oficinas realizadas para o Caderno de Geração de Emprego e Renda tomaram como referência a Metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento. A abordagem metodológica considera a importância da participação em todos os processos de formação e capacitação, advogando, ainda, o reconhecimento de outras formas de saber e diálogo entre os mesmos, seguindo a proposta educacional de Paulo Freire. O levantamento das formas de trabalho e a exploração das potencialidades locais fizeram parte das estratégias de elaboração da proposta de emprego e renda. A experiência de atuação também apresentou as dificuldades de uma maior adesão, impondo a necessidade de pensar sobre as idealizações de um “coletivo” não isento das influências de concorrência do mercado. De uma perspectiva socioantropológica, a distância entre o esperado da participação e o efetivamente praticado impõe questões boas para pensar, aí inserindo-se as projeções de unidade e comportamento valorativo que atribuímos aos setores mais carentes da sociedade. Nesse sentido, é importante evocar a sociologia de Bourdieu quando propõe a necessidade de se analisar as práticas e relações sociais para além das projeções ou determinismos. Isso implica tanto a negação de determinismo estrutural como sentido das ações mais pessoais supostamente pertencentes às escolhas dos sujeitos.

(BOURDIEU, 1989). Nessa ótica relacional é importante pensar que as lógicas da competição atravessam o cotidiano das comunidades, mesclando-se a possibilidades potenciais de economia solidária.

Perceber arranjos e coexistência de formas diferenciadas de comportamento econômico torna-se relevante na projeção de arranjos produtivos.

Pelo exposto, é possível observar as formas variadas de participação e engajamento que contêm processos variados nas áreas estudadas. A concentração da participação em lideranças constituiu um fenômeno existente nos três bairros, demonstrando o fato de que os envolvimento em processos coletivos tendem a criar diferenciações. Um capital simbólico acumulado termina concentrando-se naqueles que gradativamente se tornam os “porta-vozes da participação”. Supor formas equânimes de participação pode, assim, representar uma visão previamente definida de que os moradores na condição de demandantes fundamentais de políticas públicas compõem um universo indiferenciado de práticas. Incorporar diferentes formas de envolvimento, assim como analisar os efeitos da participação em uma rede complexa de relações, parece um caminho importante de pesquisa. Os temas da confiança ou descrença põem um ingrediente a mais no conjunto de questões tratadas.

Confiança e descrença nas instituições

Ao lado dos desafios da participação, a confiança nas instituições se faz presente de forma mais ou menos sutil, constituindo par importante no desenvolvimento dessas reflexões. Reverter a “descrença” em tantos projetos governamentais já prometidos e não cumpridos, ou iniciados e não concluídos constituiu um dos obstáculos previstos na experiência de trabalho. O PIRF seria, dizíamos, um instrumento de luta, mas não uma “solução pronta”. Essa foi uma formulação que perpassou todo o trabalho, conduzindo a explicação constante para os moradores de que o Plano era uma organização de demandas adequadas às leis e

possibilidades já vigentes de moradia, necessitando, ainda, enredar-se nos espaços institucionais, incluindo a necessidade de leis e aproveitamento de regimentos já existentes.

Poderia ser considerado, o Plano, um instrumental jurídico e urbanístico capaz de garantir a permanência de moradores prevista na demarcação das zonas especiais de interesse social. Permitiria o Plano a regularização da área, viabilizando a permanência tantas vezes ameaçada pela especulação ou por outras propostas governamentais não irmanadas com as ZEIS, cuja remoção pairava como ameaça.

Ressalta-se que a proposta de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social responde a uma nova política de não remanejamento de populações ocupantes de áreas não legalizadas, em oposição à criação de conjuntos habitacionais que fizeram parte das formas tradicionais de planejamento urbano nas décadas de 1970 e 1980. As ZEIS podem ser consideradas simultaneamente uma lei sancionada por políticas públicas e conquista do direito de comunidades pautadas pelo princípio de permanência e valorização da área para a moradia.

De todo modo, a existência de especulação imobiliária e a possibilidade de obter ganhos em situações de vendas de terrenos explicitaram ambiguidades de posições que somadas à desinformação, carência de serviços básicos e falta de documentação (papel da casa) terminam criando variedade de posições diferentes com incremento de desconfiança.

Nosso desafio era, portanto, reforçar a crença no trabalho coletivo e confiança institucional, valorizando a condição da Universidade como espaço de pesquisa e intervenção responsável.

A problemática da confiança vem sendo analisada por diferentes autores da psicologia, sociologia, ciência política, administração, políticas públicas, dentre outras. Inúmeras pesquisas empíricas comprovam ser a confiança fator imprescindível para a gestão de organizações públicas e privadas, sendo um elemento facilitador para a tomada de decisões,

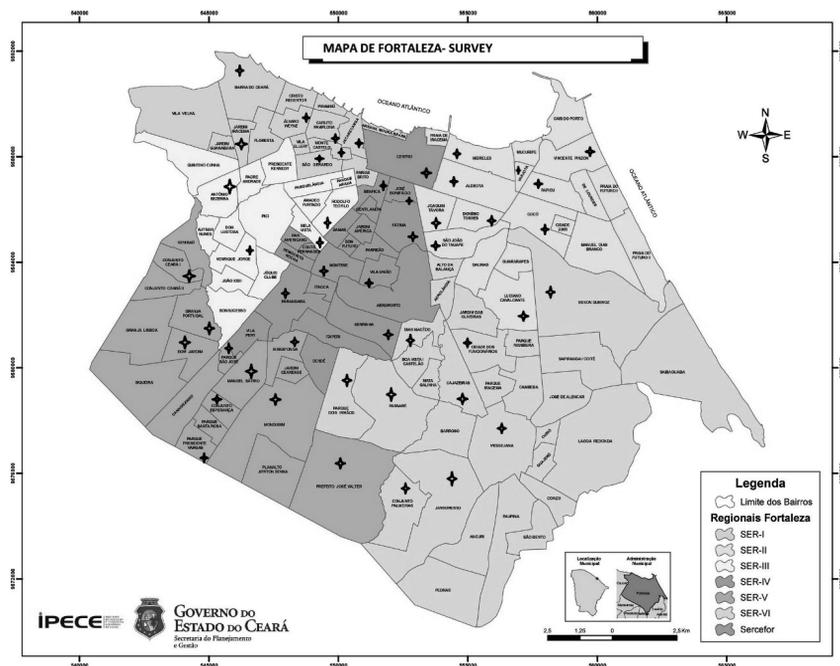
aumento de troca de informações, redução de conflitos e aumento dos índices de satisfação, além de diminuir os custos relacionados à aplicação de instrumentos de segurança, tais como monitoração, regras e procedimentos formais (ZANINE; MIGUELES, 2012). Todas essas questões contribuem para o êxito de políticas de médio e longo prazo.

No que diz respeito às políticas públicas, cada vez mais o elemento confiança é considerado parte integrante de processos relativos à execução de propostas e resultados (PEREGRINO, 2012)

Todavia, apesar da sua relevância para um ambiente de trocas e de cooperação, a ênfase emprestada à confiança nem sempre é considerada. Como consequência, observa-se insatisfação permanente do cidadão com o funcionamento do Estado. (PEREGRINO, 2012, p.25)

Um *survey* realizado em Fortaleza pelo Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC), em junho de 2015, a respeito dos temas da participação e confiança pode dar indicações interessantes para as reflexões em curso. A pesquisa foi realizada por ocasião do projeto Fortaleza 2040, envolvendo 149 pessoas, distribuídas em 47 bairros da cidade, conforme o mapa exposto a seguir:

MAPA 1



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Os entrevistados que participaram do *survey* estavam situadas na faixa etária entre 18 a 49 anos (82%), incluindo homens e mulheres, com escolaridade que variava do Ensino Médio Completo (25%), Superior Incompleto (31,5%), Superior completo (12,8%) e Pós-graduação (12,8%).

As perguntas versavam sobre temáticas relacionadas aos valores e atitudes sociais. A proposta da investigação era a de que os entrevistados pudessem também externar sua opinião sobre instituições, referente ao tema da participação e confiança. A suposição presente na proposta de investigação era a de que as democracias modernas atribuíram papel especial às instituições consideradas um meio pelo qual os cidadãos realizam as suas aspirações e interesses. Ou seja, possuem as instituições

uma função de mediação que permite distinguir o regime democrático de outras formas de governo (MOISÈS, 2008).

A confiança interpessoal também foi posta em exame, a fim de mensurar o nível de confiança que as pessoas têm em seus pares, em indivíduos com os quais não guardam relações estreitas e naqueles com os quais não convivem absolutamente.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Considerou-se a confiança do ponto de vista conceitual como conjunto de percepções e práticas que induzem a crença nas instituições e pessoas, mobilizando conseqüente espaço de interações e pactos sociais.

Quando questionados sobre a confiança em geral nas pessoas, 47% dos entrevistados repartiram-se, posicionando-se de modo totalmente favorável (3%), sendo que 44% responderam que confiavam em parte, considerando a existência de algum tipo de restrição. O outro segmento de entrevistados foi composto por indivíduos considerados desconfiados, repartidos entre 30% que afirmaram confiar pouco nas pessoas e 23% que se posicionaram afirmando a não confiança nas pessoas.

Chama a atenção, no entanto, que entre os posicionamentos extremos — aqueles que confiam totalmente (3%) e os que não confiam (23%) — a diferença seja de 20%, o que denota maior propensão à desconfiança.

O instituto de pesquisa IBOPE realiza anualmente, desde 2009, uma pesquisa intitulada *Índice de Confiança Social*. A proposta é medir (numa escala de 0 a 100, sendo 0 para total desconfiança e 100 para total confiança) os níveis de confiança dos brasileiros, seja nas instituições, nos atores políticos e nas relações interpessoais.

O que vem se percebendo ano a ano é uma escalada geral de desconfiança não somente nas instituições e nos atores políticos, mas também nas relações interpessoais. Embora com índices também em queda, há ainda uma propensão de se confiar mais nas pessoas da própria família (85), em menor número nos amigos (67), menos ainda nos vizinhos (59) e ainda menos nos brasileiros em geral (54), demonstrando que há mais facilidade em confiar naqueles que são mais próximos do que naqueles com os quais não se guarda proximidade. Essa não é uma constatação inusitada, considerando-se que desde as últimas décadas os teóricos vêm se debruçando sobre o aumento dos índices de desconfiança no mundo. Do ponto de vista social, esses dados são reveladores de um processo crescente de desconfiança que traz consigo dificuldades de criar e manter pactos coletivos.

No *survey* de 2015, apesar de concordar que os cidadãos devem contribuir nos afazeres que dizem respeito às suas necessidades pessoais, parte significativa dos entrevistados considerava que o governo deveria se responsabilizar mais para garantir boas condições de vida a todos.

Talvez seja paradoxal pensar que ao mesmo tempo em que as pessoas reforçam responsabilidades que devem ser assumidas pessoalmente existe uma demanda às instituições certamente tributárias de um sentido de desconfiança. Na pesquisa anual que o IBOPE (2019) realiza para medir os níveis de confiança da população brasileira, é flagrante a pouca confiança que desfrutam algumas instituições e atores políticos perante a população, sobretudo as mulheres. Em um índice

que varia de 0 a 100, o governo da cidade tem uma pontuação de 44, sendo os partidos políticos aqueles que detêm a menor confiança (27). Organizações da sociedade civil, como ONGs, associações de moradores, movimentos sociais, por sua vez detêm uma pontuação de 58.

Apesar da desconfiança ser generalizada entre as diferentes classes sociais, é visível que as classes D e E tendem a suspeitar ainda mais das instituições e dos atores políticos do que o conjunto da população. Posição diferente pode ser encontrada na confiança depositada pelas referidas classes nas igrejas, escolas públicas, sistema judiciário, sindicatos e meios de comunicação.

Os moradores de bairros caracterizados pela existência de formas variadas de ocupação vivem em sua maioria sob o signo da descrença de que o poder público não vai tomar atitudes que os beneficiem, alternando essa percepção com o medo de serem expulsos de suas moradias. Demandantes de políticas públicas, eles são ao mesmo tempo descrentes de sua eficácia.

A precariedade ou inexistência de serviços básicos, como postos de saúde, saneamento básico, pavimentação de ruas, praças, espaços de lazer, segurança e promessas não cumpridas, reforça a descrença nas instituições e nos atores políticos.

No que diz respeito às ZEIS do Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, e a luta de anos pelo PIRF, a temática da desconfiança sempre esteve presente nas falas durante nossos encontros e nas diferentes entrevistas feitas com lideranças das comunidades.

As falas que exprimiam o questionamento do processo apareciam em tom de desabafo, aludindo ao cansaço. Em forma jocosa, referiam-se ao tempo de espera. Uma das lideranças costumava repetir em suas falas públicas que “já vi nascer e crescer dois filhos enquanto a luta pela ZEIS continua, sem ainda sair do papel”.

É possível destacar três formas de reação ao PIRF que pudemos observar ao longo do tempo de trabalho.

1- Aceitação e crença de que o instrumento trará melhorias para o bairro

As lideranças, sobretudo participantes do Conselho Gestor, constituem as principais adeptas ao Plano, colocando-se, muitas vezes, como acionadoras de credibilidade, tentando passar aos demais moradores a legitimidade do PIRF. Alguns líderes buscavam a permanente construção de credibilidade. Outros argumentavam que não era tão simples a crença no PIRF, pois na comunidade “existiam pessoas que se manifestavam contra o Plano, sendo extremamente desconfiadas” – por isso, era preciso ter cautela.

2 – Aceitação relativa por conta de tantos projetos iniciados e não concluídos

Essa talvez seja a atitude mais comum entre os moradores, tornando-se também presente nas próprias reuniões, nas quais lideranças afirmavam que sua comunidade estava pouco presente, encontrando-se distante espacialmente dos locais de encontro. Em várias situações, alguns moradores faziam perguntas sobre o que de fato aconteceria com sua residência.

3 – Rejeição por não saber se o PIRF trará dificuldades pessoais em relação, sobretudo, à posse legal da moradia

Destaca-se, nesse conjunto, lideranças para quem o trabalho em articulação com os poderes públicos termina desfavorecendo os interesses comunitários, criando uma legitimação que contribui para esvaziar o senso crítico. Alguns moradores apontavam o PIRF como “um plano a mais” entretantos previamente existentes. A categoria de moradores “menos engajados” inclui também as facções para quem as propostas de intervenção podem alterar as possibilidades já garantidas do comércio ilegal.

Nenhuma das questões pensadas nessa tipologia pode ser vista de forma absoluta, sendo cambiável ao longo do processo. É possível

considerar a existência de uma diversidade relacional que não é absoluta, antes traduzindo um efeito das espacialidades e experiências que se encontram subjacentes às chamadas comunidades.

É relevante ainda reiterar que, subjacente ao conceito de comunidade, os bairros são caracterizados por diferenças espaciais e modos de vida, aí se incluindo as facções que não desejam ter o sistema de atuação alterado por conta de injunções externas. Trata-se de diferenciação interna, geralmente omitida em situações nas quais o discurso de unidade é relevante. No contexto do PIRF, a construção simbólica da unidade *versus* diferenciação se pôs o tempo inteiro, tendo em vista a existência de um projeto urbanístico capaz de abarcar condições várias referidas nas formas de saneamento, acesso a serviços básicos, divisão entre as casas etc.

A reflexão sobre a confiança ou crenças circundantes, no entanto, deve incluir as diferenças internas aos bairros, os acessos desiguais a bens públicos e as legalidade, que certamente influenciam modos de pensar e agir.

Saber das comunidades e saber acadêmico: a Universidade como mediadora

Os temas da participação e descrença parecem caminhar juntos embora por veredas diferentes. É importante ressaltar a condição de mediação feita pela Universidade.

A Universidade desempenhou papel fundamental de mediação, atuando na melhoria da desconfiança e crença na eficácia do PIRF. E isso se deu por várias razões. O fato de alguns professores terem contatos anteriores com as comunidades assegurava uma credibilidade prévia. Assim não eram vistos como “representantes de políticas urbanas”, mas facilitadores na condução de conquistas. Em algumas situações, nas quais foi solicitado a retirada do nome das instituições no momento de convidar moradores para participar de eventos, essa questão ficou clara.

Por várias razões, a equipe do PIRF atuou como facilitadora de acessos aos poderes públicos e tradutora dos “desejos das comunidades”. Necessário lembrar que os vários projetos de extensão existentes na Universidade Federal do Ceará, principalmente nos bairros Bom Jardim e Pici, criaram espaços de credibilidade, facilitando novas entradas para projetos urbanos. Essa condição de apoio a comunidades carentes entra, portanto, como um capital social importante que, certamente, atuou na credibilidade e mediação dos trabalhos do PIRF. Destacamos, ainda, o fato de que a presença das comunidades em reuniões feitas na dependência da UFC promoveu o sentido de acolhimento e cooperação entre moradores e os profissionais das diversas áreas do conhecimento. Na reunião de lançamento do PIRF, em momento anterior a assinatura do projeto, a recepção a moradores feita no salão nobre da Reitoria, com a presença do Reitor conferiu legitimidade e sentido de reconhecimento. A situação de parceria entre Universidade e comunidades foi diversas vezes pronunciada durante os discursos, destacando-se a importância da participação no encaminhamento do trabalho. Não seria exagerado afirmar que a Universidade permitiu um apaziguamento de tensões que costumam acontecer em projetos que envolvem diretamente a população e os poderes públicos.

As articulações entre o saber acadêmico e o que se nomeia de “saber popular” estão presentes em muitos trabalhos sociológicos voltados para pensar sobre projetos sociais, envolvendo especialistas de várias áreas do conhecimento e população de beneficiados. As reflexões sobre essa rede de relações referem-se tanto ao caráter eficaz de uma troca de saberes como as dificuldades de convivência entre experiências profissionais distintas e, em muitos pontos, sem conexão evidente.

Os planos de intervenção urbana constituem matéria por excelência para analisar os temas da participação e da confiança. Trata-se de pensar sobre os desafios de um trabalho que acena com uma rede de atores, constituindo exemplo do que Giddens (1991) chamaria de reflexividade. O PIRF foi pensado como um processo contendo

dinâmicas diferenciadas e interativas. Nessa condição, a participação foi vista não só como um ideal a ser perseguido e avaliado criticamente, mas como dispositivo contendo possibilidades e desafios, entre os quais o tema da confiança esteve fortemente presente.

REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. **Antropologia da cidade, Lugares, situações, movimentos**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. “Participação, experiências, significado e rede de poderes em municípios cearenses” *In* Heredia Beatriz e Palmeira Moacir (orgs) **Política, Governo e Participação Popular**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2012. Coleção Sociologia & Antropologia.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- BRASIL. DECRETO Nº 5.790, DE 25 DE MAIO DE 2006. **Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5790-25-maio-2006-542506-norma-pe.html>
- COMERFORD, John Cunha. **Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais na Construção de Organizações Camponesas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política, 1999. (Coleção Antropologia da Política, 5).
- DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália**. São Paulo, Martins Fontes, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- IBOPE. **Índice de Confiança Social**. Disponível em <https://www.ibopeinteligencia.com/produtos-e-servicos/indice-de-confianca-social/> Acesso em julho de 2020.
- MOISES, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, Feb. 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 03 Mar 2021.

PAULSTON, R.G. **Social Cartography**: Mapping Ways of Seeing Social and Educational Change. Ed. Garland Publishing, 1996.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **O Fator Confiança na Implementação das Políticas Públicas**: Uma Proposta de Ferramenta de Análise Aplicada ao Caso das Organizações Sociais/ Fernando Otávio de Freitas Peregrino - Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012.

ROCHA, Sérgio “Um olhar sobre o Poço” in **Revista Dragão 1**, Instituto Dragão do Mar, Fortaleza.

ZANINI, Marco Tulio Fundão; MIGUELES, Carmen Pires. O papel mediador entre confiança e desempenho organizacional. **R.Adm.**, São Paulo, v.49, n.1, p.45-58, jan./fev./mar./ 2014.



Capítulo 2

O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PIRF: O PLANO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA ZEIS PICI, POÇO DA DRAGA E BOM JARDIM

Roselane Gomes Bezerra

Ruy Aurélio Rolim

Marcelo Rodrigues Rabelo

Introdução

Cada território, com as suas especificidades, constrói os seus entendimentos, mas também as suas dúvidas, esperanças ou resistências no tocante aos caminhos propostos pelo poder público para a institucionalização de direitos. A participação, necessária para a construção de planos, projetos, programas ou políticas públicas é um desafio constante, tendo em vista que esse modelo de administração que incentiva a participação é recente e decorrente do

processo de Reforma do Estado brasileiro iniciado em âmbito federativo após a Constituição de 1988 (BEZERRA, 2018). Como informa Avritzer (2016, p 50), “a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa”, e quem participa da gestão pública, de movimentos sociais ou estuda essa temática sabe que a participação é construída, em ritmos próprios, de acordo com a história e a memória das comunidades. A realidade das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Pici, Poço da Draga e Bom Jardim ilustra muito bem esse fenômeno, cada um desses territórios possui especificidades e é necessário ao poder público uma atenção especial às formas de organização e de participação imprescindíveis para a execução de políticas públicas.

Construir o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social para estas três ZEIS, da cidade de Fortaleza, foi um grande desafio. Porém, sendo o Plano de Participação uma das etapas do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), a construção da participação começou com a eleição de um Conselho Gestor participativo. Em termos cronológicos, o primeiro passo para a elaboração do PIRF está na Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 182 e 183, que abordam a necessidade da Função Social da propriedade, a Gestão Participativa das Cidades e a obrigatoriedade dos Planos Diretores. Na trajetória de construção de um Plano de Regularização Fundiária, tão importante para amenizar as desigualdades das cidades brasileiras, o Plano Diretor é fundamental para a política de desenvolvimento urbano municipal, pois permite a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. É importante destacar que a Lei Federal Nº 10.257/2001 regulamenta o Capítulo da Política Urbana da CF/88 e traça as diretrizes gerais da Política Urbana em três grandes linhas de atuação: 1) Indução do uso e adequação do solo; 2) Regularização fundiária; e 3) Democratização da gestão urbana, que, ao serem garantidos no Plano Diretor Participativo, nos territórios municipais, contribuem para que todos tenham o direito à cidade. O

Plano Diretor cria os instrumentos da Política Urbana, dentre eles as ZEIS, as quais representam a concretização dessas três linhas de atuação no território. Em síntese, o Plano Diretor prevê a criação de ZEIS com a eleição de Conselhos Gestores e a elaboração do PIRF, que, após aprovado pelo Conselho Gestor e comunidades das ZEIS, servirá como instrumento de luta por direitos.

O processo de elaboração do PIRF envolve muitas etapas e é um trabalho interdisciplinar. Após a elaboração de um “Diagnóstico da realidade local: análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco e identificação da oferta de equipamentos”, do “Plano de Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo”, do “Plano de urbanização”, do “Plano de regularização fundiária” e do “Plano de geração de emprego e renda” o “Plano de participação comunitária e desenvolvimento social” pode ser definido como a chave mestra que oferece aos moradores das ZEIS possibilidades de abrirem as portas para um longo caminho. O Plano de Participação é um instrumento democrático e busca atender as demandas levantadas pela população durante todo o processo de elaboração do PIRF. É importante destacar que a construção de um Plano de Participação requer uma leitura e um diálogo com os trabalhos realizados pelas diferentes equipes responsáveis por construir o PIRF, especificamente com a arquitetura, o urbanismo, o direito, a economia, a geografia e a sociologia.

O Plano de Participação, elaborado pela equipe de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), que integra o PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, teve como objetivo apresentar Diretrizes e Estratégias, Metas, Ações e Indicadores que deverão ser monitorados para o desenvolvimento de políticas públicas nos territórios das ZEIS. O Plano de Participação também orienta a compreensão e leitura do estado atual das políticas públicas urbanas nas localidades. Estimula os canais de participação com o objetivo de dotar os moradores de conhecimento e informações técnicas que colaborem na organização

das comunidades. A aquisição desse capital é fundamental para a luta por direitos. O plano também indica os caminhos jurídicos possíveis para a coletividade buscar as soluções para adversidades enfrentadas e os meios para execução do PIRF. Um outro objetivo do plano, não menos importante, é de estimular o desenvolvimento comunitário com a formação de novos agentes, para que a população se torne mais atuante nos processos decisivos da localidade, pois, é na partilha do conhecimento e do “poder” que acontece a realização efetiva da Participação Social.

A partir da experiência da elaboração do Plano de Participação para o PIRF das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim, o objetivo deste capítulo é contribuir para o debate sobre os desafios da participação e do controle social na definição de políticas públicas e também de apresentar os passos realizados para a construção de Planos de Participação, enquanto um produto necessário para o desenvolvimento de um PIRF.

Participação e controle social

Ermínia Maricato (2011) afirma que não é por falta de planos ou de planos de qualidade que as cidades brasileiras crescem desordenadamente. No caso da cidade de Fortaleza, a primeira Planta da cidade é de 1812, Planta de Silva Paulet. Em seguida tivemos a Planta de Adolfo Herbster, de 1875; e os Planos de Remodelação e Extensão da cidade, de Nestor Figueiredo em 1933, e de Saboya Ribeiro em 1947. Tivemos também o Plano Diretor de Hélio Modesto em 1963; o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, em 1972 – PLANDIRF; o Plano Diretor Físico de Fortaleza em 1979; o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, em 1992 e o Plano Diretor Participativo de 2009.

Mais recentemente, no ano de 2017, foi apresentado um plano de planejamento de médio e longo prazos, denominado Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade, Fortaleza 2040. Porém, a grande dimensão

territorial da cidade e o crescimento rápido e desordenado, e sem adequação aos planos urbanísticos, têm se manifestado como fatores que contribuíram para um desigual processo de urbanização e de execução de políticas públicas. Como consequência desses fatores, Fortaleza se apresenta hoje como um conjunto de territórios unidos espacialmente, mas com indicadores tão diversos que erguem fronteiras simbólicas, separando e segregando a população. Por esse motivo, o instrumento da ZEIS pode ser definido como uma política de justiça social (BEZERRA, 2018).

A cidade de Fortaleza vivenciou uma reforma administrativa no ano de 1997, na gestão do prefeito Juraci Magalhães, com o objetivo de “dar à população fortalezense uma vida de melhor qualidade através da gestão integrada, não apenas das políticas sociais, mas do conjunto das políticas públicas” (Junqueira 1998, p. 32). Nessa perspectiva, Junqueira (1997) afirma também que foi a partir dos pressupostos da descentralização, da intersetorialidade, da territorialização e dos grupos populacionais neles situados que a Prefeitura Municipal de Fortaleza buscou redefinir seu aparato governamental. Nesse período, foi inaugurado na capital uma nova gestão do espaço urbano, que buscava superar a distância entre o governo municipal e o cidadão por meio da criação de Secretarias Executivas Regionais (SER). Nesse contexto, a cidade de Fortaleza foi dividida em seis Secretarias Executivas Regionais (SER), todas foram constituídas por um aglomerado de bairros, com exceção da Regional do Centro (SERCEF), que só possuía um bairro e só foi criada no ano de 2008. Essas regionais abrigam atualmente 120 bairros (Bezerra, 2018). Os territórios que hoje pertencem as ZEIS Poço da Draga, Pici e Bom Jardim pertencem respectivamente as SER's II, III e V. Na atual gestão do prefeito Roberto Claudio (2017-2020), foi apresentado um novo projeto de territorialização da cidade, mais descentralizada e seguindo as diretrizes do Plano Fortaleza 2040. (Figura 1, Mapa de Fortaleza).

A elaboração das novas agendas territoriais propôs uma divisão de Fortaleza em unidades de planejamento territorial (os territórios), unidades de gestão territorial (as novas regionais) e a criação de fóruns por territórios que permitam planejar e acompanhar o desenvolvimento de cada um dos novos 39 territórios propostos (Agendas Territoriais, Fortaleza 2040). Essa nova divisão vem sendo motivo de algumas polêmicas, especialmente no caso da ZEIS Bom Jardim que teve os territórios separados.

Eduardo Grin (2017, p. 60) salienta que “una mayor descentralización requiere de un mayor control, evaluación de resultados y modernización administrativa.” Ou seja, a questão da descentralização está associada à necessidade de avaliação das políticas públicas por meio de metodologias que utilizem técnicas de aproximação e participação da população, capazes de transformar os tradicionais modelos administrativos. Ou seja, as novas agendas territoriais e a regularização fundiária das ZEIS devem ser acompanhadas de desenvolvimento sustentável para os territórios. A gestão desses territórios deve abranger as dimensões social, cultural, ambiental e econômica, as quais são identificadas a partir da participação das comunidades. Quem habita os diversos territórios da cidade é quem melhor pode determinar as escolhas sociais, definindo como identificar problemas e resolver segundo as prioridades. A territorialização é importante, mas a definição de estratégias coletivas e comunitárias só é possível por meio de estratégias de participação. É por meio do diálogo entre gestores e comunidades que políticas públicas podem ser desenhadas e as demais etapas do ciclo de formulação de políticas públicas, ou seja, o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação, efetivadas.

O PIRF é um instrumento que se coaduna com as premissas do desenvolvimento sustentável. E é por meio de um Plano de Participação que é possível identificar os problemas de cada ZEIS, bem como os indicadores que devem ser priorizados no processo de definição de políticas públicas para o território. O PIRF e, especialmente, o Plano de

Participação deixarão claro para as próximas gestões quais as políticas públicas prioritárias. É importante ressaltar que outras instâncias não governamentais, como o Terceiro Setor, podem se tornar implementadores de políticas públicas definidas para um dado território (Chacon, 2015). Com isso não estamos afirmando que o Estado possa se eximir na tarefa de diminuir as desigualdades presentes nos diversos territórios da cidade. Até porque a realidade atual das ZEIS, que se exprime por diversas carências, é fruto de consequentes ausências do poder público nesses territórios. Porém, organizações não governamentais, coletivos ou associações, algumas já existentes nos territórios das ZEIS, podem buscar implementar políticas públicas, assim como construir e monitorar indicadores.

O exercício da participação social é um elemento-chave para que se conquiste efetivamente uma melhor qualidade de vida em termos coletivos e individuais em qualquer território da cidade. Porém, esse exercício depende também de transformações culturais, para além da institucionalização, e mesmo de princípios éticos que possibilitem pactos de confiança entre cidadãos e gestores. Em termos conceituais, o controle social “pode ser identificado de duas formas principais: a área dos controles externos e a área dos controles internos” (Bobbio, 1999, p. 284). Ou seja, na primeira forma acontece do Estado para a sociedade, nesse caso, está incluído mecanismos de repressão destinados à manutenção da ordem, típicas de governos autoritários. Na segunda forma, que seria da sociedade civil para o Estado, é pautada na participação da sociedade, na elaboração e avaliação de políticas públicas, buscando resoluções das demandas sociais. Nesta perspectiva de Bobbio (1999), a área do “controle social interna” está associada à fiscalização administrativa na aplicação de recursos e no monitoramento e avaliação das políticas públicas (Bezerra, 2018).

Essa segunda forma de controle social, de acordo com Bobbio (1999), pressupõe a existência de mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Porém, simplesmente

conceituar participação não é suficiente para que possamos captar sua importância social, especialmente para a formulação de um Plano de Participação em uma ZEIS. Entendemos que esse conceito, como o próprio exercício da participação, deve ser construído. Nesse sentido, o Plano de Participação oferece caminhos, estratégias e propostas de continuidade da mobilização e alargamento constante da participação. A partilha de conhecimentos proporcionada no processo de elaboração do PIRF fortaleceu nas comunidades a consciência de que a participação é fundamental para a busca dos seus direitos. Entendemos que o Plano de Participação será um instrumento que os membros das comunidades utilizarão para, de forma autônoma, buscar a efetivação do PIRF.

Os passos para elaboração de um Plano de Participação

Todo o apanhado de informações que compõe o Plano de Participação é decorrente de estudos prévios sobre as comunidades e de oficinas e capacitações que têm como objetivo a partilha de conhecimentos sobre os aspectos urbanísticos, de infraestrutura, ambientais, culturais e socioeconômicos. Cabe ao Plano de Participação apresentar para as comunidades uma síntese dos principais problemas e ameaças, as forças e oportunidades dos territórios, as diretrizes, as ações, os indicadores e, especialmente, as alternativas de solução. O Plano de Participação é um instrumento para nortear os caminhos a serem percorridos.

A elaboração do Plano de Participação necessita de um acompanhamento das oficinas e capacitações realizadas pelas diversas equipes técnicas responsáveis por elaborar o PIRF. Porém, para garantir a participação e o envolvimento dos moradores é importante um processo ativo de comunicação, ainda nas etapas de preparação para as oficinas. Nesse sentido, a partilha de informações sobre o que é uma ZEIS e o que é o PIRF, por meio da distribuição de materiais informativos, foi um dos primeiros passos que a equipe de Políticas Públicas realizou nos três territórios das ZEIS.

Foi nos primeiros contatos por meio da distribuição de materiais, reuniões de planejamento, aplicação de questionários, levantamento etnográfico em cada rua dos territórios, que fomos percebendo as especificidades de cada comunidade. No caso da ZEIS Poço da Draga, fomos entendendo melhor que a resistência dos moradores em permanecer no território que habitam há, aproximadamente, cento e treze anos é um fenômeno importante para conhecer essa ZEIS. Outra característica dessa comunidade é o fato de estar presente em uma área que figura como uma centralidade de Fortaleza, em termos espacial e simbólico. Na verdade, essa característica dá o tom da resistência, pois torna o local, historicamente, alvo de ameaças de remoção. Por esse motivo, a mobilização e a participação nessa comunidade constituem questões de extrema sensibilidade. Ou seja, a proximidade ao centro comercial, cultural e histórico da cidade, assim como ao mar e aos bairros Praia de Iracema, Centro e Meireles dotam os moradores do Poço da Draga de um capital simbólico que inverte a lógica de precarização espacial com suburbanização. Residir em um espaço que necessita de uma regularização fundiária é um dado presente na comunidade. Porém, residir em um espaço central e dotado de uma infraestrutura de qualidade no seu entorno provoca nos moradores o sentido de resistência a projetos de intervenção propostos pelo poder público. Por esse motivo, a mobilização e a participação no Poço da Draga tiveram um ritmo especial, próprio de uma comunidade que vive em seu cotidiano a ambiguidade do processo de urbanização das cidades brasileiras, onde a falta de serviços básicos, como uma creche ou o saneamento básico, convive com a oferta significativa de equipamentos e políticas públicas da cidade, sejam culturais, de saúde, de mobilidade, entre outras.

Foram realizados diversos encontros no Poço da Draga com o propósito de desenvolver uma maior sensibilização dos moradores quanto à necessidade de elaboração conjunta do Plano de Regularização, porém, a mobilização foi sempre permeada por dificuldades. Das três ZEIS envolvidas no processo de elaboração do PIRF, a ZEIS Poço da

Draga apresentou a maior resistência e desafios para a mobilização e participação. Entretanto, as peculiaridades do Poço da Draga não impediram o caráter participativo do PIRF e o Conselho Gestor teve um papel fundamental na aproximação das equipes da Universidade com os moradores.

Quanto a ZEIS Pici foi a partir do contato, conversas e partilhas de informações nas oficinas e capacitações que foram identificados as principais forças e ameaças desse território e também as demandas mais urgentes, como a solução para os alagamentos, decorrentes da falta de saneamento básico atrelada à rede de esgoto e à drenagem que acarretam problemas ambientais, como a poluição das águas. As soluções para esses problemas são caminhos básicos para a garantia do bem-estar coletivo da população. Porém, a ZEIS Pici também tem muitas forças e oportunidades, a começar por possuir moradores com um sentimento de pertencimento e orgulho em viver nos diversos territórios da ZEIS. São muitas as organizações sociais e culturais que fazem dos seus trabalhos com a comunidade um movimento de resistência, conscientização e participação na luta por direitos e na construção de uma cidade mais justa. Uma das características da ZEIS Pici é a organização e a participação nos movimentos sociais, com a presença de jovens muito politizados e com grande potencial. Na ZEIS Pici, o diálogo é muito valorizado e a participação e o envolvimento da comunidade no processo de elaboração do PIRF foram uma constante, presente em todas as etapas. Nesse sentido, o Plano de Participação será um instrumento importante na indicação de caminhos para a execução das ações do PIRF.

A ZEIS Bom Jardim tem características importantes que facilitaram muito o trabalho de elaboração do PIRF. Historicamente é um território que precisa da organização e dos movimentos sociais para buscar direitos básicos. A ZEIS possui territórios apartados da cidade de Fortaleza, a distância geográfica das centralidades da cidade parece colaborar com a distância, ou mesmo ausência, de serviços básicos

proporcionados pelo Estado. Na construção do Plano de Participação, foram identificadas as principais forças e ameaças da ZEIS Bom Jardim e também as demandas mais urgentes, como a falta de saneamento básico que acarreta diversos problemas, como doenças graves. Outros problemas urgentes são as dificuldades de mobilidade dentro do território da ZEIS e a falta de equipamentos de saúde. São muitas as dificuldades partilhadas pelos moradores da ZEIS e as soluções para esses problemas são caminhos básicos para a garantia do bem-estar coletivo da população. Porém, a ZEIS Bom Jardim também tem muitas forças e oportunidades, especialmente a existência de um alto potencial artístico e cultural. A comunidade possui muitos jovens e uma grande variedade de artistas e produtores culturais nas mais variadas linguagens. São agentes coletivos como ONGs e Coletivos Artísticos que tornam o Bom Jardim uma referência no potencial cultural da cidade. Foi essa organização que facilitou o processo de construção de todas as etapas do PIRF, garantindo a participação e o diálogo com os diferentes territórios da ZEIS.

O conhecimento das forças e oportunidades, problemas e ameaças de cada território das ZEIS foi facilitado pelas lideranças já consolidadas em cada espaço territorial. Entendemos que o papel do Estado é dialogar e ampliar o leque de lideranças para tornar as políticas públicas mais participativas. A institucionalização do Conselho Gestor foi um passo imprescindível para a elaboração do PIRF. Outra iniciativa que muito contribuiu para o desenvolvimento do trabalho, e que pode ser definido como um importante passo na trajetória de construção de todas as etapas, foi a seleção de Mobilizadores Sociais, ou seja, pessoas de dentro das comunidades que trabalharam de forma remunerada na construção do PIRF. Os mobilizadores tiveram o papel de diálogo e de mobilização nas comunidades, alguns, inclusive, se destacando como futuras lideranças.

Os passos para a elaboração do Plano de Participação nos mostrou que precisamos de mudanças nas formas de fazer política participativa,

como informa Valeriano Costa (2015, p.153) “há uma reivindicação não apenas de mais políticas, mas também de novas formas de fazer política, e aí a coisa fica muito mais complicada, porque evidentemente o Estado não está preparado para isto”. Entretanto, coube a Universidade, como uma instituição do Estado, procurar reinventar as formas de fazer política participativa. As equipes técnicas adentraram nos territórios e fizeram da participação um pré-requisito para a construção de cada produto, mesmo com todas as adversidades, inclusive com as resistências, diferentes metodologias foram implementadas, sempre com o intuito de aproximação e diálogo. É importante destacar a instalação de um Escritório de Campo dentro de cada território, que foi uma iniciativa que também gerou maior proximidade e participação.

Anterior ao início dos trabalhos do PIRF, ainda em fase de projeção do trabalho, a equipe de Políticas Públicas fez um levantamento dos equipamentos públicos com raio de até 3km, com o intuito de melhor perceber como as políticas institucionais estão distribuídas nos territórios das ZEIS. Assim, buscou-se identificar, no decorrer dos trabalhos dentro da comunidade, como é a vivência desses espaços de interlocução entre moradores e instituições. O resultado da pesquisa exploratória foi apresentado no “Diagnóstico físico-ambiental, urbanístico e fundiária”. Na sequência dos trabalhos, foram propostas diversas oficinas pelas equipes da UFC para a construção conjunta das atividades. A equipe de Políticas Públicas esteve presente nas oficinas de cartografia social, coordenada pela equipe da Geografia; e de normatização, propostas pelas equipes do Direito e da Arquitetura, na aplicação de questionários e na etnografia rua a rua, coordenada pela equipe de Sociologia, assim como, em diversas reuniões junto à comunidade. Os bolsistas da equipe de Políticas Públicas contribuíram na elaboração e distribuição de convites para as diversas oficinas do PIRF e tiveram um maior contato com a população a partir dos dias destinados ao Escritório de Campo, onde foi possível apreender novas percepções acerca do cotidiano das ZEIS.

As principais metodologias utilizadas na elaboração de um Plano de Participação são as oficinas e capacitações, com o objetivo de planejar a elaboração do Plano de Participação e explicar o planejamento interdisciplinar do PIRF. A partir da análise do trabalho desenvolvido de forma interdisciplinar nas diversas etapas do PIRF, apresentamos para a comunidade, como produto final, uma síntese do diagnóstico e prognóstico da ZEIS com a identificação de Eixos Temáticos com os problemas e forças, presentes nos territórios. Os Eixos Temáticos e os respectivos indicadores apresentados tiveram como objetivo pontuar quais os aspectos mais relevantes para um acompanhamento a posteriori da comunidade.

O principal objetivo do Plano de Participação foi a construção desses indicadores, os quais contribuirão para a realização de Políticas Públicas que atendam às demandas das Zonas Especiais de Interesse Social, levando em consideração sua trajetória, seus condicionantes urbanos, ambientais, sociais e culturais. Os planos de participação apresentam os anseios da população pelas melhorias de políticas públicas, especialmente de educação, de saúde, de trabalho, de habitação e de lazer. Objetivou-se, também, oferecer os instrumentos possíveis para a população reivindicar os direitos historicamente suprimidos e/ou negados, conduzindo-os a uma situação de corresponsáveis pelas decisões locais. Nesse sentido, é apresentado nos planos os caminhos jurídicos para a participação social, os passos para a organização de capacitação jurídica-política, a formalização de entes, a categorização das entidades e, por fim, as recomendações do Plano de Participação, favorecendo assim, o sentimento de pertencimento dessas pessoas para com o meio em que vivem.

O Plano de Participação será um instrumento norteador para as instituições públicas no acompanhamento e monitoramento do PIRF na ZEIS, assim como possibilitara desenvolver canais de abertura para o diálogo com a comunidade, facilitando a pactuação de compromissos estabelecidos por ambas as partes. Como instrumentos para as

comunidades, desenvolvemos uma revista para cada ZEIS. O objetivo da revista foi partilhar informações sobre as políticas urbanas, no tocante aos marcos legais que levaram a construção das ZEIS, por meio de uma linguagem acessível. Dividimos a revista em três tópicos: primeiro, “o que somos”, onde apresentamos a realidade do território da ZEIS a partir de dados construídos durante a elaboração do PIRF; no segundo tópico, “o que queremos”, apresentamos os anseios de quem habita esses territórios e, no terceiro tópico, definido como “o que fazer”, expomos os caminhos que podem ser percorridos para a busca de um efetivo direito a cidade.

Além da revista, elaboramos também um site que trará a memória da construção do PIRF e outros mecanismos de informação e de participação. Com essas ferramentas, entendemos que a informação será democratizada e alcançará outros territórios do Brasil, que também necessitam de intervenções espaciais e sociais. Enfim, o Plano de Participação será a base para a consolidação de um instrumental eficiente de monitoramento contínuo de políticas públicas nos territórios das ZEIS.

Considerações finais

No âmbito da relação entre participação e políticas públicas fica evidente que o compromisso do Estado brasileiro com o controle social, com a participação popular e com o estabelecimento de mecanismo e canais de participação, dos mais diversos, tem como marco legal a Constituição de 1988. O Estatuto da Cidade e, por conseguinte, os Planos Diretores, supõem um caráter participativo e legalmente buscam promover a inclusão de diferentes atores na tarefa de produzir o espaço urbano. A elaboração do PIRF teve como objetivo ser uma política que integra uma equipe técnica, acadêmica e a participação popular para juntos, construir um produto final que contemple as necessidades e demandas da comunidade.

É importante destacar que os territórios das ZEIS são lugares marcados por movimentos e lutas sociais que, por intermédio de suas lideranças comunitárias, sempre buscaram reivindicar pautas prioritárias junto ao poder público. São espaços da cidade que sofreram um processo de exclusão no que tange ao desenvolvimento e planejamento do espaço urbano. Portanto, é natural que haja na população a ânsia por melhores condições de vida, com políticas públicas acessíveis e de qualidade, assim como moradia digna, melhores oportunidades de emprego, além de um aparato jurídico que garanta a permanência dos moradores no lugar onde sempre viveram. A institucionalização das ZEIS é uma política imprescindível para o desenvolvimento sustentável da cidade, com inclusão e qualidade de vida para todos os seus moradores.

Dentro do processo de regularização desses espaços, o PIRF é uma política exemplar por dotar o poder público de informações fundamentais para qualquer intervenção nesses espaços. Na construção do PIRF, a elaboração do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social se destaca por proporcionar um apanhado de informações sobre a ZEIS, como a identificação de indicadores que devem ser monitorados com o objetivo de fornecer elementos para a construção de políticas públicas que revertam os indicadores negativos desses espaços da cidade. Além de parâmetros urbanísticos específicos, esses territórios devem ser dotados de políticas públicas também diferenciadas, como mostrado nos diferentes produtos do PIRF, a questão da moradia digna vai muito além do habitar. Assim sendo, se faz necessário uma continuidade desse processo para a concretização da regularização fundiária e a implantação de políticas públicas que traga qualidade de vida para os moradores dos territórios das ZEIS e, conseqüentemente, para toda a cidade de Fortaleza.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia; Calos Vainer, Ermínia Maricato. **A cidade do pensamento único**, Petrópolis: Vozes, 2002.

- ARRETCHE, Marta T. S. O Mito da Descentralização: Maior Descentralização e Eficiência das Políticas Pública? In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 31, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2a. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**, Fortaleza: Edições UFC, 2004.
- BEZERRA, Roselane Gomes. Descentralização, participação e controle social: A concepção e a prática das Secretarias Executivas Regionais da cidade de Fortaleza. In **Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: as políticas, a política e a participação** / orgs. Eduardo José Grin, Camila Romero Lameirão, Fernando Luiz Abrucio e Mário Aquino Alves. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora ELSEVIER, 2004.
- CHACON, S. S.; Nascimento, V. S. do; LIMA JÚNIOR, José Ferreira. **Participação, protagonismo feminino e convivência com o Semiárido**. 1a. Ed. Rio de Janeiro: Garamond; Brasília: IABS. 2015.
- COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.** UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.
- FORTALEZA. **Relatório das ZEIS 2016**. Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publication>. Acessado em: 24/10/2019.
- FORTALEZA. **Relatório da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**. Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2018.
- GRIN, Eduardo José; BONIVENTO, José Hernández; ABRUCIO, Fernando. **El Gobierno de las grandes Ciudades: Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina**. Santiago, Chile: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Universidad Autónoma de Chile, 2017.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. In **RAP**: Rio de Janeiro Mar./Abr., 1998.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas Formas de Gestão na Saúde: Descentralização e intersetorialidades. In **Saúde e Sociedade** 31- 46, 1997.

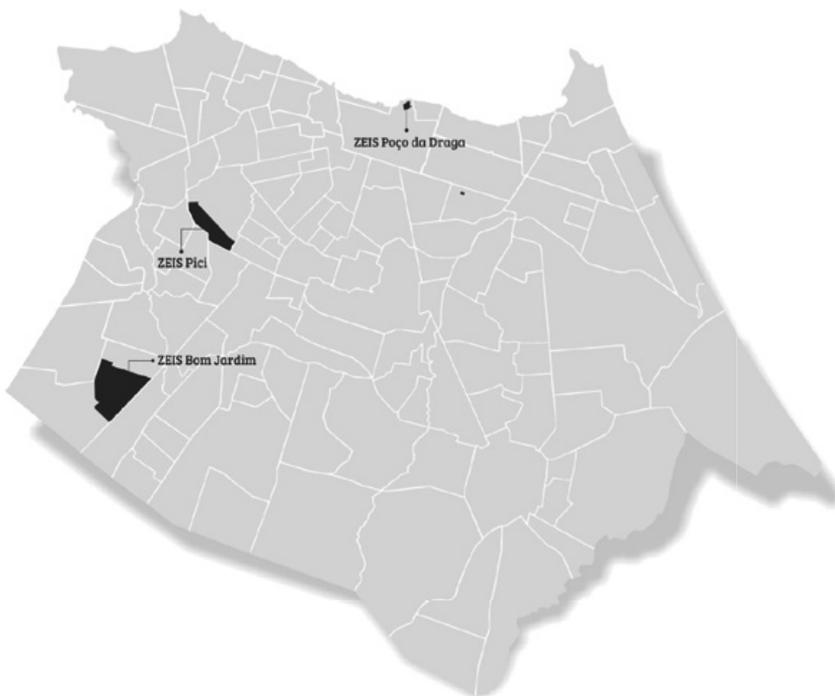
JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M; KOMATSU, S; Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza. **XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”**. Caracas, p. 75, 1997.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARICATO, E. Brasil, Cidades: **Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

PMF, **Fortaleza 2040: A cidade planejada pela cidadania**. 2018. Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Figura 1 – Divisão do município de Fortaleza por bairros com destaque para as ZEIS Poço da Draga, Pici e Bom Jardim







Capítulo 3

POR DENTRO DA COMUNIDADE: INSTRUMENTOS DE INVESTIGAÇÃO SOCIOLÓGICA NO FOMENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

*Irapuan Peixoto Lima Filho
Francisco Willams Ribeiro Lopes*

Introdução

O objetivo deste texto é apresentar o processo de investigação sociológica realizado no contexto de elaboração do PIRF (Plano Integrado de Regularização Fundiária) de três Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de Fortaleza, com ênfase nos instrumentos de pesquisa utilizados pela equipe de Sociologia para subsidiar os diagnósticos socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Como apresentado em outros textos deste livro, o trabalho encampado pela equipe multidisciplinar da Universidade Federal do

Ceará (UFC) se deu com as ZEIS de três regiões de Fortaleza: Bom Jardim (agregando trechos dos bairros Bom Jardim e Siqueira); um trecho do bairro Pici; e a comunidade Poço da Draga (inserida oficialmente no bairro Centro, embora a vinculação e o sentimento de pertença da população seja voltado ao vizinho bairro da Praia de Iracema).

O processo de investigação para subsidiar o PIRF foi um trabalho participativo e colaborativo, cujos principais agentes sociais envolvidos foram a UFC, as comunidades e o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). A UFC representada por seus pesquisadores e estudantes; as comunidades pelos membros do conselho gestor da ZEIS, os mobilizadores sociais e os próprios moradores; e o IPLANFOR pela equipe designada para mediar o encontro dos dois primeiros agentes.

Tendo em vista o caráter participativo para elaboração do PIRF, a aproximação entre a UFC e as comunidades assumiu as características da relação entre pesquisadores e interlocutores que, no sentido dado por Agier (2015), é um encontro fundador, pois visava não somente à produção de um documento, mas também o início ou à continuidade da mobilização por políticas públicas de moradia e regularização fundiária.

Por sua constituição epistemológica, a Sociologia tinha condições de se relacionar de modo mais “próximo” com a comunidade, já que tem seu objeto fundamentado nos sujeitos e suas relações sociais, no modo como ocupam o espaço (físico e simbólico) e se relacionam com instituições como os governos. Nesse sentido, a Sociologia entrou no processo de elaboração do PIRF como uma ferramenta auxiliar aos produtos que seriam gerados por outras equipes (Arquitetura/Urbanismo, Direito, Economia, Geografia e Políticas Públicas), não por ser menos importante, mas porque seus recursos metodológicos fomentariam a cada uma delas com dados, informações e reflexões úteis ao Plano em si.

Portanto, dentro da feitura do PIRF, as contribuições da Sociologia aqui descritas foram transversais às demais equipes e se realizaram no

contexto do *Produto 2: Caderno de Diagnóstico Socioeconômico, Físico-Ambiental, Urbanístico e Fundiário*; porém, os dados levantados foram analisados detidamente e subsidiaram o *Produto 5: Plano Urbanístico*; *Produto 6: Plano de Geração de Trabalho e Renda*; e *Produto 7: Plano de Participação Comunitária*.

Foram discutidas e elaboradas ferramentas específicas que poderiam dialogar com a comunidade ao mesmo tempo em que contribuiriam para conhecê-la, chegando-se aos quatro percursos metodológicos que descreveremos a seguir: um relatório preliminar com a produção bibliográfica disponível sobre a comunidade; a aplicação de questionários de visita domiciliar com os moradores; o mapeamento rua a rua; e entrevistas. O uso de tais ferramentas, contudo, pressupõe uma relação próxima e de confiança com a comunidade, algo que precisou ser construído desde o início nas primeiras reuniões promovidas pela equipe da Universidade com os moradores, lideranças comunitárias e representantes do poder público a partir de dezembro de 2018, quando ocorreu a primeira reunião com os Conselheiros, seguindo nessa primeira fase (antes da aplicação dos procedimentos) até a apresentação dos planos de trabalho para as três ZEIS entre junho e julho de 2019.

A pesquisa suscitou outras questões presentes nos estudos sociológicos de comunidade que, ao lidarem com localidades predominantemente urbanas, próximas da realidade do pesquisador, requerem do cientista social um exercício de distanciamento epistemológico (VELHO, 2013). Era preciso estar atento à “eficácia simbólica” da noção de comunidade que, muitas vezes empregada no sentido de coesão, diante das intervenções do Estado e do outro considerado estranho, pode não evidenciar suas divisões, classificações e segmentações. A polissemia do termo comunidade podia ser vista na forma adjetivada como se apresentava: “comunidade organizada”, “comunidade carente” e “comunidade desassistida”, sendo este último qualificativo o mais recorrente no contexto do PIRF, pois expressava a ausência de direitos coletivos em relação aos

serviços públicos que entendemos como fundamentais para concretizar o direito à cidade (LEFEBVRE, 2008).

Para além das divisões já existentes nas comunidades, a equipe da Sociologia sabia que sua presença em campo, no contexto de elaboração do PIRF, poderia reforçar outras divisões, haja vista a poligonal de cada ZEIS contemplar apenas uma parte do bairro e outra não. Nesse contexto, passamos a entender as comunidades como um conjunto de sujeitos marcado por uma sociabilidade com interações e dependências múltiplas, bem como por um equilíbrio de tensões, que formam uma configuração socioespacial onde se desenrola a vida cotidiana, na qual os indivíduos se reconhecem e expressam suas formas de organização.

Desta forma, além de se inserir nas atividades corriqueiras do projeto (nas reuniões de trabalho com a comunidade e na execução de algumas ferramentas de outras equipes, como a construção dos Mapas Sociais por meio da FOFA), a equipe da Sociologia organizou seu trabalho basicamente a partir dos quatro instrumentos já citados.

O primeiro passo da equipe foi reunir o conhecimento produzido acerca das comunidades não somente na esfera acadêmica, mas também pela própria comunidade. Assim, a equipe da Sociologia (que reunia dois professores e 11 pesquisadores) realizou um extenso levantamento bibliográfico do que já se tinha produzido sobre as comunidades, tanto no aspecto acadêmico quanto em outros campos do saber que se associassem ao processo do PIRF. O resultado foram três *Relatórios Iniciais*, um para cada poligonal, que fomentaram dados para as etapas posteriores e também compuseram a seção histórica de cada uma no *Produto 2*.

Os materiais utilizados na elaboração dos relatórios foram coletados nos repositórios institucionais e nas bibliotecas das universidades federal e estadual do Ceará (UFC e UECE), nas plataformas SciELO, CAPES e em sites institucionais da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Foram compilados materiais produzidos pela própria comunidade, como cartilhas, panfletos, blogs, perfis nas redes sociais de organizações da

sociedade civil que atuam nos bairros, bem como documentos relacionados à regularização fundiária produzidos em parceria com outras instituições. Uma busca em sites de jornais e portais de notícias também compuseram as fontes desse levantamento. É importante destacar que, desde o início da pesquisa, todo esse material foi organizado também para facilitar a criação de uma biblioteca comunitária em cada ZEIS, a serem entregues ao fim do processo de formulação do plano.

A partir desse levantamento, foram analisados e organizados procedimentos já empregados em estudos sociológicos, como a formação sócio-histórica do bairro e da comunidade, as lutas pelo direito à moradia, a estratificação e divisão simbólica dos espaços, a memória das lideranças, a relação com os poderes públicos, o mapeamento dos equipamentos públicos e privados e o capital social dos moradores.

De posse das informações reunidas nos relatórios, que contaram com a colaboração da comunidade já que a equipe se aproveitou dos primeiros encontros para colher informações, organizamos outros três instrumentais para desenvolver a compreensão de como os moradores se relacionam com o espaço que ocupam, os laços comunitários construídos e as estratégias de sobrevivência em comunidades marcadas pela pobreza e violência, mas também pela construção de laços solidários, relações de amizade e processos de afirmação identitária como “morador”, que são herdados e perpassam as gerações.

Iremos agora nos detalhar sobre tais instrumentais e suas contribuições à construção do PIRF para as ZEIS citadas.

Questionários

O questionário foi o instrumento utilizado para construir um perfil básico de quem eram os moradores das comunidades ao mesmo tempo em que já fazia o levantamento de informações sobre aspectos específicos da vida social e os usos dos serviços públicos disponíveis para alimentar os *Produtos 2, 5, 6 e 7*.

Mesmo havendo sido liderado pela equipe da Sociologia, a elaboração do questionário contou com a participação de todas as áreas envolvidas para diagnósticos específicos, como aspectos urbanísticos (o tempo de residência na comunidade, a situação estrutural da residência), legais (relacionados à propriedade ou posse dos lotes), geográficos (ocupação do solo, existência de áreas verdes), econômicos (ofertas de postos de trabalho, situação ocupacional) e de políticas públicas (serviços existentes e sua avaliação). Dessa forma, cobrimos o escopo de todas as equipes constitutivas do PIRF na UFC e evitamos incomodar os moradores com vários testes. Tal processo, por colaborativo que fosse, deu bastante trabalho, já que precisava lidar com visões, metodologias e abordagens distintas de cada uma das ciências envolvidas, mas acredita-se que se chegou a um bom denominador comum que gerou muitos dados e informações importantes ao plano.

O formulário tinha 58 questões, a maioria delas objetivas, cobrindo uma série de temas relacionados ao plano, como identificação do morador; indicadores sociais (renda, escolaridade, trabalho); caracterização da residência (quantidade de moradores, tipo de construção, ocupação do solo, propriedade do imóvel); caracterização da comunidade (serviços públicos disponíveis, incluindo água, esgoto, luz, transporte, saúde, educação, segurança etc.); avaliação dos serviços públicos disponíveis; mobilidade pela cidade, circulação e uso dos espaços públicos na comunidade e na cidade; e identificação de potenciais de trabalho e renda dentro da comunidade.

Tendo em vista que esse instrumento seria o primeiro contato (nossa entrada na comunidade) com a população atingida pelo plano (de modo geral, residentes que não participavam do Conselho Gestor e/ou não ouviram falar sobre PIRF), preocupou-se em não criar um formulário muito extenso, mas que ainda permitisse a interação ou diálogo do pesquisador com os moradores. Levamos em conta que o questionário se tornaria um modo de escutar os moradores e, ao mesmo tempo, como entrada na comunidade, uma forma de comunicar sobre a ZEIS.

Ademais, os pesquisadores (sociólogos) que aplicaram os questionários seriam os mesmos que participariam das reuniões e, portanto, o próprio exercício de aplicação (além de contribuir para a inserção no campo, como já discutido) permitiu aprofundar laços com a comunidade, conhecê-la “por dentro” por meio da “navegação” de suas ruas, vielas e becos e, ainda, ouvir outras vozes que não somente aquelas da “representação” das lideranças ou daqueles mais presentes nas reuniões de elaboração do PIRF.

Para isso, usamos a rica tradição das Ciências Sociais sobre como a inserção do pesquisador em comunidades traz a necessidade de posturas científicas muito específicas, como alteridade e relativismo cultural, além da capacidade de compreender o modo como os próprios sujeitos interpretam seu mundo e lançar reflexões sistemáticas sobre tal sistema de crenças (GEERTZ, 2003). Desse modo, a Sociologia não se ocupa apenas de colocar a comunidade sob um prisma “racional-analítico”, mas constrói uma ferramenta epistemológica que dá voz aos interlocutores por meio do modo como falam e pensam, compreendendo seus símbolos e suas categorizações nativas, fazendo-os dialogarem com o arcabouço científico construído a partir deles.

Tal percurso é possível por meio da agência do pesquisador dentro da comunidade, buscando maneiras possíveis de se inserir no cotidiano dos sujeitos, compartilhando de suas visões de mundo e de suas ações; o que requer o uso de estratégias elaboradas e, por vezes, não usuais, de estar na comunidade (MAGNANI, 2002). Por isso, a pesquisa sociológica não se resumia a sair na rua com o questionário na mão a fazer perguntas de porta em porta; mas já começava nas reuniões prévias (ocorridas geralmente à noite) de organização das primeiras etapas do PIRF e seguiu por diversas outras ações da UFC, como a abertura dos Escritórios de Campo, pequenas células do PIRF instaladas na comunidade para auxiliar a população no processo, tirar dúvidas e agilizar determinadas atividades; que já promoviam a possibilidade de observar, ouvir e anotar.

Por outro lado, a aplicação de um questionário requer uma série de procedimentos técnicos que utilizam da estatística para organizar o universo ao qual irá se debruçar e obter determinados dados. A ciência de tais questões mobilizou a equipe a elaborar uma estratégia planejada e cuidadosa da construção do questionário e de sua aplicação.

O primeiro desafio à aplicação foi a construção da amostra, pois isso requer o conhecimento do total populacional de comunidades que muitas vezes são informais e, por isso, não estão contabilizadas nos dados oficiais. Contudo, informações de boa qualidade – ainda que não 100% precisas – foram obtidas a partir dos relatórios prévios das ZEIS (IPLANFOR, 2015), que apontavam uma população de 48.681 residentes dentro das três poligonais.

A distribuição estrita de um cálculo amostral com confiabilidade de 95% e margem de erro de 5% para uma população daquele tamanho exigia 382 questionários aplicados de acordo com a distribuição proporcional em sexo e faixa etária a partir dos dados populacionais de Fortaleza disponíveis no *Censo 2010* (IBGE, 2019). Todavia, esse é o ponto em que a realidade “fria” dos números necessita dialogar com a realidade mais complexa da vida social. Por exemplo, por ser uma área muito menor do que as demais, tanto em território quanto em população, o Poço da Draga seria matematicamente satisfeito com um número muito restrito de questionários. Daí, que a equipe resolveu por extrapolar a estatística e ampliar a quantidade, levando em consideração aspectos objetivos, como a distribuição espacial.

Refeitos os cálculos e organizados os perfis necessários de respondentes (distribuídos por sexo e idade) foram aplicados 402 questionários por uma equipe de 16 aplicadores na segunda e na terceira semana de setembro de 2019, dos quais 201 no Bom Jardim, 180 no Pici e 21 no Poço da Draga.

Particularmente nas duas primeiras poligonais, tais números foram subdivididos nas comunidades nas quais a população residia. No Bom Jardim, apesar de duas comunidades terem mais de 3 mil habitantes cada,

os estudos prévios realizados na delimitação da poligonal identificavam outras 14 comunidades. No Pici eram identificadas 5 comunidades, uma das quais com 16 mil habitantes e as demais com menos de 4 mil cada. Mesmo o Poço da Draga, com um território bastante reduzido, ainda foi subdividido pelas lideranças parte do Conselho Comunitário em 8 blocos.

Um questionário requer a realização do pré-teste, ou seja, a aplicação com um número reduzido de respondentes para verificar se a linguagem utilizada era compreensível, identificar erros de fluxo na organização das perguntas e validar as opções de resposta. Logo de início, verificamos, como já prevíamos, que precisávamos empregar mais o termo *comunidade* do que *bairro*, devido ao traçado da ZEIS não seguir as delimitações institucionais do governo municipal e ao fato de existirem diversas comunidades (um tipo de divisão simbólica). Ao responder onde morava, o respondente dizia o nome da comunidade, um recurso próximo ao que a Sociologia denomina de “categorias nativas”: classificações construídas pelos próprios sujeitos; nesse caso, os moradores. No Bom Jardim, por exemplo, as comunidades mais enunciadas pelos moradores eram Pantanal, Nova Canudos, Ocupação da Paz e Marrocos; enquanto no Pici apareciam Fumaça, Entrada da Lua e Feijão. Embora a “construção” dessas comunidades atentem a fronteiras físicas relativamente bem definidas, sua identificação se dá, principalmente, pelos processos sociais de ocupação do solo; de loteamento (formal ou informal, legal ou não) e construção de casas e ruas; de organização das lideranças; e de relações de sociabilidades estabelecidas a partir disso tudo.

O pré-teste reforçou para os sociólogos que, apesar dos termos técnicos das diversas áreas que compunham a equipe multidisciplinar, era importante estar atento às enunciações nativas, como a referência ao “papel da casa”, outra categoria nativa que expressa o desejo do morador de regularizar a situação fundiária do seu imóvel fruto de ocupação ilegal. A realização do pré-teste também indicou o cenário que iríamos

encontrar: comunidades com disputas territoriais, falta de saneamento básico, adensamentos urbanos precários, ausência do Estado, carência de serviços essenciais etc.

Durante a aplicação dos questionários, os sociólogos e estudantes da equipe estiveram dedicados à dupla função de aplicar o instrumento ouvindo atentamente os moradores, bem como à tarefa de comunicar sobre a ZEIS e o PIRF, seja na abordagem inicial ou no final quando perguntávamos: “Você já ouviu falar sobre o PIRF?”. A presença do pesquisador em campo possibilitou a tradução de termos, até então, desconhecidos pelos moradores, como pavimentação e drenagem. Esses termos não faziam parte do vocabulário de muitos habitantes dessas comunidades porque são intervenções urbanas que não estão presentes de forma concreta no seu cotidiano, marcado pela ausência de direitos e serviços dessa natureza.

O exercício de ouvir e comunicar, evitando uma postura meramente censitária, foi importante para que os pesquisadores não fossem confundidos com funcionários da Prefeitura, que pudessem estar ali para fiscalizar e notificar situações de irregularidade. Pudemos explicar o nosso papel como Universidade para a elaboração de documentos que instrumentalizariam a comunidade como o PIRF. A ideia de não ser confundido com funcionário da Prefeitura era para evitar situações de recusa dos possíveis entrevistados ou a falta de sinceridade nas respostas, pois como moram em áreas fruto de ocupação irregular, sentem-se vulneráveis diante dos poderes públicos. Foram muitas vezes que ouvimos: “eu não vou mentir para você não”.

Por outro lado, identificar-se com a Universidade gerava possibilidades não só pelas representações sociais relacionadas ao conhecimento científico, mas também devido à inserção de pesquisadores, professores e estudantes dessa instituição educacional nas organizações comunitárias por meio de projetos de pesquisa e extensão que alcançam seus moradores.

Contudo, para conseguir aplicar os questionários conforme o planejado, a relação Universidade e comunidade foi marcada por formas de comunicação, acordos e negociações mais delicadas, ora mediadas pelos mobilizadores, ora pelos próprios pesquisadores. Isto ocorreu, por exemplo, ao indicarem que precisávamos deixar bem claro para certos moradores qual era a intenção da pesquisa, como também ao ter que pedir autorização para aplicar os questionários em um condomínio habitacional público, não logrando êxito nesta última situação.

O processo de aplicação dos questionários foi todo acompanhado pelos mobilizadores sociais que orientavam o deslocamento dos pesquisadores pelas ruas e, em algumas ocasiões, abordavam as pessoas convidando-as para participar. Mas, logo após iniciar a aplicação, o mobilizador afastava-se para que sua presença não interferisse na resposta dos entrevistados.

O exercício de caminhar pelas ruas, travessas e becos com a presença dos mobilizadores possibilitou fazer a pesquisa por dentro da comunidade, pois permitiu ouvir os moradores para traduzir suas demandas, necessidades e, principalmente, suas prioridades. Por dentro da comunidade foi possível vivenciar situações cotidianas da periferia da cidade, desconstruir estereótipos continuamente reforçados na mídia, perceber limites simbólicos construídos a partir das relações sociais e conhecer a diversidade de manifestações culturais.

Ademais, o questionário permitiu conhecer a comunidade a partir de uma grande quantidade de variáveis: quantas pessoas residiam na residência; há quanto tempo; quem estava empregado ou trabalhando; como os espaços eram utilizados; qual o fluxo dos moradores com as comunidades do entorno e da própria cidade; informações sobre a economia local e o grau de associação; que se tornaram essenciais ao trabalho de elaboração dos planos subsequentes que iriam compor o PIRF.

Mapeamento Rua a Rua

A aplicação dos questionários erigiu uma série de questões fundamentais, mas também revelou os desafios de representação da comunidade a partir de levantamentos quantitativos que não sejam censitários. Além disso, a regulamentação fundiária de uma comunidade passa pela aliança do conhecimento geográfico (o espaço ou território ao qual a população está assentada) com aquele de cunho social (os usos do espaço).

Obviamente, existem muitas técnicas para apreender a dinâmica do uso do solo, tomado aqui como dinâmica complexa na qual os atores sociais interagem com sujeitos e estruturas sociais, mas também, com a natureza. Nesse sentido, é importante rememorar a discussão de Certeau (2012) que faz a distinção entre *lugar* e *espaço*, com o primeiro compreendido como um cenário físico e o segundo como um processo em que se dá um tipo de construção social em torno daquele lugar, que, portanto, atribui usos e significados específicos ao espaço.

Nesse sentido, quando pensamos as comunidades como espaços, estamos inferindo que não se tratam apenas de solo, casas ou traçados de ruas, mas do modo como as pessoas vivem em um determinado lugar, como estabelecem relações sociais entre si e constroem histórias e o sentimento de pertença que extrapola o apenas “vivo aqui”, e assume a ideia de identificação que gera algo que Giddens (2002) chamou de autoidentidade. Uma vez que a comunidade se consolide, os atores passam a se ver e serem vistos como “moradores do lugar tal” e isso agrega uma série de signos muito fortes do que os sujeitos são e o que é esperado deles. A comunidade passa a ser um corpo social que se relaciona com os seus e é formada pela ação dos agentes sociais que estão sob sua influência mais direta e passam a mobilizar ensejos, pautas políticas, lutas por direitos, conflitos internos etc.

Na busca de fazer uma leitura do espaço, a equipe da Geografia, por exemplo, usou a metodologia dos Mapas Sociais para construir

noções sobre como a comunidade via a si mesma e como queria que fosse seu futuro.

A equipe da Sociologia pretendia seguir outro caminho e obter uma reflexão sobre o uso do espaço, ou seja, como a comunidade constrói seu espaço, organiza as ruas, ocupa as vias, interagindo com a infraestrutura “deixada” pelo poder público e construindo sua própria dinâmica comunitária. Um esforço que parte de um mapeamento, mas ao contrário de uma diagramação estática que o termo pode gerar, busca trazer justamente como o elemento humano interage com o traçado “frio” das ruas e o transforma.

O Mapeamento Rua a Rua permitiu conhecer a comunidade de um modo profundo quanto à sua organização social, observando a disposição das ruas; a existência de estabelecimentos comerciais, religiosos ou serviços do poder público (incluindo saúde, segurança e transporte); a oferta de serviços privados; a infraestrutura básica (saneamento básico, iluminação pública); lugares para comer; espaços de lazer; existência de áreas de risco ou zonas verdes etc. Mais do que informações em um relatório, a iniciativa localiza geograficamente cada um dos tópicos e permite um mapeamento que funciona como retrato mais preciso da comunidade no tempo presente. A vantagem é que a coleta dos dados é realizada presencialmente pela própria equipe e não se configura como dados secundários, cuja realidade pode estar imprecisa ou desatualizada. A execução da metodologia do Mapeamento Rua a Rua foi em boa medida construída pela própria equipe da Sociologia para o PIRF – liderada pela professora Danyelle Nilin Gonçalves –, mas se baseou na técnica usada pelo GPDU da Universidade Estadual do Ceará (UECE) em suas experiências de pesquisa realizadas no início dos anos 2000, como descrito em Aragão, Freitas e Santos (2008). Por meio dos mapas oficiais aerofotografados fornecidos pelo IPLANFOR, cada uma das poligonais da ZEIS teve todas as ruas identificadas a partir de frentes de rua, ou seja, não o quadrilátero completo, mas um dos lados da quadra, delimitados pelas ruas limítrofes. Tal nível

de detalhamento permitia a melhor anotação das informações, bem como diminuía o risco de um beco ou viela ser ignorado. As frentes de ruas de cada uma das poligonais foram montadas em listas que eram distribuídas aos pesquisadores para dividi-los por grupos, de modo a otimizar o tempo. Cada aplicador ficou munido de um mapa detalhado da comunidade e de todas as frentes de ruas numeradas e uma ficha na qual anotava as informações sobre a área a ser mapeada. Posteriormente, as anotações foram plotadas de volta às cartografias e georreferenciadas, configurando-se, no fim, materialmente como mapas.

As equipes foram distribuídas geograficamente e contaram com uma média entre 8 e 10 pesquisadores em cada território, o que permitia ao trabalho em cada poligonal ser realizado em apenas dois dias. O mapeamento ocorreu entre os meses de setembro e outubro de 2019.

A experiência dos pesquisadores no Mapeamento Rua a Rua nas três comunidades foi marcada por situações diversas e, até certo ponto, previsíveis, pelas características que o levantamento bibliográfico e a aplicação dos questionários mostraram. Em algumas ocasiões, os pesquisadores não conseguiram localizar ruas, travessas e quadras, não só porque suas nomenclaturas diferiam dos registros oficiais, mas porque às vezes esses logradouros eram inexistentes: uma via era ocupada por casas, uma travessa era bloqueada com um portão ou um lote, indicado como vazio, encontrava-se densamente habitado. Na ZEIS Bom Jardim, por exemplo, a densidade demográfica provocava a sensação de que sua extensão territorial era maior do que a imaginada pelos pesquisadores.

Tratando-se de áreas densamente ocupadas, heterogêneas e dinâmicas, as ZEIS não estavam apresentadas nos mapas oficiais de forma que pudessem ser percebidas as condições recentes de moradia dos habitantes e as mudanças na infraestrutura urbana. A variedade de usos das vias e das unidades habitacionais dentro de uma mesma comunidade não se enquadrava em classificações pré-definidas relativas, por exemplo, ao direito (público e privado), à função (residencial e comercial) e à dimensão (larga e estreita).

Em resposta a essas dificuldades, o mapeamento não se limitou às referências oficiais, mas procurou fazer registros adicionais e criar, posteriormente, categorias que se aproximassem da realidade concreta e da significação atribuída pelo morador que habita e vivencia o território. Tais dificuldades revelaram a contribuição do olhar sociológico que, a partir de um exercício de alteridade, procura compreender a perspectiva do outro, considerando dimensões socioculturais, políticas e econômicas.

Além disso, os pesquisadores vivenciaram de forma pontual as sensações de insegurança daqueles que circulavam em territórios marcados por regulações, limites e disputas, tendo muitas vezes a impressão de que estavam sendo vigiados, não quando moradores faziam perguntas sobre de onde eram e o que estavam fazendo, mas, sobretudo, quando aqueles envolvidos com facções faziam essas perguntas. Assim como ocorreu durante a aplicação do questionário, o mapeamento só pôde ser realizado em alguns pontos mediante a negociação com tais moradores e com o apoio dos mobilizadores, que também na condição de moradores não possuem uma percepção homogênea sobre o território que habitam, alguns considerando certa área “segura”, outros dizendo que a mesma área é “perigosa”.

Nota-se, assim, a importância do mapeamento para perceber práticas cotidianas que dão forma e sentido aos espaços construídos pelos moradores em sua retórica pedestre, isto é, nos seus modos de fazer ao andar, morar, trabalhar e recrear-se (CERTEAU, 2012). As práticas cotidianas não são captadas por mapas aerofotografados, mas por meio da observação sociológica, haja vista a diversidade e sazonalidade das formas de uso, sociabilidade e apropriação do espaço construídas no cotidiano.

Entrevistas

A entrevista como instrumento de investigação sociológica mediou a relação de conhecimento entre os pesquisadores e as comunidades, possibilitando momentos de troca entre os saberes locais e populares

e os saberes técnicos e acadêmicos. A partir de uma perspectiva compreensiva, os pesquisadores procuraram interagir e considerar o ponto de vista dos interlocutores, respeitando-os como produtores de significados que constroem suas comunidades e a ZEIS. A delimitação dos sujeitos que foram entrevistados se baseou na amostragem em “bola de neve”, um tipo de amostra não probabilística que se utiliza da rede de relações por meio de cadeias de referência (VINUTO, 2014). Assim, foram iniciadas entrevistas com os membros do Conselho Gestor da ZEIS, os quais, no final do seu depoimento, indicavam outras pessoas para serem entrevistadas. A técnica da entrevista foi empregada utilizando-se de um roteiro semiestruturado, flexível às circunstâncias da interação e com a utilização do gravador para registro. Apesar da utilização desse equipamento para gravação do áudio, o caderno de notas foi utilizado para registrar outras circunstâncias e eventualidades. Tendo em vista o processo de formação dos estudantes, foi dada a oportunidade para os alunos em formação, que fariam a transcrição do depoimento, participarem da entrevista para facilitar o registro em papel e enriquecesse com suas impressões.

Os espaços físicos planejados inicialmente para a realização das entrevistas foram os escritórios de campo, por estarem situados em lugares conhecidos pela população e reunirem as condições necessárias para o depoimento e a gravação; porém, a definição do lugar foi sempre negociada, considerando, principalmente, a escolha do entrevistado. Algumas entrevistas foram realizadas nas residências ou ambientes de trabalho dos moradores, na maioria das vezes por causa da distância do escritório de campo que, no caso da ZEIS Bom Jardim, por exemplo, foi instalado fora da poligonal devido aos conflitos territoriais internos.

Tendo em vista a amostragem em “bola de neve”, os conselheiros entrevistados indicaram, principalmente, residentes mais antigos, pessoas que são reconhecidas por lutarem historicamente pelo direito à moradia, mobilizadores sociais e lideranças de associações comunitárias. Percebemos que esses sujeitos foram indicados, principalmente, por duas

razões: a primeira e mais importante era por serem detentores de um estoque de capital social (Putnam, 1996) acumulado pela confiança e participação em trabalhos relacionados à luta por moradia; e a segunda razão foi o conteúdo das questões no roteiro de entrevista.

O roteiro semiestruturado de perguntas estimulava os interlocutores a narrarem suas experiências como moradores e participantes de trabalhos comunitários, com ênfase nas transformações ocorridas ao longo dos anos em suas comunidades. As questões buscavam, também, compreender as relações da comunidade com os poderes públicos, as demandas sociais, o processo de luta em prol da ZEIS e as expectativas relativas ao PIRF. Os depoimentos dos moradores foram analisados como narrativas, que apesar do tom nostálgico ao se referir ao passado, revelavam prioridades, classificações e disputas simbólicas. As narrativas foram marcadas pela descrição de “marcos”, isto é, acontecimentos que se tornaram um referencial simbólico na perspectiva dos moradores para demarcar um antes e um depois diante das mudanças sociais (LOPES, 2019). Os “marcos” descritos pelos interlocutores estavam relacionados ao começo da ocupação das comunidades, às tentativas de remoção, à visita do prefeito ou do governador, à criação de uma associação comunitária, à instalação de um novo equipamento dentro ou próximo da comunidade.

Na condição de sujeitos políticos e participantes do processo de elaboração do PIRF, os interlocutores também aproveitavam o momento da entrevista para pontuar suas insatisfações e discordâncias em relação ao plano. Nesses casos, o entrevistador avaliava os limites da relação e procurava se utilizar de perguntas abertas, assumindo uma postura menos diretiva. É importante destacar que as entrevistas foram realizadas em uma fase posterior da pesquisa, entre setembro e outubro de 2019, quando as relações de confiança e conhecimento estavam mais consolidadas.

Durante a utilização da técnica da amostragem em “bola de neve”, foi observado que algumas pessoas não eram indicadas no final pelos interlocutores, mas eram mencionadas recorrentemente nos depoimentos. Cabe no uso de tal metodologia a atenção para aqueles sujeitos que

fazem parte da rede de relações, mas não são indicados no final. Foi observado que tais pessoas eram detentoras de capital social constituído pela sua atuação nos movimentos pelo direito à moradia, mas que, atualmente, por razões diversas, optaram por não participar do trabalho do PIRF.

As entrevistas se constituíram em mais uma oportunidade de ouvir as lideranças e os moradores para fazer um registro da memória das lideranças comunitárias, caracterizando as demandas históricas e as expectativas em relação ao Plano. As falas dos moradores possibilitaram entender as relações de força, as disputas internas, a constituição do capital social que é tão importante para a continuidade do processo de reivindicação dos moradores pelo direito à regularização fundiária.

A Sociologia como fomentadora de políticas públicas

O intuito deste texto foi deixar subsídios de um trabalho técnico com políticas públicas que possa inspirar outras experiências de elaboração do PIRF em áreas de ZEIS, bem como experiências mais gerais nas quais o conhecimento científico da Sociologia e o uso de seus métodos como trabalho técnico são utilizados para a avaliação ou mesmo fomento de políticas públicas.

A Sociologia é uma ciência que lida diretamente com o humano e suas relações, constituindo possibilidades de aproximação e encontro com comunidades. A ciência, contudo, não se resume a recolher dados. Embora seu labor envolva a análise e interpretação das informações colhidas em campo, o resultado a que chega é constituinte fundamental para a transformação da sociedade.

Ainda no começo do século XX, Max Weber (2001) percebeu que ciência e política eram duas ferramentas distintas, ainda que pudessem ser utilizadas de modo complementar. Afinal, enquanto a compreensão da realidade movimenta aspectos de objetividade para depuração do conhecimento; este conhecimento visa uma aplicação

prática. Tal aplicação é a política, quando instituições organizadas em processos de longo termo, como as políticas públicas, possibilitam que o saber desenvolvido ajude a encontrar soluções para os problemas da humanidade.

O PIRF é um bom exemplo de como a Sociologia é uma ferramenta poderosa para o fomento de políticas públicas. Ainda que as Ciências Sociais sejam facilmente reconhecidas na avaliação de tais políticas, seu papel como fomentadora destas é menos conhecido. Porém, Burawoy (2006) ressalta como a Sociologia deve buscar uma finalidade pública, ou seja, o conhecimento produzido pela ciência deve ajudar a humanidade na superação de seus desafios, na diminuição da desigualdade, na criação de condições sociais mais justas e equitativas.

As metodologias da Sociologia, como questionários e entrevistas, ainda que firmem o propósito de colher dados, possibilitam que a análise dos mesmos descortine processos e revele realidades às quais podem fomentar ações de transformação. Por exemplo, quando se analisa que a população de uma comunidade está mais satisfeita com os serviços públicos de educação e transporte do que com os de saúde e saneamento se demonstra claramente quais carências são deixadas pelo poder público e que devem ser investidos para garantir melhor bem-estar. Ou então, quando se percebe que 94,2% dos entrevistados não sabiam o que era o PIRF, deixa a pista para refletir que processos participativos podem carecer de representação real.

Ao mesmo tempo, quando 90,7% dos respondentes afirmam que gostam de morar na comunidade e que 18,5% diz “fazer tudo” no bairro (ou seja, o usufruto de serviços essenciais, incluindo saúde e comércio), tem-se um quadro claro de que os residentes querem permanecer em suas comunidades, ainda que lutem por melhorias. Isso se reforça quando consideramos que 50,2% deles residem nas comunidades há mais de 20 anos. O sentimento de pertença fomentado pelo tempo se reflete no modo como pensam a própria casa, daí que

80,7% consideram que sua casa é própria e 62% afirmam que têm documentação comprobatória de tal. A mensagem dos dados é incisiva: o poder público precisa reconhecer o valor da autoidentificação dos moradores e buscar formas de regulamentar a habitação no próprio espaço vivido, com o mínimo possível de transferência.

O objetivo deste texto não é aprofundar os resultados, porém, não podemos deixar de notar como o perfil socioeconômico construído a partir do questionário pôde fomentar o trabalho de elaboração dos planos que se seguiram (urbanístico, econômico etc.), já que tinham as informações atualizadas e em primeira mão “do que a comunidade era” naquele momento.

De modo similar, as entrevistas permitiram a reconstrução da história comunitária, os signos importantes aos moradores, as narrativas associadas à autoidentificação e aos valores culturais. Possibilitaram entender como se constituíram as redes de interdependência entre os moradores, suas formas de organização social e relação com os governos, revelando, também, o capital social dos moradores e as potencialidades de cada comunidade no quadro de movimentos sociais urbanos pelo direito à moradia em Fortaleza. As narrativas são marcadas por histórias de si, dos outros e da comunidade que se entrelaçam, soando nas entrelinhas o desejo de que o PIRF seja legitimado e não mais um plano engavetado devido às alternâncias nas agendas de governos.

O Mapeamento Rua a Rua também constitui um “retrato” da comunidade no momento, porém, mais do que apenas uma indicação cartográfica de locais e serviços, é uma ferramenta poderosa de compreensão das dinâmicas internas, das associações e do uso do espaço em seus sentidos sociológicos. A presença de igrejas e templos, por exemplo, indicam o fervor religioso e o modo como instituições se firmam perante os moradores; assim como os equipamentos comerciais (de cunho alimentício) são um bom indicador das potencialidades econômicas latentes e indicam iniciativas, que podem ser incentivadas e áreas que podem ser investidas a partir de ações específicas.

E como é um mapa, a leitura das imagens ainda exhibe as distribuições espaciais, tornando mais inteligíveis as informações sobre que regiões têm menor infraestrutura, onde o comércio se concentra, como se dá o alcance das escolas ou postos de saúde em relação à população circunvizinha e muito mais. Cada qual dessas “impressões” deve gerar uma ação correspondente de políticas públicas que possam otimizar serviços existentes ou oferecer os ausentes.

Dessa forma, podemos aferir que o repertório metodológico da Sociologia serve como ferramenta poderosa não somente de “diagnóstico”, mas também para organizar a proposição de ações e indicar políticas públicas de grande valia à sociedade de um modo geral. Ademais, possibilita entender as relações entre as múltiplas dimensões da vida social, proporcionando subsídios para a elaboração de políticas públicas mais integradas. Neste projeto, em especial, o conhecimento sociológico pôde ser mobilizado para traduzir a significação dada pelos atores sociais em seu cotidiano, a partir de um trabalho coletivo e participativo realizado “ombro a ombro” com os interlocutores (BOSI, 1983), elaborando, assim, documentos que instrumentalizam as comunidades em seus processos de lutas por direitos e na relação com os governos.

REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. **Encontros etnográficos**: interação, contexto, comparação. São Paulo: Unesp, 2015.
- ARAGÃO, Elizabeth; FREITAS, Geovani; SANTOS, J. Bosco. Uma ferramenta etnográfica: a universidade ultrapassando os muros. In ARAGÃO, E. *et al.* **Fortaleza e suas tramas**: olhares sobre a cidade. Fortaleza: EdUECE, 2008.
- BOSI, Ecléa. **Memória e sociedade**: lembrança de velhos. São Paulo: Quero, 1983.
- BURAWOY, Michael. Por uma Sociologia pública. **Política & Trabalho**: Revista de Ciências Sociais, N. 25, out. 2006, pp. 09-50.
- CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano**: artes de fazer. 18. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

- GEERTZ, Clifford. “Do ponto de vista dos nativos”: a natureza do entendimento antropológico. In: **O Saber Local: novos ensaios em Antropologia interpretativa**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: Fortaleza (Amostra: Características da População)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/23/25888?detalhes=true>. Acesso em: 16 jun. 2019.
- IPLANFOR. **Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitários das ZEIS**. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.
- LOPES, F. Willams R. **Destinos turísticos e populações nativas: experiência e narrativas de mudança social**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Programa de PósGraduação em Sociologia, Fortaleza, 2019.
- MAGNANI, J. Guilherme C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, vol. 17, N. 49, jun. 2002, pp. 11-29.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, 22, (44): 203-220, ago./dez. 2014.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2001.



Capítulo 4

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA EXPERIÊNCIA DO PIRF NAS ZEIS DO BOM JARDIM, POÇO DA DRAGA E PICI

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Beatriz Rego Xavier

Jacqueline Alves Soares

1 Introdução

Tratar da questão urbana é analisar as possibilidades da vida na cidade, que estão diretamente atreladas às capacidades que possuem seus habitantes de vivenciá-las: a moradia, a circulação, o trabalho, o acesso aos serviços públicos, às atividades econômicas, desejos e necessidades de todos e todas. As assimetrias no acesso aos direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens – de caráter pessoal, ambiental, social ou

relacional –, estabelecem parâmetros para um processo que marca a forma de ocupação do solo urbano, e por outro lado, reciprocamente, a forma de organização espacial que pode reforçar a tendência de concentração de renda e de poder alimentador dos conflitos dada a diferença socioeconômica e urbana, abissal, entre diversas regiões nas cidades. (ABREU, 2011, p.15)

Sob tal perspectiva, a organização dos espaços urbanos se faz por meio de instrumentos jurídico urbanísticos e dentre estes está o zoneamento para o uso e a ocupação do solo, um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal, delineando o exercício das funções urbanas elementares. Dentro do instituto do zoneamento, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e sua importância na viabilização do direito à moradia adequada, a serem utilizadas pelos gestores públicos como ferramenta de reorganização dos territórios, justiça social e balizamento da legalidade diante da realidade vigente. As ZEIS são instrumentos que podem dar efetividade ao planejamento urbano e ambiental, com foco na habitação social adequada às necessidades reais dos moradores de determinado local, reconhecendo que a cidade é um ambiente coletivo que pertence a todos e todas, habitantes e transeuntes, que têm o direito de encontrar nesse espaço as condições para realizarem-se política, econômica, social e individualmente. O presente trabalho apresenta a experiência do Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE) defendendo o reconhecimento das ZEIS como instrumento fundamental para a promoção do acesso à moradia adequada em regiões já ocupadas com ausência ou deficiência de urbanização, destacando sua capacidade de estimular e promover o direito à cidade, passando pela efetivação do planejamento urbano.

Para tanto, tendo por escopo contribuir na construção de outras práticas de regularização fundiária, a análise aqui perpetrada, além

da pesquisa documental e bibliográfica, baseou-se na observação das dinâmicas da equipe do PIRF da UFC, responsável pela elaboração do plano, bem como a visão das comunidades das ZEIS destinatárias das ações de planejamento. No tópico primeiro, discute-se o conteúdo central da figura da ZEIS, evidenciando seu papel no processamento da regularização fundiária. No ponto seguinte, são apresentados os principais aspectos jurídicos do PIRF, momento em que se destaca a normatização aplicável, em especial as determinações do Plano Diretor de Fortaleza (PDPFor) e se descreve o processamento das etapas da regularização fundiária. Ao final, são tecidas considerações acerca dos desafios colocados com a aprovação do PIRF nas ZEIS em questão.

2 As ZEIS como instrumento de planejamento urbano para o direito à cidade

A cidade como direito possui vários significados e conteúdos – sociológicos, filosóficos -, o que demonstra a complexidade do processo de urbanização, da produção do espaço, da reprodução ampliada do capital, das desigualdades sociais, econômicas e socioespaciais. Dimensionar tal direito envolve compreender as concepções materiais, políticas, simbólicas, além das jurídicas, para garantir-lhe definição. E para tanto, não é possível olvidar que, pensar a questão urbana envolve refletir sobre a complexidade de um território ocupado por pessoas dos mais variados interesses e necessidades, destinatárias dos mesmos direitos formais, carentes do atendimento que demandam.

O zoneamento divide o território urbano, ordenando a cidade com a identificação das áreas e suas características. Para executar tal desenho, o Poder Público deve considerar a participação da população do local, o ambiente natural e o construído, as atividades a serem desenvolvidas e a preservação do meio ambiente, condicionando a propriedade de acordo com as atividades existentes no município, a infraestrutura e os serviços, todos aliados aos seus aspectos sociais, econômicos e culturais (CASIMIRO, 2019).

Do uso do zoneamento como instrumento de planejamento surgem as zonas especiais, auxiliando mais especificamente na implementação da política urbana para habitação, demarcando determinados espaços territoriais de maneira diferenciada (SAULE JÚNIOR, 1997, p.306). Nelas são estipuladas normas e índices urbanísticos próprios, permitindo a implementação de planos urbanísticos especiais, diferentes dos parâmetros e regras gerais de uso e ocupação do solo. Constituem instrumento de aplicação da função social da cidade e da propriedade, possibilitando definir a área de maneira a auxiliar no desenvolvimento estratégico da cidade e na reorganização do território.

No quadro caótico das ocupações urbanas para fins de moradia, surge a figura da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS na década de 1980, tipo de zona especial, resultante das tentativas dos movimentos sociais em evitar a remoção dos assentamentos autoproduzidos e irregulares. Seu fundamento é garantir que as ocupações sejam incorporadas à cidade legal, ainda que estejam em desacordo com os padrões da legislação federal de parcelamento do solo, nos termos da Lei nº 6.766 de 1979.

A origem do instituto remonta ao uso de um determinado instrumento urbanístico identificado como PREZEIS na cidade do Recife, Estado de Pernambuco. Logo depois foi utilizada em Diadema, na região metropolitana de São Paulo, até ser prevista pela Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

O Conselho das Cidades, estruturado e atuante até 2017, publicou diversas resoluções, dentre elas a de nº 34, de 01/07/2005 que prevê a descrição da instituição de Zonas Especiais por Planos Diretores Municipais. A normativa recomenda que seja considerado o interesse local na delimitação de áreas ocupadas por comunidades tradicionais, áreas a serem regularizadas, áreas de proteção ambiental ou de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, a serem especialmente protegidas e normatizadas.

As resoluções que foram emitidas têm natureza recomendatória e ainda podem servir de guia para a compreensão e delineamento da política urbana social a ser adotada.

Além do Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 (que versa sobre a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal) e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida destinado aos assentamentos localizados em áreas urbanas) são considerados importantes diplomas legais que marcaram a construção das ZEIS como instrumento urbanístico para viabilização das ações de regularização fundiária e vinculando-as à demanda por habitação de interesse social, sob a perspectiva do fortalecimento da política habitacional social.

Hoje, a Lei nº 13.465/2017, Lei da REURB (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União), indica as ZEIS como instrumentos de planejamento urbano no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. Para o texto legal, a figura da ZEIS corresponde à parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Assim, as normas de zoneamento devem atender à política urbana municipal que, por sua vez, deve seguir diretrizes indicadas pelo Estatuto da Cidade, o que faz das ZEIS importante instrumento viabilizador de política habitacional, a ser rigorosamente previsto pelo Plano Diretor Municipal ou por lei específica, podendo, ainda, conforme a melhor técnica, ser descrito em um plano específico de urbanização que contenha seu formato de execução.

A descrição em plano de urbanização deve conter as formas de intervenção nas zonas especiais, a gestão, a implementação e a manutenção das ZEIS, garantindo que a população destinatária da ação e, também, a iniciativa privada, parceira do Poder Público, sejam ouvidas e participem ativamente. O plano deve definir os padrões de ocupação, observando as características do território, que incluem os riscos ambientais, e fixando o preço e a forma em que se dará o financiamento para aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas.

O plano urbanístico, que visa garantir o atendimento à destinação de interesse social pelas ZEIS, prevê a constituição de um Conselho Gestor das ZEIS, composto por representação da população envolvida, da iniciativa privada, de promotores imobiliários e do Poder Público Municipal, que acompanhará todo o plano de intervenção de acordo com o planejamento para a promoção da urbanização e regularização das áreas ocupadas. A função do conselho é de suma importância para a garantia da política de regularização ou mesmo de produção de habitação social, e sua concepção deve estar vinculada à Política de Habitação de Interesse Social pelo órgão municipal responsável.

Ao colegiado cabe garantir que, além das intervenções imediatas, a área continue a receber investimentos e manutenção de forma a atender efetivamente às necessidades dos cidadãos. A definição do conceito, instâncias e mecanismos de participação adotados na implementação da ZEIS deve estar fixada positivamente, bem como as atribuições da instância gestora do zoneamento especial, permitindo a atuação política das comunidades, dentro das diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade. O Conselho Gestor desempenha um papel fundamental e precisa ser definido de maneira muito objetiva e organizada, bem como adequado à realidade das condições de participação de cada ZEIS. As ZEIS não apenas reorganizam a aplicação da lei, com novos parâmetros, como também definem que os imóveis ali instalados não serão modificados quanto ao seu uso, ou seja, desde que regularizados como moradia de interesse social, não podem ser comercializados, desmembrados ou

transferidos em transações especulativas que levariam ao insucesso do investimento público.

Para tanto, a estruturação e a gestão de um território demarcado como ZEIS tem na população sua grande protagonista.

As ZEIS são demarcações territoriais de categoria especial que permitem ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento, levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização jurídica, urbanística e ambiental dos assentamentos.

Por meio de tal instrumento, o Município pode dar cumprimento à função pública de urbanizar, promovendo a moradia adequada em locais que estejam em desacordo com os padrões definidos pela legislação urbanística, além de auxiliar na produção de habitação social, reservando áreas com infraestrutura destinadas a abrigar população mais pobre que não consegue ter acesso à terra urbanizada mediante a oferta mercadológica. Sua utilização conduz à realização da função social da propriedade.

A definição de Nelson Saule Júnior (2004, p. 363) ilumina a compreensão, ao defender que as Zonas Especiais de Interesse Social, como uma categoria específica de zoneamento da cidade, possibilitam a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária e que podem conter áreas públicas e particulares ocupadas por população de baixa renda. As ZEIS promovem igualdade material, reconhecendo a situação diferenciada e permitindo sua inclusão na cidade legal, evitando, com isso, o abandono da prestação de serviços e (ou) remoções da população assentada.

Como as ocupações ocorrem à revelia das previsões legais de uso, ocupação e parcelamento do solo, com a demarcação territorial por ZEIS pode haver um tratamento diferenciado quando da intervenção urbanística, permitindo que a situação real se adeque a contornos

jurídicos e urbanísticos próprios, garantindo a segurança da posse e o exercício do direito de morar. A cidade deve garantir que seus habitantes usufruam dos bens e serviços, destacando que a aplicação das ZEIS permitirá a incorporação dos espaços urbanos clandestinos à cidade formal, tornando-a um lugar mais democrático.

As Zonas Especiais de Interesse Social instrumentalizam o planejamento urbano comprometido com a justiça social, possibilitando que o Município proceda à demarcação específica das áreas que servirão de espaço para a construção de habitação social e ao atendimento da função social da propriedade de acordo com as necessidades reais da população. Ainda é interessante grifar que a reserva de áreas para intervenção pública de cunho social pode frear a especulação imobiliária que impede o acesso à terra urbana por parte da população, equilibrando o uso e a ocupação do solo com empreendimentos imobiliários destinados a pessoas de média e baixa renda, desde que haja controle social e pelo Poder Público.

Importante destacar que as ZEIS possuem mais de uma finalidade, fato que evidencia sua substancialidade fundamental no âmbito da política urbana municipal de promoção do acesso à habitação. Utilizadas devidamente, podem ser entendidas como instrumento capaz de materializar o direito à moradia, possibilitando o atendimento diferenciado àqueles que o poder econômico e político desconsidera, equilibrando as relações sociais. Como ferramenta de planejamento, podem reverter o estado de segregação espacial, garantir que as camadas mais pobres possam ter acesso ao desenvolvimento da cidade e ao cumprimento de sua função social, desde que atreladas a políticas públicas eficazes que mantenham a aplicação das ZEIS e sua finalidade.

São ferramentas que promovem condições de realização da cidadania, pois permitem que o reconhecimento da situação de fato transforme-se em situação de direito, respeitadas as características do local ocupado, desde que este não configure risco à população e nem

desrespeito ao meio ambiente. Diante da desigualdade fática, social, econômica e cultural, a aplicação das ZEIS apresenta-se, sob esse raciocínio, como um meio de materializar o princípio constitucional da igualdade. (Romeiro, 2010)

A divisão jurídica e urbanística do território local em parcelas, que autorizam tratamento diferenciado em tais áreas, permite o enfrentamento real e justo da situação irregular com a possibilidade de transformar a realidade, ainda que tardia, promovendo direitos constitucionalmente garantidos a quem não teria condições de acessá-los por si só. O processo permite reconhecer juridicamente a cidade clandestina indicando que, mediante plano específico, esta poderá ser modificada urbanisticamente a partir dos traços típicos do assentamento criado à margem da lei, possibilitando um tratamento para as situações de precariedade urbana com a flexibilização dos parâmetros jurídicos e urbanísticos do uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação. Permite solução que não afeta mais uma vez a população assentada, pois evita o uso da remoção como única possibilidade de adequação à lei.

Não se descuide que as ZEIS têm a finalidade de garantir que normas especiais de uso e ocupação possam incidir sobre as áreas ocupadas formalizando a distribuição espacial no território urbano, levando em consideração sua existência material e sem a devida estrutura e reconhecimento jurídico. Sua maior função é permitir a regularização sob o aspecto urbanístico, garantindo o desenvolvimento da função social da cidade e corrigindo as distorções criadas pela urbanização desordenada, sem descuidar da proteção do meio ambiente contra a degradação

A política habitacional municipal definirá a forma de utilização das ZEIS, respeitando as diretrizes previstas por seu Plano Diretor, no tocante à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, auxiliando na simplificação da legislação, tendo em vista tratar-se de situação especial. Sua vinculação à ação de

regularizar é condicionante para que o processo ocorra atendendo aos parâmetros de urbanização adequada.

As normativas que preveem as ZEIS devem descrever a configuração das áreas, bem como as diretrizes para o estabelecimento das normas especiais que cuidarão do uso e ocupação do solo, além dos instrumentos jurídicos a serem usados para garantir a legalização e proteção das áreas que tiverem sido declaradas de habitação social, a existência e funcionamento do Conselho Gestor e Fóruns de debate entre as zonas, sem descuidar dos critérios para a execução do plano de urbanização e regularização.

As Zonas Especiais de Interesse Social conduzem à observância do exercício da função social da propriedade, uma vez que definem o fim social daquele imóvel urbano, conectando-se com a dimensão social do acesso ao direito à cidade. Diante de tal possibilidade é que se recomenda o investimento na política habitacional agregado à definição do zoneamento especial, que permite uma série de ações de desenvolvimento social e econômico, tais como programas de geração de renda e acesso aos serviços básicos, fortalecendo a população ocupante da área para que nela possa permanecer com condições de ter uma vida digna urbana sustentável. (VIEIRA; VIEIRA, 2017)

A função das ZEIS é dar sustentabilidade ao processo de regularização fundiária, tendo em vista não só permitir que as ocupações sejam reconhecidas e incorporadas como parte integrante da cidade, mas também favorece a fixação da população ocupante nas áreas em que se estabeleceram levadas por sua condição socioeconômica. Tal favorecimento se dá quando permite a intervenção urbanística ao lado da regularização jurídica.

O instrumento aplicado provoca o enfrentamento da situação em que se encontram os grupos sociais mais carentes, fixados em assentamentos informais, permitindo o equilíbrio à distribuição espacial dentro do território urbano. Induz o Poder Público a agir na promoção

do direito à igualdade, ou seja, igualdade de condições para viver na cidade a partir do reconhecimento do traçado urbano material e não do estabelecimento de critérios técnicos dissociados da realidade socioeconômica de acesso à terra urbana e à moradia. (FERNANDES, 2006)

As ZEIS democratizam o acesso à habitação formal, função primordial da cidade. Como ferramenta para a urbanização da cidade ilegal, garante a retomada das rédeas do crescimento urbano pelo Poder Público Municipal, corrigindo distorções geradas, em parte por sua ineficiência administrativa e legislativa. Em uma área assim delimitada, destinada à habitação de interesse social para população de baixa renda, o regime jurídico especial que passa a definir os padrões de construção, diferentes dos demais empreendimentos imobiliários, permite, como analisa Betânia Alfonsin (2006), o reconhecimento do direito à diferença.

3 Dos aspectos jurídicos no Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)

Compreendida a figura da ZEIS como instrumento fundamental, cuja aplicação pode garantir a igualdade material, impulsionando ações de promoção da moradia adequada, em harmonia com o meio ambiente e de acordo com as demandas de obras e serviços públicos necessários, passa-se a analisar o processo de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF, nas ZEIS indicadas.

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor), Lei Complementar n° 62/2009, institui as ZEIS como instrumento apto a promover a efetivação do direito à moradia para a população de baixa renda, solicitando um tipo de planejamento sistematizado e integrado para o território.

As ZEIS previstas em lei estão nomeadas Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, juntamente com as ZEIS Pirambu, Moura Brasil, Serviluz, Lagamar, Mucuripe, Praia do Futuro e Vila Vicentina/Dionísio Torres,

prioritárias, demarcadas a partir do PDPFor de 2009, eleitas inicialmente para o processo de regularização fundiária em Fortaleza.

Conforme o referido normativo, as ZEIS são um instrumento urbanístico utilizado em assentamentos com ocupação desordenada e predominância de população de baixa renda, aqui classificadas em três tipos: ZEIS 1, compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental; ZEIS 2, formadas 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 e ZEIS 3, compostas por 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.

Tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade de situações existentes em cada área demarcada como ZEIS, por critérios de conformação urbanística e fundiária, carência de serviços urbanos, problemas ambientais e baixo desenvolvimento socioeconômico dos moradores desses territórios, o PDPFor determina que seja elaborado um Plano Integrado de Regularização Fundiária capaz de promover o desenvolvimento integrado dessas áreas.

Seguindo as normativas municipais, o primeiro passo no processo de implantação da ZEIS é a constituição do Conselho Gestor com a função de acompanhar, votar e fiscalizar toda a planificação e ação interventiva nos respectivos territórios. A cada ZEIS deve corresponder um Conselho Gestor, com constituição, diretrizes, princípios e funcionamento definidos pelo Decreto Municipal nº 14.211 de 21 de

junho 2018, institucionalizado pelo Poder Público. O segundo momento é o processo de elaboração participativa do Plano Integrado citado, que compreende a definição de equipe técnica especializada, trabalho técnico de campo, sistematização de informações, elaboração do plano e pactuação participativa junto ao Conselho Gestor e moradores da área.

A construção em etapas do PIRF se organiza a partir dos seguintes conteúdos: Diagnóstico da realidade local, Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, Plano de regularização fundiária, Plano de urbanização, Plano de geração de trabalho e renda, Plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Dentre as principais proposições destacam-se a proposta de normatização especial, bem como a indicação dos instrumentos jurídicos aplicáveis aos casos concretos, o plano de regularização fundiária, com base no plano de urbanização.

É importante destacar que, conforme estipulado no PDPFor, para cada tipologia de ZEIS são aplicáveis os seguintes instrumentos: concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso (CDRU); autorização de uso; cessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície; direito de preempção; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana; consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; abandono e plano de intervenção

A utilização desses instrumentos possibilita a aquisição do título de propriedade ou segurança da posse aos moradores dessas zonas. Mas é de suma importância ressaltar que, para as Zonas Especiais de Interesse Social, não estão previstos apenas programas de titularização do imóvel, mas também melhorias urbanísticas e habitacionais para o bairro. Isto se deve à compreensão de que o direito à moradia não é

efetivado apenas com o título jurídico do imóvel, mas também com o acesso a um bom nível de habitabilidade e conforto dentro de suas casas, além de infraestrutura e serviços públicos.

Vale salientar que o PIRF visa garantir à comunidade melhorias de habitação e infraestrutura necessárias para a garantia da moradia digna, bem como por ofertar e ampliar o acesso a equipamentos públicos essenciais. O Plano tem como princípio e diretriz a permanência das pessoas que residem na área de ZEIS, atrelada a todas as normativas nacionais e internacionais de proteção ao direito fundamental à moradia, que envolve a proteção de seus bens - patrimônio material e imaterial -, defendendo firmemente a permanência adequada dos habitantes nos locais em que estão assentados, mesmo quando seja necessária a readequação e (ou) ampliação de determinadas áreas.

4 Reflexões sobre os desafios para a implementação da regularização fundiária a partir da experiência nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici

Considerando a experiência da elaboração do PIRF nas ZEIS aqui trabalhadas, alguns desafios estão colocados tendo em vista a finalidade da efetivação da regularização fundiária nessas zonas.

Em primeiro lugar, mostra-se importante a consciência de que a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária é um instrumento formal imprescindível na concretização do direito à moradia digna para as pessoas que habitam territórios de urbanização precária.

A trajetória iniciada com a demarcação das áreas como ZEIS, com a finalidade de viabilizar o direito à cidade e à moradia adequada é continuada com o processo participativo de elaboração do PIRF. A partir daí inúmeras ações no campo das providências cartoriais, processuais e especialmente políticas deverão ser executadas. A garantia da participação social está diretamente vinculada a uma estrutura administrativa transparente e dialógica.

Mesmo considerando os diversos obstáculos enfrentados em cada ZEIS, conforme suas peculiaridades culturais, econômicas, geográficas, foi possível elaborar propostas de regularização realizáveis e que representam alternativas viáveis para conferir a segurança jurídica dos moradores quanto à moradia. No entanto, a superação de algumas dessas dificuldades constitui tarefa a ser ainda cumprida pelos sujeitos ativos e protagonistas do processo que se inicia. A efetividade do Plano Integrado deve ser garantida pela atuação eficiente do Município.

O Plano Integrado de Regularização Fundiária foi construído a partir do conhecimento das características e especificidades de cada território, ofertando à comunidade e ao Município de Fortaleza um diagnóstico preciso. Na perspectiva das ações de natureza jurídica, o desvelamento da base fundiária, objeto da regularização, bem como sua origem e demais elementos necessários permitem dar início às ações interventivas, mas precisam da presença de assessoria jurídica à serviço da comunidade. Para tanto, se faz o levantamento de informações de processos judiciais e administrativos, cartoriais e de órgãos públicos, de memoriais descritivos, levantamentos topográficos, plantas e tudo o mais o que se fizer necessário para que se obtenha um retrato o mais fiel possível da realidade local.

Para que esse mister seja cumprido de modo satisfatório, é fundamental que os atores envolvidos possam contar com a colaboração do Poder Público Executivo – União, Estado e Município - dos atores no sistema de justiça, bem como nos cartórios de registros de imóveis, tabelionatos, destacando órgãos como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), Secretaria de Finanças de Fortaleza (SEFIN) e todos os que detenham informações sobre as glebas a serem pesquisadas. Essa colaboração, como se verificou, será tanto efetiva quanto melhor se configurarem os instrumentos dialógicos institucionais entre os órgãos públicos e também com a comunidade e Conselho Gestor,

em tempo hábil e regulamentar, suficientes para qualificar o plano integrado. Feito o diagnóstico fundiário, e com base nos dados obtidos, a participação comunitária é imprescindível para a definição de índices e parâmetros urbanísticos que devem ser normatizados, no sentido de conferir segurança jurídica para a moradia dessas pessoas. A realização de oficinas, reuniões e formação jurídica e urbanística precisa assegurar o protagonismo da comunidade no estabelecimento das diretrizes da regulamentação fundiária da ZEIS. Definidas as ações com vistas a atender às demandas comunitárias por melhorias na infraestrutura urbana, equipamentos sociais e condições habitacionais e ambientais, são propostos, no plano de regularização, instrumentos e estratégias no sentido de incluir na cidade legal, as ocupações em desconformidade com a lei. Assim, além da qualificação do ambiente urbano, o resgate da cidadania por meio da participação e capacitação para decidir são fundamentais. Na medida do que foi exposto e estudado, o PIRF não se resume às ações integradas em Direito e Urbanismo. Para os fins pretendidos, a regularização fundiária demanda, no mesmo grau de importância, medidas nas esferas sociais, econômicas, notadamente, de propostas de geração de emprego e renda, participação e desenvolvimento social.

Saliente-se que, durante todo o percurso, o Conselho Gestor das ZEIS faz o acompanhamento das ações, media as relações entre a comunidade, sociedade civil, Instituições de Ensino Superior (UFC) e Poder Público, participantes do processo e, principalmente, é responsável pela aprovação de cada etapa do PIRF.

Em síntese, as dinâmicas experimentadas no caso em tela mostram que os desafios para a plena consecução da finalidade da regularização fundiária consistem em superar as dificuldades encontradas ao longo do caminho, tais como a morosidade no diálogo com os órgãos e entidades públicas, acesso às informações, dificuldades de diálogo com os atores envolvidos, dada a complexidade da construção de um plano de regularização urbanística e fundiária.

Nesses termos, entregue a proposta do PIRF, cabe ao Poder Público tomar as iniciativas operacionais de intervenção e ao Conselho Gestor o acompanhamento e a fiscalização da execução do plano, bem como a sugestão de medidas para o seu aprimoramento e mobilização da comunidade para a participação contínua no processo.

Na perspectiva dos pilares de defesa do direito à moradia adequada, a planificação urbanística social que distribua os recursos materiais de maneira espacialmente e socialmente justa está vinculada ao dever público de garantir funcionalidade estrutural ao território urbano. O Plano Integrado é o instrumento para atingir tal finalidade, indicativo para a promoção de bens e serviços públicos - precedidos ou não de obras públicas -, garantindo infraestrutura para o usufruto da população. Essa é uma definição contemporânea e global do dever público institucional para a promoção do direito à cidade.

Por fim, é de se concluir que o Plano Integrado de Regularização Fundiária das ZEIS constitui um compromisso social pactuado entre o Poder Público e a comunidade no sentido da continuidade de uma política pública de promoção do acesso ao direito à cidade. Para a realização plena e efetiva do direito à moradia digna para essa parcela da população, é fundamental, além do empenho político e administrativo para o cumprimento das ações de responsabilidade do Município, a perenidade e o engajamento do Conselho Gestor para assegurar o monitoramento e participação comunitária no processo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mauricio de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011, p. 15.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. El derecho a la ciudad en el Estado Brasileño: ¿qué nos falta para Garantizarlo? In BRAVO, Alvaro Sanchez;

- CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; GABARDO, Emerson. (CoEd.) **Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso.** Sevilla: Punto Rojo Libros, 2019.
- FERREIRA, Alan Ramalho. O contraplanejamento popular a partir de uma construção freireana – o plano de urbanização da vila autódromo. In: **Instrumentos Urbanísticos sua (in) efetividade.** 2a tiragem. Rio De janeiro: Lumen Juris, 2017.
- FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole.**São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006, p.40.
- ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas especiais de interesse social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por pessoas de baixa renda.** 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 306.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **A Perspectiva do direito** à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. **As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária.** Fórum de Direito Urbano e ambiental – FDU. Ano 1, n.1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.
- VIEIRA, Bruno; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. A adequação dos tributos municipais e a proteção, preservação e recuperação dos bens culturais edificados: um estudo de caso de Salvador (BA). In VIEIRA, Bruno Soeiro. **Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade.** 2a tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 71-72.



Capítulo 5

PLANEJAR A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS NAS ZEIS DE FORTALEZA-CE: INFORMAÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA O DIÁLOGO

*Clarissa F. Sampaio Freitas
Newton Celio Becker de Moura*

INTRODUÇÃO

O presente capítulo propõe uma reflexão sobre o método aplicado pela equipe da Universidade Federal do Ceará para a elaboração dos Planos Urbanísticos do Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, assentamentos classificados como Zonas Especiais de Interesse Social pelo Plano Diretor de Fortaleza (PDPFOR, 2009). Utiliza como pressuposto teórico a definição de planejamento de Friedmann (1987: 38): “a atividade de transformar conhecimento técnico e científico existente em ações na esfera pública”. Aqui a atividade de planejamento não possui compromisso nem com a construção de conhecimento, nem com a ação, mas com a relação entre

eles. Central a essa abordagem está o reconhecimento da existência de diversos atores socialmente válidos e dos limites da racionalidade privada cada vez mais influentes no processo decisório sobre a cidade. Além disso, a definição adotada denuncia a noção simplista de um “interesse público” cujo monopólio de defesa caberia aos agentes estatais e aponta uma relação mais complexa entre o processo de mediação das relações sociais pelo Estado, e desejo de transformação social da comunidade política mais ampla.

A mediação entre os interesses dos diversos atores passa pela sistematização do conhecimento sobre o fenômeno que se quer atuar: no nosso caso, o processo de urbanização desses territórios. Trata-se de um processo bastante obscuro aos olhos dos atores formalmente encarregados da implementação das políticas de planejamento e gestão urbanas, pois os registros formais a respeito do modo como a comunidade produz e utiliza o espaço são absolutamente incompletos. Friedmann possivelmente descreveria esse processo como algo cujo conhecimento não está validado pelos atores hegemônicos.

Com o objetivo de superar esse obstáculo para o início do processo efetivo de planejamento, a equipe técnica construiu uma ampla base de dados compilada a partir de um mapeamento extensivo e universal da ZEIS. Buscando equilibrar a amplitude entre objetividade e subjetividade, optou-se por utilizar um método para tomada de decisão já consolidado entre planejadores urbanos que consistiu na “Análise de Adequabilidade” de Ian McHarg (1969). Por esse método, o território sob análise é decomposto didaticamente em camadas de informações autônomas em que uma linguagem gráfica apoiada por legendas claras identifica para cada temática (mobilidade, espaços livres, infraestrutura, condições de habitabilidade, acessibilidade a equipamentos, entre outras) eventuais precariedades e potencialidades. Em seguida, a partir da sobreposição de cada interpretação compartimentada, é possível identificar os lugares do território que merecem mais atenção por suas forças e/ou fraquezas.

Assim, esta reflexão sobre os resultados da aplicação do método nos três territórios estrutura-se da seguinte forma: a primeira parte problematiza o enfoque teórico adotado, discutindo as limitações dos modos tradicionais de planejar e pensar as cidades, e o papel central que a valorização das práticas cotidianas dos cidadãos assume em uma nova modalidade de planejamento para transformação social, que denominamos de planejamento insurgente (MIRAFTAB, 2012). A segunda parte reflete sobre a experiência em si, sobre o método utilizado para produção do conhecimento (urbanístico), sobre os assentamentos investigados e o potencial do alinhamento desse conhecimento com a percepção e vivência cotidiana dos moradores.

01 - AS LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO NA REALIDADE DO SUL GLOBAL

O modelo de desenvolvimento capitalista distribui de forma desigual os custos ambientais e urbanos entre os grupos sociais, ampliando a susceptibilidade a desastres ambientais de uma camada da população já tradicionalmente vulnerabilizada. “Justiça ambiental” (ACSELRAD, 2002; HARVEY, 1996) e “ecologismo dos pobres” (MARTÍNEZ ALIER, 2007) são exemplos de construções conceituais que evidenciam a distribuição desigual dos custos e benefícios do desenvolvimento, politizando o debate da sustentabilidade ambiental urbana. Entretanto, a maior parte desses autores não problematiza a escala intra-urbana, nem avança na direção de avaliar possíveis caminhos para a superação do problema.

A necessidade de olhar sobre os caminhos possíveis, sem perder a capacidade crítica/ avaliativa, posiciona nossa abordagem no campo disciplinar do urbanismo. Mais especificamente, a presente abordagem alinha-se a uma série de autores nacionais (CARDOSO; CÂNDIDO; MELO, 2018; LIMONAD, ESTER, 2015; MARICATO, 2017) e internacionais (MIRAFTAB, 2016; WATSON, 2012; YIFTACHEL, 2015) afiliados ao urbanismo crítico, que defendem que a superação dos desafios

do desenvolvimento urbano global requer o reconhecimento do potencial existente nas práticas da população marginalizada. Para eles, o caminho seria visibilizar processos invisibilizados, ou nas palavras de Sandercock “*Making the Invisible, Visible*” (SANDERCOCK, 1998). Essa linha teórica denuncia os efeitos perversos da aplicação de modelos concebidos em países centrais às realidades distintas da periferia do capitalismo global, e aponta para o fortalecimento da cidadania dos grupos sociais vulneráveis como a saída para a atual crise ambiental urbana global.

No Brasil, o status de cidadania incompleta dos moradores de assentamentos informais é patente, embora ainda pouco explorada na literatura nacional. Mesmo que não necessariamente coincidentes, a condição de vulnerabilidade / marginalidade associa-se muito facilmente ao status de ilegalidade, conforme atestam as dificuldades dos moradores de assentamentos precários em acessar a proteção social do Estado brasileiro. Grande parte das políticas urbanas ainda tratam acesso a serviços urbanos como mercadoria, e não como direito básico fundamental. A contínua proliferação dos assentamentos informais precários, mesmo diante da estabilização do movimento migratório campo-cidade brasileiro, revela a inadequação do atual modelo de planejamento e gestão urbano, ainda sob forte influência de ideias importadas pelas agências multilaterais de financiamento (ARANTES, 2006). A insistência das políticas públicas em tratar os assentamentos informais precários como exceções à regra ignora que em muitos casos eles abrigam mais da metade da população urbana (IBGE, 2020).

Trata-se de um processo sintomático ao qual Huq e Miraftab denominam de falácia entre planejamento – Estado – cidadão (HUQ; MIRAFTAB, 2020). Ou seja, o fato de que o planejamento urbano tradicionalmente alinha-se às políticas estatais, e estas têm se mostrado incapazes de universalizar sua atuação para todos os cidadãos. Nesse sentido, o planejamento torna-se um instrumento de deslegitimação das práticas cotidianas informais de construção da cidade pelos moradores. Pesquisadores ativistas com abordagens anticolonialistas (ROBINSON, 2015; WATSON, 2012)

têm buscado construir um novo paradigma de urbanismo voltado para as cidades do Sul Global. Nas palavras de Huq & Miraftab:

[...] we lend a definitive voice to an ongoing critique of state-centered citizenship fallacies central to a Eurocentric theorization of planning, and help to re-theorize planning positioned among dispossessed and displaced people – a position often referred to as **Southern urbanism** (BHAN, 2019; SIMONE, 2004; WATSON, 2014; YIFTACHEL, 2006). Here, the South and global South signify communities subordinated by global capitalism, and Southern planning **signifies recognizing practices of subordinate groups as citizens’ practices of planning** (MIRAFTAB, 2009). The Southern turn in planning, therefore, moves beyond planning as exclusive practices of professionals to include a range of actions, such as grassroots activism, that have often been effective means of city building and community development. Recognizing and theorizing these informal and insurgent practices of citizenship as practices of city building therefore moves both citizenship and planning as a profession away from their Eurocentric, state-centered conception.

A crescente popularidade de estratégias de diminuição do papel do Estado associada ao neoliberalismo torna ainda mais necessária a mudança de paradigma na direção do “Urbanismo do Sul” (Southern Urbanism). Isso porque, com a ascensão das ideologias neoliberais a partir do anos 1980, o Estado perde o monopólio sobre o processo decisório que se apoia cada vez mais em estratégias de governança, participação, desregulamentação, flexibilização e privatização. Assim a definição do que caracteriza o “interesse público” no processo de produção do espaço passa a ser influenciada por diversos atores, com interesses frequentemente conflitantes entre si. O atual contexto geopolítico evidencia a necessidade

de reconhecimento de práticas de engajamento político da sociedade civil como práticas de planejamento urbano, retirando o tradicional monopólio das práticas de planejamento aos atores estatais.

Se em países periféricos, como o Brasil, nunca se atingiu um Estado de proteção do bem-estar social, movimentos recentes associados ao urbanismo neoliberal (Vainer, 2005) atuam no sentido de tornar ainda mais precárias, as garantias sociais conquistadas. O Estado brasileiro reconhece os direitos à moradia, ao meio ambiente equilibrado e a função social da propriedade, sem, entretanto, criar condições para efetivá-los. Ao contrário, iniciativas de privatização de serviços essenciais básicos frequentemente enfraquecem o status de cidadania do morador das periferias brasileiras, tornando-o consumidor de um serviço cuja provisão obedece à lógica de mercado. Desresponsabiliza-se o Estado do provimento universal de serviços básicos, aumentando a quantidade de moradores que, embora legalmente cidadãos, na prática não acessam a proteção social estatal. Embora essa dificuldade esteja relacionada a fatores socioeconômicos mais gerais, a condição de informalidade urbanística tem potencializado essa dificuldade de acessar a proteção social do Estado (FREITAS, 2019; ROY, 2005).

Assim, um modelo corrente de urbanismo associado a valores neoliberais (VAINER, 2005) tem direcionado a alocação espacial de investimentos urbanos para espaços privilegiados, mesmo que, formalmente, constem nos planos diretores diretrizes a respeito de inclusão urbana, proteção ambiental e prevenção a desastres ambientais. Trata-se de uma nova forma de dominação mais fluida e sutil, denominada por MirafTAB (2012) de “dominação pela inclusão”. Se, por um lado, o urbanismo neoliberal celebra o protagonismo da sociedade civil no processo decisório, por outro lado, a desigualdade de poder e recursos entre os grupos sociais tende a ampliar as injustiças pré-existentes. Num contexto de “desresponsabilização” estatal, a decisão passa a ser compartilhada com a sociedade civil, cenário que requer um diálogo entre os desiguais.

Como qualquer diálogo, o debate público sobre os rumos das cidades requer informação, uma condição que ganha especial relevância no atual momento de crescente digitalização das relações sociais (ASCHER, 2010). O acesso à dados precisos e de qualidade, capazes de informar os diversos atores sociais sobre os principais problemas espaciais urbanos, passa a ser, mas do que nunca, uma condição básica para um processo efetivo de diálogo (PEREIRA; SILVA, 2001). Embora seja uma condição ainda insuficiente para a efetiva transformação socioespacial, sua ausência compromete qualquer avanço nessa direção (FREITAS; GOMES; BORGES, 2013). O atual contexto de barateamento e popularização das tecnologias de informação geográfica e modelagem urbana permite a quebra do monopólio estatal sobre a produção da informação urbanística, podendo vir a constituir uma oportunidade de empoderamento da população vulnerabilizada.

Na estratégia de ação aqui adotada buscou-se utilizar a produção e manipulação da informação como um instrumento de empoderamento político de atores tradicionalmente criminalizados e estigmatizados. O Plano Urbanístico das ZEIS aponta caminhos para a qualificação urbanística e ambiental dos territórios investigados, envolvendo e fortalecendo os agentes sociais interessados na qualificação ambiental/urbana capazes de atender às necessidades sociais dos moradores.

DO CONHECIMENTO À AÇÃO: A PRODUÇÃO DE DADOS E O POTENCIAL DAS REPRESENTAÇÕES CONTRA HEGEMÔNICAS

Em 2018 e 2019, os autores deste capítulo coordenaram uma equipe de urbanistas encarregada de elaborar os Planos Urbanísticos de três áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor Municipal de Fortaleza aprovado em 2009. Esses Planos Urbanísticos são parte integrante dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), elementos-chave para a regulamentação das ZEIS de

Fortaleza. A elaboração dos PIRFs pelo poder público é uma resposta às demandas dos movimentos sociais organizados de Fortaleza que têm ativamente cobrado a realização de um processo de investimento planejado em tais territórios, conforme previsto no Plano Diretor (FREITAS, 2015; PEQUENO; FREITAS, 2012). Em 2018, o IPLANFOR, setor da Prefeitura de Fortaleza responsável pela implementação das ZEIS desde 2013, contratou a Universidade Federal do Ceará (UFC) para elaborar o PIRF das ZEIS do Poço da Draga, do Pici e do Bom Jardim. Em atendimento à demanda da Prefeitura, a Universidade montou uma equipe multidisciplinar coordenada por pesquisadores das Ciências Sociais, e condicionou sua aceitação do projeto à inserção de dois elementos que considerávamos fundamentais para a efetiva participação dos moradores: a contratação de mobilizadores sociais dentre os moradores e a instalação de um escritório de campo em cada uma das três comunidades. Essas condições haviam sido pactuadas com a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, uma instância prévia de negociação dos representantes das ZEIS com o poder público, porém, por algum motivo nunca esclarecido, haviam sido retiradas da minuta de termo de referência entregue pelo IPLANFOR à UFC.

Não houve resistências do contratante para a instalação desses dois componentes. Aceitas as condições, a equipe de urbanismo iniciou os trabalhos para elaborar Plano Urbanístico de cada ZEIS com a coleta das informações disponíveis nas instituições públicas de planejamento e gestão urbana. Os dados coletados foram incluídos no Banco de Dados concebido especialmente para essa finalidade, tendo sido georreferenciados, o que permitiu a sobreposição com as plantas descritivas do território e revelou um quadro já esperado de incompletude (ver exemplo na figura 01a). No sentido de complementar esse quadro, a equipe técnica realizou um trabalho extensivo de construção de geometria de cerca de 11 mil lotes a partir das imagens aéreas e das restituições aerofotogramétricas disponíveis. Cada lote possível de identificação foi representado virtualmente como um atributo repleto de informações manipuláveis por linguagem

computacional. Explorados por meio de programações e modelagens a partir de um mecanismo virtual replicável de análise de informações, foi possível absorver diversas entradas e produzir cenários.

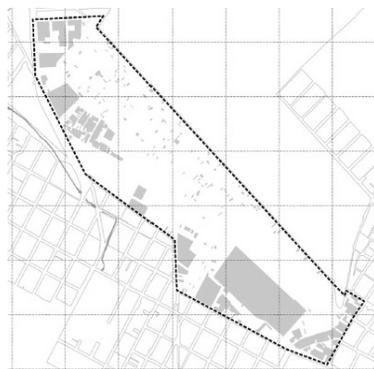
Desta forma, o território de cada ZEIS foi reconstruído como uma base digital de informações objetivas capazes de serem visualizadas não apenas pelo corpo técnico que integra este trabalho, mas reconhecida, mediante representações de informações dinâmicas, ainda que em formatos estáticos (maquetes, mapas, imagens e modelos tridimensionais), pela própria comunidade. Essa visualização e reconhecimento constituiu uma sólida base de confiança e diálogo entre a equipe técnica, a comunidade e seus representantes, sem a qual não seria possível conduzir o PIRF. Portanto, esse esforço embasado numa expertise de modelagem da informação bastante promissora para o campo do Urbanismo estabeleceu um método pioneiro para abordar uma problemática amplamente presente nas cidades brasileiras: a regularização de ocupações informais.

O método é uma resposta eficiente e de baixo custo ao cenário de ausência de dados nas bases cartográficas oficiais. A necessidade de complementação confirma a expectativa inicial da equipe de urbanismo de que as questões urbanas enfrentadas pelos moradores possuíam um alto grau de invisibilidade para os órgãos municipais de controle e gestão urbana. Esse cenário de desinformação também estava presente na Secretaria de Patrimônio da União, órgão responsável pela gestão de grande parte do território das ZEIS do Pici e do Poço da Draga. Considerando que a ausência de dados já é, em si, uma informação, pode-se inferir que o planejamento e qualificação do ambiente construído desses territórios ainda não é uma questão prioritária no atual sistema de planejamento e gestão urbana.

Diante deste contexto adverso, ao qual nós, técnicos da Universidade, éramos associados a um modelo de gestão urbana que os consideravam moradores ilegais e/ou não merecedores da proteção social do Estado,

a construção de uma relação de confiança foi o primeiro grande desafio enfrentado. Com esse objetivo, em paralelo à atividade de construção do banco de dados, a equipe técnica aproximou-se do grupo de mobilizadores sociais e/ou daqueles eleitos para o Conselho da ZEIS, usando o escritório de campo instalado nas comunidades como base para os trabalhos. Descobriu-se que o grupo do Poço da Draga já havia realizado o seu próprio censo comunitário (Brasil et al., 2016), e que o grupo do Pici mantinha um controle analógico das informações de posse de cada lote constituído no momento da ocupação da porção da terra pertencente à União (ver figura 01b). Tratam-se de iniciativas pontuais, que não tiveram continuidade e atualização, mas que demonstram a necessidade de controle das organizações comunitárias sobre a forma que o território é ocupado e transformado (planejado?) por parte dos moradores, função que o poder público ainda não tem conseguido exercer.

Figura 01 (a) – Arquivos analógico das informações de posse de cada lote contendo os respectivos registros de compra e venda, mantido pela Associação de Moradores do Planalto do PICI, AMOCAP. (b) – Vazio cadastral das propriedades imobiliárias do território do PICI na base oficial de planejamento urbano da Prefeitura de Fortaleza.



Fonte: (a) Fotografada pela autora em setembro de 2019, com consentimento da AMOCAP. (b) Dados recebidos pela Secretaria de Finanças de Fortaleza para o ano de 2016, sistematizados pela Equipe de urbanismo do PIRF/UFC.

Essas iniciativas dos moradores demonstram ainda uma certa necessidade de “controle da narrativa” por parte dos moradores sobre o seu território. Isso porque nos era constantemente relatado a necessidade de se contrapor à imagem dominante a respeito desses lugares. Percebe-se que essas (e outras) iniciativas constituem uma resposta dos moradores a uma visão conservadora - bastante presente entre os técnicos das instituições públicas e da própria academia - de que os assentamentos seriam fontes de problemas sanitários e sociais, guetos de violência urbana, ocupações de terras promovidas por aproveitadores que já possuem casas, ou alguma outra variação de versão que criminaliza os moradores pela sua condição de falta de oportunidade urbana. A figura 02 traz um exemplo de proposta de investimento urbanístico que desconsidera a existência do assentamento do Poço da Draga e do riacho existente, e a compara com uma ilustração da proposta de qualificação ambiental urbana pactuada com os moradores.

Figura 02 (a) Intervenção em tramitação na Prefeitura para o entorno do Poço da Draga. (b) Representação das propostas pactuadas no âmbito do PIRF.



Fonte: A (CAMPOS, 2020); B - (CETREDE; UFC, 2020)

Para os adeptos da visão hegemônica, a solução para qualificar esses assentamentos seria sua completa erradicação e transferência dos moradores para conjuntos habitacionais periféricos. Essa solução tem sido adotada há décadas, desde as políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH) ao recente programa do Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e

não tem conseguido evitar novas ocupações em áreas ambientalmente frágeis (FREITAS; FROTA, 2015; FREITAS; PEQUENO, 2015). Realmente, em todos os diálogos sobre propostas de intervenções urbanas a questão da remoção involuntária era colocada por diversos moradores como uma grande ameaça, algo indesejado, que deveria ser evitado a todo custo. De fato, confirmando a inadequação dessa solução, identificamos alguns casos de reocupação de áreas frágeis após a remoção das moradias, que se relacionam à ausência de controle urbanístico, e falta de condições de usos desses espaços públicos pelos moradores.

Após esse momento inicial de apropriação sobre os problemas (seja por meio da captação da perspectiva dos moradores seja com a construção do banco de dados), passamos a usar o conhecimento adquirido para dialogar sobre as possibilidades de ação. Apresentar aos moradores dados precisos sobre a sua realidade - por exemplo, quantos lotes existem em cada território e, dentro desse universo, quantos estavam desconformes com a normativa urbanística vigente - revelou-se um caminho frutífero para estabelecer um diálogo franco sobre as possibilidades de reversão dos problemas urbanos enfrentados.

De posse dos dados urbanísticos básicos (contorno edificações, lotes, quadras, logradouros públicos e equipamentos sociais) passamos a sobrepôr as plantas dos investimentos públicos previstos para cada território às imagens aéreas e às informações coletadas, no sentido de avaliar, junto aos moradores, o grau de adequação às suas demandas. Esse processo de diálogo, realizado em oficinas, visitas de campo, workshops e conversas informais resultou na construção de alternativas, sempre usando as informações do banco de dados para mensurar o impacto de todas as intervenções levadas para o debate. Cartogramas, modelos urbanísticos digitais (maquetes digitais), e informações tabulares possibilitaram a construção de cenários nos quais se discutiam, junto com os moradores, os ganhos e perdas de determinadas decisões urbanísticas. Os produtos finais dos Planos Urbanísticos refletem os pactos possíveis contingenciados ao momento em que eles foram realizados.

Como os planos não possuíam uma garantia de recursos para a imediata execução das obras propostas, registramos nos produtos finais o programa de intervenção das obras prioritárias e as soluções urbanísticas mais adequadas para os problemas priorizados. Destacam-se, entre as prioridades apontadas tanto pela sistematização do diálogo com a comunidade (Cartografia social) como pela análise de dados sócio-espaciais e físico-ambientais, deficiências de saneamento relacionadas à drenagem, esgotamento e coleta de resíduos. Ainda que as propostas não tenham atingido um nível de detalhamento projetual suficiente para a orientar as execuções das intervenções, as soluções urbanísticas sugeridas, em nível de plano e estudos preliminares setoriais, embasam-se em tecnologias mais sustentáveis fundamentadas no conceito de Infraestrutura Verde, que, segundo Pellegrino; Moura (2017), reconhece fragmentos verdes da paisagem, conectados entre si ou não, como áreas multifuncionais para desempenho de funções infraestruturais relacionadas ao saneamento (mitigação e enchentes, manejo de efluentes e resíduos) e para requalificação urbana, equilibrando demandas de engenharia e meio ambiente com maior aderência à paisagem e as pessoas do lugar (PELLEGRINO; MOURA, 2017). Ressalta-se, nesta etapa propositiva, que o tamanho dos assentamentos (com exceção do Poço da Draga) e a ausência de garantia de execução das obras não permitiram um processo de pactuação na microescala, mas apontaram para caminhos a serem seguidos nas futuras intervenções urbanísticas a serem projetadas e executadas nas ZEIS.

Porém, estes não foram os únicos limitantes do processo de planejamento urbano empreendido. Uma dificuldade correlata refere-se à ausência dos órgãos públicos responsáveis pela execução de obras de infraestrutura. Apesar dos esforços de alguns órgãos municipais para nos munir de informações (em especial o Iplanfor), o fato de que a Secretaria Municipal de Infraestrutura não possuía assento nos Conselhos Gestores das ZEIS dificultou o debate. Além disso, alguns atores-chave, que possuíam assento no Conselho Gestor e que exercem

influência no processo decisório sobre a alocação espacial dos investimentos urbanos (como os vereadores), ausentaram-se dos debates sobre a construção e aprovação do Plano Urbanístico. Essa atitude acende um sinal de alerta e aponta para os desafios e obstáculos que esses planos urbanísticos enfrentarão para, efetivamente, guiarem os investimentos públicos em cada território. Essas ausências sinalizam a existência de um processo decisório paralelo, menos transparente, que contorna o debate público informado e transparente que se tentou realizar na iniciativa relatada.

A existência dessas dificuldades ficou bastante evidente durante o desenvolvimento do Plano Urbanístico da ZEIS do Bom Jardim. Na ocasião, assim como em trabalhos anteriores em outras ZEIS, nos deparamos com a resistência de algumas secretarias municipais em fornecer as plantas descritivas das intervenções previstas. Trata-se, especificamente, dos investimentos do Programa “Mais Ação”, cujos investimentos estavam previstos para beneficiarem a comunidade do Marrocos, dentro da ZEIS Bom Jardim. Os moradores souberam disso por meio de perfis de redes sociais de vereadores e/ou reportagem de jornal, e passaram a nos solicitar informações mais detalhadas sobre os investimentos. O Iplanfor foi acionado diretamente e, mesmo após várias solicitações formais e informais, não tivemos acesso a nenhum documento que previsse detalhadamente a aplicação desses investimentos no território da ZEIS. Percebe-se, assim, que alguns projetos de intervenção urbana no território continuam sendo elaborados sem o conhecimento do Conselho da ZEIS. Isto pode ocorrer por vários motivos. Uma primeira situação são casos em que as propostas desconsideram as demandas espaciais dos moradores, seja porque impõem barreiras em seus percursos diários ou porque eliminam espaços de uso comunitário para construção de equipamentos públicos e corredores de transporte. Nos casos mais graves, as propostas de intervenção não pactuadas preveem remoções sem solução para o reassentamento. No caso do Bom Jardim, os motivos parecem estar relacionados a

interesses eleitorais dos agentes políticos que atuam no território. Isto porque a maior parte das obras previstas constituem iniciativas de pavimentação de vias, investimentos que costumam resultar em uma grande quantidade de votos, porém, possuem limitada capacidade de solucionar problemas estruturais de enchentes, poluição e insalubridade, chegando até mesmo a agravá-los. Deparamo-nos com situações nas quais as placas de agradecimento a determinado vereador pela obra eram instaladas antes mesmo do início desta (ver figura 03).

Figura 03: Anúncios de obras no Bom Jardim à revelia dos Planos Urbanísticos



Fonte: Imagens cedidas pelos Conselheiros Moradores

A recusa em apresentar a planta detalhada à equipe técnica encarregada do plano urbanístico pode estar relacionada à ausência de um projeto detalhado, situação comum nas iniciativas de qualificação de espaços periféricos, e/ou com a expectativa de críticas dos moradores e demais conselheiros, que não consideram obras de pavimentação como ação prioritária. Nas duas situações a ausência de dados precisos, e o modo superficial como o problema da precariedade é definido (como mera falta de pavimentação), perpetua um processo decisório problemático. A decisão de não participar de uma iniciativa de planejamento que

pretende reverter esse processo, como a do PIRF, indica que determinados grupos inferem ganhos com o atual modus operandi de produzir a cidade. Nesse sentido, ficou claro que a demanda dos moradores envolvidos com a elaboração do Plano da ZEIS não é simplesmente por investimentos, mas por um *processo decisório transparente*, que requer que todas as cartas (vantagens e desvantagens de cada linha de ação) estejam na mesa e as regras sejam compreendidas por todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao elaborar os Planos Urbanísticos tentamos dar um passo na direção de qualificar o território de acordo com a perspectiva dos moradores, aplicando todos os esforços possíveis para registrar suas demandas espaciais. Complementarmente ao suporte computacional, capaz de apontar virtualmente as possibilidades ótimas e prioritárias para determinadas questões, o plano urbanístico buscou apreender valores comunitários por vias afetivas, por hábitos e apropriações. Nesse sentido, o método de “Análise de Adequabilidade” (MCHARG, 1969), empregado como fundamentação para planejamento e tomada de decisões na elaboração dos PIRFs, em especial nos planos urbanísticos, foi potencializado a partir da modelagem da informação. A atualização de um processo já tradicional entre planejadores, através da linguagem computacional, construiu, juntamente com o suporte dos mobilizadores sociais, escritórios de campo e oficinas participativas, o diálogo e a confiança entre os atores envolvidos, a inclusão e visibilização da comunidade e dos seus problemas reais, consolidando uma abordagem inovadora e replicável para a fins de regularização fundiária e desenvolvimento de planos urbanísticos em assentamentos informais.

Para além das propostas definidas e registradas, entende-se que o produto final do plano é o processo de diálogo, mediado pela contínua construção de novas representações. Devido ao seu alinhamento com atores sociais frequentemente desconsiderados do debate público, estas

podem ser classificadas como representações contra-hegemônicas. Reconhece-se, dessa forma, o papel empoderador da sistematização da informação oriunda do saber comunitário, aproximando-se da colocação de Lopes, Rena e Sá:

“A construção da informação, há sempre interesses e atravessamentos, nem sempre muito visíveis. O desafio de uma investigação é tanto o de mapear as relações de força em jogo, quanto o de dar visibilidade para as informações e saberes não evidentes e não enunciados.”
(LOPES; RENA; SÁ, 2019: 03)

Dessa forma, as ações e práticas de articulação comunitária dos moradores, de cobrar dos agentes políticos um compromisso com as promessas efetuadas, e de constante monitoramento dos gestores públicos, os aproxima da função de efetivos planejadores urbanos. Ilustram a colocação de Friedmann sobre a existência de uma complexa (e frequentemente antagônica) relação entre o processo de gestão das relações sociais pelo Estado, e desejo de transformação social da comunidade política mais ampla. Revela-se, assim, a falácia do “interesse público” imbuída na racionalidade técnica, pois, mais do que uma atividade técnica de apontar soluções para problemas previamente sistematizados, os planejadores devem ter capacidade de atuar como mediadores de diálogo entre agentes produtores do espaço com interesses divergentes. Nesse contexto, esperamos que tanto os planos construídos como o seu processo de elaboração possam se tornar elementos capazes de contribuir para reverter um *modus operandi* de produzir a cidade que desconsidera as demandas de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, v. 0, n. 20, p. 60, 1 dez. 2006.

- ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. [s.l.] Romano Guerra Editora, 2010.
- BRASIL, A. B. et al. **CONHECENDO O POÇO DA DRAGA: UMA PROPOSTA CONJUNTA DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A COMUNIDADE**. Anais do Seminário UrbFavelas 2016. **Anais...** In: SEMINÁRIO URBFÁVELAS 2016. Rio de Janeiro: 2016
- CAMPOS, F. **Grupo português planeja construir complexo hoteleiro com três prédios na Praia de Iracema/Centro**. Disponível em: <<https://www.focus.jor.br/grupo-portugues-planeja-construir-complexo-hoteleiro-com-tres-predios-na-praia-de-iracema-centro/>>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- CETREDE; UFC. **Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS do Poço da Draga**. Fortaleza: Iplanfor, 2020.
- COSTA, R. **Maranguapinho caminhos e descaminhos do rio**. - YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=uqcrMDSvtE&feature=youtu.be>>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- FERNANDES, J. D. B.; FREITAS, C. F. S. O Agir na brecha: o lugar das insurgências participativas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 9, n. 2, 2020.
- FREITAS, C. F. S. Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil. **Progressive Planning: the magazine of Planers Network**, n. 204, p. 11–15, 2015.
- FREITAS, C. F. S. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. **Journal of Urban Affairs**, v. 39, n. 7, p. 953–969, 3 out. 2017.
- FREITAS, C. F. S. Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, v. 23, n. 3, p. 285–305, 2019.
- FREITAS, C. F. S.; FROTA, N. T. S. Política ambiental urbana no cenário de expansão do capital imobiliário: o caso da Maraponga em Fortaleza. **emetropolis**, v. 6, n. 21, 2015.
- FREITAS, C. S.; PEQUENO, L. R. B. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 1, p. 45, 25 abr. 2015.
- FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain: from knowledge to action**.

- Princeton, N.J: Princeton University Press, 1987.
- HUQ, E.; MIRAFTAB, F. “We are All Refugees”: Camps and Informal Settlements as Converging Spaces of Global Displacements. **Planning Theory & Practice**, v. 21, n. 3, p. 351–370, 26 maio 2020.
- IBGE. **Resultados preliminares do mapeamento dos Aglomerados Subnormais - 2019**. [s.l.] IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto&utm_source=covid19&utm_medium=hot-site&utm_campaign=covid_19>.
- MCHARG, I. L. **Design with nature**. 25th anniversary ed ed. New York Chichester Brisbane Toronto Singapore: John Wiley & Sons, Inc, (1969)1992.
- MIRAFTAB, F. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South: **Planning Theory**, 1 fev. 2009.
- MIRAFTAB, F. Planning and Citizenship. In: **The Oxford handbook of urban planning**. [s.l: s.n.]. p. 1180–1204.
- PELLEGRINO, P. R. M.; MOURA, N. C. B. (Orgs.) **Estratégias para uma Infraestrutura Verde**. Barueri: Manole, 2017.
- PEQUENO, R.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metr pole**, v. 14, n. 28, p. 485–505, 2012.
- PEREIRA, G. C.; SILVA, B.-C. N. Geoprocessamento e Urbanismo. In: GERARDI, L. H. DE O.; MENDES, I. A.; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (Eds.). **Teoria, técnica, espaços e atividades: temas de geografia contemporânea**. Rio Claro, SP: Programa de Pós-Gradua o em Geografia, UNESP: Associa o de Geografia Teorética, 2001. p. 97–137.
- ROBINSON, J. World Cities or a World of Ordinary Cities? In: MIRAFTAB, F.; KUDVA, N. (Eds.). **Cities of the global South reader**. Routledge urban reader series. 1 Edition ed. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2015. p. 29–39.
- ROY, A. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, v. 71, n. 2, p. 147–158, 30 jun. 2005.
- SIMONE, A. M. **For the city yet to come: changing African life in four cities**. Durham: Duke University Press, 2004.

- VAINER, C. Planejamento urbano democrático no Brasil. In: ERBA, D. A. (Ed.). **Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.
- WATSON, V. Planning and the 'stubborn realities' of global south-east cities: Some emerging ideas: **Planning Theory**, 24 maio 2012.
- YIFTACHEL, O. Essay: Re-engaging Planning Theory? Towards 'South-Eastern' Perspectives. **Planning Theory**, v. 5, n. 3, p. 211–222, 2006.



Capítulo 6

POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PLANOS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA-CEARÁ (BRASIL)

Gil Célio de Castro Cardoso

Victória Régia Arrais de Paiva

Maione Rocha de Castro Cardoso

André Vasconcelos Ferreira

Introdução

O texto agora compartilhado reflete sobre as possibilidades e desafios da inserção da Economia Solidária como um dos pilares do percurso formativo que delineou as propostas contidas nos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, na ci-

dade de Fortaleza. Os mencionados territórios são reconhecidos pelo Governo Municipal da Capital do Ceará por seu potencial econômico, ao mesmo tempo em que expressam fragilidades sociais decorrentes das condições precárias de regularização fundiária.

Os Planos de Geração de Trabalho e Renda resultam da atuação da equipe responsável pelo eixo Economia dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) da Universidade Federal do Ceará que consistem em

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, e o direito ao meio ambiente equilibrado. (FORTALEZA/IPLANFOR, 2016, p. 5).

Na política de desenvolvimento urbano, as ZEIS são consideradas áreas irregularmente ocupadas, geridas por uma legislação específica, sendo também caracterizadas como um instrumento de regularização fundiária. O Art. 123 do Plano Diretor de Fortaleza, elaborado em 2015, define as ZEIS como

[...] porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (FORTALEZA/SEUMA, 2015, p. 41).

Conformam, portanto, uma política de desenvolvimento urbano, que tem como panorama o desenvolvimento endógeno das ZEIS. Esse

paradigma de desenvolvimento - muito evidenciado desde os anos de 1990, sobretudo depois da Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 - é entendido como resultado de um processo sociopolítico que envolveu diversos agentes e instituições sociais. Nesse sentido, o conceito de local há que ser divisado como um alvo territorial, em cujo contexto a capacitação e a ação dos diversos agentes são desenvolvidas harmônica, integrada e complementarmente (ARNS, 1998). Essas novas definições provocaram profundas mudanças no conceito e aplicação das chamadas práticas educativas “populares”. Nesse âmbito, emerge, também, a importância da participação e do envolvimento comunitário na formulação, implementação e avaliação das políticas de desenvolvimento local, sendo essa participação considerada uma condição necessária para a sua sustentabilidade.

Tomando em conta mencionadas premissas, mostramos os questionamentos norteadores das discussões aqui compartilhadas: por que se referir a Economia Solidária como uma estratégia para gerar trabalho e renda nas ZEIS? Quais as possibilidades e limites da integração desse formato singular de organização socioeconômica e política de trabalhadores/as no âmbito das ações do PIRF?

Para responder às duas expressas indagações, de início, reportamo-nos à concepção e às diretrizes que fundamentam o Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, cujo foco está direcionado ao desenvolvimento de uma metodologia com ênfase na participação comunitária, estimulada mediante adoção da educação popular. Na sequência, caracterizamos os Planos de Geração de Trabalho e Renda, elaborados com base nos Arranjos Produtivos Locais identificados. E, por fim, nos remetemos à integração da Economia Solidária, aqui entendida conforme Singer (2002), como um modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, no contexto das profundas transformações no mundo do trabalho. Segundo o autor, a Economia Solidária toma como base o trabalho associado, a autogestão, a propriedade coletiva dos meios de produção, a cooperação

e a solidariedade, sendo suas expressões mais comuns as seguintes: associações, cooperativas, empresas recuperadas por trabalhadores/as em regime de autogestão, grupos solidários informais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais.

O referencial metodológico adotado configura uma pesquisa cujas informações de campo decorrem da atuação dos/as autores/as, em conjunto com distintos integrantes da equipe responsável pelos planos, na implementação do processo. Assim, consubstancia-se num estudo de caso que privilegia a abordagem qualitativa, acionando as técnicas de análise de documentos e revisão bibliográfica à pesquisa participante, segundo Brandão (2001).

Assim, as ações desenvolvidas na perspectiva da Economia Solidária, incorporadas aos Planos de Geração de Trabalho e Renda, visaram a sensibilizar trabalhadora/as integrados aos arranjos produtivos aos princípios e valores do trabalho associado, que parte do individual, mas sempre com uma visão direcionada para a sua comunidade, conferindo, portanto, maior compromisso com o que foi planejado. A matéria examinada neste capítulo da obra, portanto, diz respeito, principalmente, ao significado social e econômico da inserção da Economia Solidária nos Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, em Fortaleza, no interior dos seus respectivos PIRFs.

Concepção e diretrizes do Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga

Impõe-se que destaquemos, de saída, a ideia de que o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) foi estruturado para ser um trabalho essencialmente participativo, desenvolvido em bases técnicas e comunitárias. Então, foi elaborado com a participação direta da comunidade e com a intermediação de representantes dos

moradores do Conselho Gestor da respectiva ZEIS. Como expresso pela Prefeitura de Fortaleza no Termo de Referência do Contrato 25/2019, a elaboração do PIRF tem como diretrizes básicas a promoção das funções sociais da Cidade, sua gestão democrática e o planejamento urbano participativo. O PIRF, portanto, é uma ação que visa à promoção do desenvolvimento urbano territorial de Fortaleza, com o escopo de reduzir a intensa condição de desigualdade socioeconômica e estabelecer a melhoria da qualidade de vida da população de menor renda, de maneira ampla, mediante o instrumento de planejamento (FORTALEZA/IPLANFOR, 2019).

Com efeito, o trabalho desenvolvido pela Equipe PIRF/UFC considerou as várias dimensões da vida dessa população, quais sejam: desenvolvimento social, geração de empregos e renda, melhoria das condições urbanísticas e de habitação, direitos de posse e de propriedade sobre a terra que ocupam e, fundamentalmente, a participação social. Essas dimensões temáticas se correlacionaram com os diversos interesses comunitários, pessoais e coletivos, considerando, para tanto, a heterogeneidade territorial, os diversificados contextos sociais em que se inserem coletivamente, bem como suas relações no âmbito urbano com a cidade formal, suas conexões e seus limites. De modo específico, competia à Equipe de Economia do PIRF/UFC realizar atividades de mobilização comunitária e do diagnóstico socioeconômico, tais como: analisar os dados coletados pelo IBGE, IPLANFOR, IPECE sobre gênero, condições de domicílio, renda nominal e escolaridade nas ZEIS; mapear atividades econômicas; atividades culturais; elaborar o perfil socioeconômico do bairro - população; IDH e indicadores de violência, para a formulação de um Plano de Geração de Trabalho e Renda com suporte nos Arranjos Produtivos Locais, tendo como bases a Economia Solidária e a Sustentabilidade.

Destacamos o fato de que o trabalho do PIRF teve como norma orientadora a Constituição Federal de 1988, especialmente quanto ao capítulo “Da política urbana”, e sua correlação com as demais políticas

territoriais, como a política habitacional, de saneamento, de regularização fundiária, de geração de empregos e renda, bem assim as demais políticas pertinentes, com foco central nas disposições do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) e suas atualizações. Deste modo, a elaboração participativa do PIRF envolveu trabalho técnico, de campo e de escritório, sistematização de informações, além de momentos de pactuação participativa com o Conselho Gestor de cada ZEIS e moradores da comunidade, por intermédio de reuniões ampliadas.

De tal maneira, para a realização do PIRF, a Equipe da UFC adotou metodologias participativas, tendo como referência a abordagem do desenvolvimento local/territorial sustentável, utilizando instrumentos e técnicas de mediação de conflitos, pactuação de consensos, integração do saber técnico com o popular, de modo a assegurar a qualidade técnica em cada um dos temas do PIRF e o comprometimento e participação da comunidade na sua elaboração e posterior implementação e avaliação. A seguir, procedemos a uma reflexão acerca de uma dessas experiências, que foi a da Equipe de Economia, coordenadora da elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Ênfase na participação comunitária e nas práticas de educação popular

O trabalho metodológico realizado na formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS sob exame tiveram a educação popular como perspectiva educativa e referência metodológica. A educação popular deve ser entendida como atitude necessária à formação de pessoas capazes de se postar perante a vida como autores, criando espaços para atuação de forças transformadoras que ultrapassam os “tradicionais” segmentos populares.

A educação popular deve considerar as dimensões mais profundas do ser configuradas em sentimento, intelecto e ação. De tal sorte,

apenas com amparo na combinação desses elementos, despertam-se nos cidadãos outros posicionamentos e percepções da vida, desencadeando, conseqüentemente, outros formatos de relacionamento com os outros e com a dinâmica social no seu todo (CARDOSO, 2000).

Portanto, a educação popular torna-se uma atitude educacional ante a realidade que se pretende transformar, claramente definida, e que opta por assegurar interesses, fundamentais para o conjunto da sociedade e não para manter os proveitos de uma minoria que decide pela população. No entendimento de Hurtado (1992), são os interesses políticos da classe popular que devem orientar uma educação que se quer também popular. Para o autor, a educação popular possui como característica fundamental a concepção e o compromisso de classe, vinculados às lutas políticas do povo. Na sua intelecção,

[...] a educação popular é um processo de formação e capacitação que se dá dentro de uma perspectiva política de classe, e que toma parte ou se vincula à ação organizada do povo, das massas, para alcançar o objetivo de construir uma sociedade nova, de acordo com seus interesses". (*Ibidem*, p.44).

Nesta circunstância, a educação popular implica, pois, uma consciência de classe e uma visão histórica que seja capaz de, simultaneamente, trabalhar teoria e prática numa perspectiva transformadora, no âmbito da qual a população envolvida deixa de ser destinatária ou beneficiária para se tornar protagonista. O conhecimento objetivo da realidade de um grupo, organização ou comunidade, por parte dos educadores, constitui-se, segundo Hurtado (1992), como indispensável para uma relação dialética entre prática e teoria. As reflexões estabelecidas nessa relação devem possibilitar uma visão crítica da prática social e, sobretudo, capacitar os setores populares para pensarem por si mesmos, assumindo, com convicção, seus interesses de classe.

Essa visão de educação popular também é compartilhada por Sales (1999), para quem a produção e a transmissão de conhecimento conformam o enfoque principal no universo da educação brasileira, enfatizando, com isso, o seu aspecto intelectual, praticamente assumido como única dimensão no processo educativo. Esse autor chama atenção para o fato de que o conhecimento (sem minimizar sua importância) é apenas um dos aspectos da educação e que o objetivo maior da prática educativa é a busca do Saber composto pela combinação do “sentir/pensar/agir das pessoas”. Com efeito, mais do que produção e reprodução de conhecimentos, a educação é a produção de Saber (sentir/pensar/ agir). Tal ocorre em condição historicamente situada, isto é, num contexto histórico e social definido, determinando e sendo determinado por interesses consolidados ou buscando se afirmar na sociedade.

É assim que Sales (1999) situa a educação popular como perspectiva e modo de atuar, objetivando formar pessoas para serem mais inteligentes e coerentes no modo de sentir/pensar/agir.

A educação popular é um modo de atuar e tem uma perspectiva: a apuração, organização, aprofundamento do sentir/pensar/ agir dos excluídos do modo de produção capitalista, dos que estão vivendo ou viverão do trabalho, bem como dos seus parceiros e aliados em todas as práticas e instâncias da sociedade. (*IBIDEM*, p.115).

Sendo um modo de atuar que pretende formar pessoas para estabelecerem relações sociais mais justas e participativas, a educação popular acontece independentemente do espaço onde ela atue. O adjetivo *popular* vai além do espaço geográfico que as pessoas ocupam. Significa uma opção clara e coerente pelos interesses do povo. É essa opção o fio condutor a da relação entre educadores(as) e educandos numa perspectiva de educação popular verdadeiramente libertadora e que foi referência da ação para a equipe que facilitou a formulação

dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS citados, sob responsabilidade da Universidade Federal do Ceará.

Assim definida, a educação popular exige dos educadores uma posição clara, ou seu trabalho visa exclusivamente à manutenção da estrutura e organização da sociedade de modo absolutamente excludente, ou busca, na sua prática, a transformação social. A definição dessa postura orienta o trabalho com vistas a preparar pessoas mais competentes para dominar outras e adaptá-las aos seus interesses, ou sujeitos ainda mais competentes para estabelecerem convivências nas quais o respeito à natureza e ao ser humano estejam em primeiro plano.

3 Considerações sobre a metodologia de apoio à elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS

A proposta de formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS sob responsabilidade da UFC teve como referência a noção de que as pessoas devem ser consideradas sujeitos determinantes para a inserção das economias locais e regionais no paradigma de desenvolvimento local e inclusivo. Portanto, a capacitação de todos os agentes econômicos locais constitui estratégia básica e necessária para a sustentabilidade do Desenvolvimento Local, sendo esta direcionada à conquista da cidadania.

Para a Equipe de Economia PIRF/UFC, a capacitação é entendida “[...] como um processo educativo e formativo de troca e produção de conhecimentos, voltado para o trabalho e para a prática social cidadã”. (GONI *et alii*, 1998:13). Essa definição revela dois elementos fundamentais que caracterizam e ajudam a entender a proposta de trabalho implementada: a) a capacitação é um processo, o que pressupõe, portanto, continuidade e método. Uma verdadeira capacitação deve ter princípios éticos norteadores e uma metodologia adequada;

b) a capacitação é um ato educativo, pois busca gerar aprendizagem que produza mudanças nos referenciais cognitivo, volitivo e

comportamental, com base em referencial ético e na percepção de mundo, da pessoa e da sociedade.

Portanto, o processo de capacitação considerou que a mudança de comportamento dos participantes se dá por via da “[...] interação de aspectos cognitivos (eu compreendo), volitivos (eu tenho vontade... eu quero) e comportamentais (eu faço... eu mudo!)”. (GONI *et alii*, 1998:13). Para esses autores, como processo educativo, a capacitação, no contexto do Desenvolvimento Local, visa a “[...] construir uma nova cidadania, uma nova relação entre Estado e Sociedade, onde o assistencialismo e clientelismo são substituídos pela formação de empreendedores com crença em si mesmos, capacidade de autogestão, visão de futuro, consciência da cidadania e espírito de participação e de corresponsabilidade”. (GONI *et alii*, 1998: 9).

A capacitação, portanto, deve ser entendida como dialógica, criativa, participativa, crítica, holística e formativa, um elo entre o local e o global. Nesse sentido, quanto mais capacitada estiver a comunidade, maior sua possibilidade de inserção no mercado, pois é aumentada sua capacidade de se defender das ameaças e aproveitar as oportunidades desse ambiente.

As reflexões ora expressas apontam para alguns condicionantes básicos que nortearam o processo educativo realizado, considerados essenciais para a existência de uma capacitação que seja efetiva: a) uma relação social, marcada pela construção coletiva de conhecimentos e troca de saberes. Logo, a capacitação a que nos referimos se exprime como participativa, necessariamente; b) uma intenção inequívoca, um teor finalístico, apontado para a melhoria da gestão ou da produção, que torne competitivo o ambiente local; Não guarda finalidades terapêuticas simplistas e personalistas, mas deve aprofundar sua ação na lógica socioeconômica local, tendida para a produção e o trabalho; Busca a mudança comportamental para a melhoria no desempenho de profissionais e produtores, de governos, instituições e empresas, de modo que a contribuição desses agentes se dê efetivamente para o desenvolvimento

integrado e sustentável; e c) uma metodologia de trabalho, necessariamente adaptada a cada realidade e às suas necessidades, não cabendo, portanto, se aplicar um conteúdo “enlatado”, mas o desenvolvimento de ações no contexto das quais o próximo passo possa ser flexível o suficiente para o planejamento permanente, a fim de se adequar a comunidades onde predominem atividades econômicas diversas - das quais pescadores, ambulantes, pequenos comércios e artesanato são exemplos.

Nas ações empreendidas pela Equipe, a capacitação demandou fortalecer a gestão participativa do local, mediante a participação ativa da comunidade na formulação de estratégias adequadas de planejamento sistêmico e da gestão, possibilitando a comunidade contribuir na melhoria de renda e bem-estar dos seus integrantes. De tal maneira, percebe-se que os conceitos de capacitação e de educação popular se entrelaçam, levando-nos a crer que ambos têm a mesma finalidade: despertar as pessoas para a prática social cidadã, para o exercício da cidadania, elemento preponderante para o desenvolvimento local.

Com vistas a viabilizar a formulação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS, a Equipe de Economia PIRF/UFC se utilizou de um conjunto de metodologias de capacitação, tendo no cidadão o centro de suas ações, como sujeito do estabelecimento de opções mais sustentáveis de desenvolvimento, para si e a sociedade. Destacam-se, nesse conjunto, a metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, sistematizada pelo Projeto BNB/PNUD, a metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB); e a metodologia de formulação do Plano de Negócio/Sustentabilidade, desenvolvida pela Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG).

Ressaltamos – por ser oportuno – o fato de que esse conjunto de instrumentos metodológicos partilha dos mesmos princípios e axiologia, e que se coadunam com a perspectiva da Economia Solidária, aplicada como referencial teórico. Ei-los na sequência:

- Todas as ações desenvolvidas devem ser capacitadoras.
- A capacitação deve produzir mudanças nas estruturas de pensamento e comportamento, ao visar à aprendizagem.
- As ações de capacitação devem orientar-se expressamente ao desenvolvimento econômico local.
- As ações de capacitação devem estar dirigidas para mudança e aperfeiçoamento das práticas das empresas locais e das formas de cooperação das organizações produtivas, comunitárias e institucionais.
- Os processos de desenvolvimento empresarial, comunitário e institucional devem ser participativos e formativos.
- Os técnicos devem se constituir em animadores e facilitadores dos processos de desenvolvimento, a partir dos anseios e interesses dos empreendedores e produtores locais, suas famílias e as comunidades envolvidas.
- Há necessidade do desenvolvimento de procedimentos e técnicas que facilitem a comunicação entre técnicos, agentes produtivos, comunidades e setor público.
- A capacitação há de ser orientada à luz dos princípios de cooperação e interdisciplinaridade.
- Não é suficiente apenas promover a capacitação, sendo necessário alcançar os produtos esperados em cada momento dessa capacitação.
- A estratégia de realização das oficinas deve ser enfatizada, assim como o estímulo à participação dos empreendedores locais, considerada central no decurso de capacitação.

Esses princípios indicam que as capacitações realizadas para elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS, entendidos como suporte da estratégia de fomento ao desenvolvimento local dessas comunidades, representa uma nova tipologia de educação popular, vinculada, como observa Prestes (1999), à luta pela sobrevivência, produzida no âmbito da educação para o trabalho e para a organização

econômica e social dos segmentos populacionais marginalizados, sendo passível de resultar em um projeto político de transformação do cotidiano desses segmentos, como ocorrido no âmbito da feitura do Plano Integrado de Regularização Fundiária nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, em Fortaleza/CE.

A elaboração dos planos com estímulo aos Arranjos Produtivos Locais das ZEIS

Ao tratarmos de Arranjos Produtivos, visamos a fomentar a discussão em torno dos negócios que envolvem pequenos empreendimentos estabelecidos em uma comunidade, em torno de suas potencialidades produtivas locais e suas inter-relações, pois, como descreve Abramovay (2002), os laços entre agentes sociais conformam uma das razões para a constituição de sistemas produtivos localizados, o que explica a produção difusa, conducente ao desenvolvimento do território. Na perspectiva dessa corrente de pensamento, os APLs de pequenos negócios interagem entre si (LASTRES *et al.*, 1999). Assim, os APLs inserem-se no âmbito micro, ao incorporarem a perspectiva local com base nas suas potencialidades e da interação dos agentes envolvidos na criação, aprendizagem e difusão do conhecimento e suas práticas.

A observação da existência de potencialidades nas ZEIS na produção de bens e serviços, juntamente com a relação de proximidade entre os agentes comunitários nestas, por meio de laços de amizade ou solidariedade, foi a matriz, com os elementos essenciais para a proposição de um plano de negócio com foco nos APLs e em bases de uma economia solidaria e sustentável. E, quando é proposta a sustentabilidade de negócios solidários, a referência não é apenas aos teores econômico, institucional ou político, mas, também, aos vários aspectos que importam aos empreendimentos solidários desde a ruptura com os moldes capitalista que separam o produto dos meios de produção e, nisto, o meio ambiente, as pessoas, os recursos naturais (REIS;

MEIRA, 2005). A conceituação de APL cuida do relacionamento entre os empreendedores locais e a cooperação no decurso da produção, que passam a ser vistos na qualidade de elementos fundamentais como estratégia de mercado para alcançar o desenvolvimento econômico local. Assim, a interação local e a cooperação perfazem requisitos primordiais para o aprendizado, fortalecimento e crescimento da produtividade, bem como para que os pequenos empreendimentos e demais instituições participantes melhorem seu desempenho e reforcem o desenvolvimento local (DALLA VECCHIA, 2006).

Então, quanto mais robustos os laços de solidariedade e cooperação, bem como o acesso a elementos – como marcos regulatórios, recursos financeiros, treinamento e educação – mais democrática e livre fica a efetivação de negócios solidários e sustentáveis. De acordo com Amartya Sen (2000), desenvolvimento se define como o aumento da capacidade de as pessoas fazerem escolhas – uma expansão das liberdades. Para o referido autor, o crescimento econômico, o aumento das rendas pessoais e a modernização social constituem ‘meios’ de expansão das liberdades. Já na reflexão de Abramovay (2002), não bastam, contudo, leis que garantam direitos: as pessoas precisam deter capacidades, qualificações e prerrogativas de participar dos mercados e de estabelecer relações. Assim, os planos de negócios sugeridos às ZEIS buscaram identificar, por meio da técnica da matriz de diagnóstico participativo FOFA (Fortalezas-Oportunidades-Fraquezas-Ameças), como estruturar e aparelhar esses territórios para o alcance do desenvolvimento de seus negócios e garantir a sua sustentabilidade no aspecto amplo. O IPEA (1999) realizou diversos estudos sobre os arranjos produtivos locais, quanto a formato, produto, sua constituição e tamanho ou amadurecimento. O escopo deste capítulo se direciona ao conceito desenhado por ele, chamado de *agrupamento potencial*. Este se dá quando existe, numa localidade, a concentração de atividades produtivas exprimindo alguma característica comum, como uma tradição de uso de determinadas técnicas, mesmo artesanais, sem que esteja ocorrendo, contudo, uma

organização ou uma ação conjunta entre os agentes econômicos da atividade em curso.

Então, como expressamos anteriormente, os elementos catalisadores desse processo são as associações, cooperativas, sindicatos e ONGs que congregam e contemplam a institucionalização dessa concentração de pequenos empreendedores individuais, formalizados ou não. Dentre as ações desenvolvidas por esses organismos, evidenciam-se: a) desenvolvimento de programas compartilhados de certificação de treinamentos; b) convênios com entidades como o Senac ou Senai, visando a qualificar a mão de obra local; c) participação em programas governamentais etc. De tal sorte, o intento é o de que essas ações conjuntas dos setores público e privado criem as bases para a geração de externalidades positivas, estabelecidas com maior participação/cooperação entre os diversos segmentos dessa comunidade (FARAH JÚNIOR, 2001).

De tal maneira, conhecer as potencialidades locais, o mercado em volta, as possibilidades de articulação e crédito, bem como os pontos fortes e fracos de uma comunidade, dá condições a esses empreendedores de alcançarem melhores resultados, tanto sob o ponto de vista econômico quanto no concernente ao prisma social. Logo, por meio de uma melhor organização política, cultural, social e tecnológica local, o desenvolvimento econômico ensejará um resultado cada vez mais significativo para a comunidade e para diversos setores constituídos, organizados em pequenos negócios (FARAH JÚNIOR, 2001). Dentre os principais objetivos a serem alcançados, apontamos a melhor distribuição do resultado econômico obtido, aliado à elevação na qualidade de vida da comunidade. Para tanto, é necessário que os empreendimentos surjam e se ampliem, tanto na sua capacidade de inserção no mercado, individual e coletivamente, como na sua permanência nesse ambiente competitivo e global. Dentre as abordagens que se propõem analisar os empreendimentos ou pequenos negócios, este estudo priorizou o conceito de Arranjos Produtivos, exibindo uma estratégia de mobilização dos agentes locais, com a identificação dos APLs nas ZEIS, de

modo a possibilitar a participação e atuação conjuntas, assim como a coordenação e o controle das ações e projetos encaminhados por meio do PIRF. Todo o esforço parte de uma abordagem participativa com o fim de estruturar e implementar uma proposta de geração de trabalho e renda, com ênfase nas potencialidades locais.

De efeito, a mobilização dos agentes locais há de incluir, além dos agentes produtivos, a participação de representantes do poder local e de outros níveis com relevância para a especialidade do APL. São essas instituições, com atuação nos territórios das ZEIS, organizações associativas, sindicatos, cooperativas, ONGs e lideranças comunitárias relacionadas ou não ao negócio em foco, mas com foco na efetivação de negócios solidários. Por conseguinte, além da mobilização dos agentes, à estratégia se impõe abordar o encaminhamento dos projetos priorizados pelos agentes mobilizados, de maneira a garantir a sistematização das ações e projetos e o estabelecimento da governança dos APLs (AMORIM; MOREIRA; IPIRANGA, 2016).

Um APL de negócios solidários e sustentáveis assenta uma estratégia para se alcançar o desenvolvimento local, porque gera capacidade empreendedora, autonomia, autogestão e fortalecimento da solidariedade. Isso ocorre num ambiente onde há escassez de recursos, acirramento da competição de mercado e a força do capitalismo. Nessa contextura, um APL baseado em solidariedade e sustentabilidade promove o fortalecimento local do comércio justo, atuando em prol de causas sociais e ambientais, uso colaborativo de espaços e recursos, bem como fortalece os laços interpessoais (MENDONÇA, 2011; SAMPAIO; MANTOVANELI JUNIOR; PELLIN, 2005).

Os APLs não constituem, por si, os objetivos das políticas, mas são meios ou instrumentos para se estabelecer o desenvolvimento local (DALLA VECCHIA, 2006 *apud* CASSIOLATO; LASTRES, 2003). Em suma, os arranjos produtivos baseados nas potencialidades das ZEIS têm por objetivo promover a autogestão colaborativa. Isso ocorre desde a tomada de decisões até a execução dos produtos ou serviços. Os

APLs visam a superar a mera participação individualista e descompromissada do ponto de vista sociopolítico, para fomentar ações e práticas relacionadas ao propósito de empreendedorismo solidário, responsável e sustentável.

Caracterização das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga

Os Planos de Geração de Trabalho e Renda das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga foram constituídos sobre algumas fundações: 1. Economia Solidária, ou princípios da autogestão e livre iniciativa; 2. Arranjos Produtivos Locais, como organização dos empreendimentos por segmento econômico, compreendendo os ganhos da cooperação; 3. Cadeia Produtiva, representando o modo de inserção dos empreendimentos na divisão social do trabalho; e 4. Tecnologias Sociais, ou os meios de produção/funcionamento das organizações comunitárias, incluindo as modalidades operacionais dos empreendimentos econômicos solidários (EES), dentre outras escalas de atuação na produção, distribuição e consumo de bens e serviços, numa perspectiva inclusiva.

Ressaltamos a ideia de que o domínio das tecnologias convencionais, embora tendo gerado aumento expressivo de produtividade em diversas áreas, resulta, em especial na atualidade, numa crescente e ameaçadora exclusão social e ambiental (NOVAES; DIAS, 2009). Para esses autores, as tecnologias sociais encontram-se na seara da inclusão social.

Ao mesmo tempo, a maior ou menor independência no que se refere à divisão social do trabalho – e à cadeia produtiva – importa quando se considera, entre outros aspectos, a maior ou menor complexidade do produto de cada empresa e sua conseqüente capacidade de apropriação de valor na produção mercantil. O estabelecimento dos APLs, como já estudamos neste capítulo do livro, possui relação com o princípio da cooperação, ou trabalho coletivo – estando também vinculado a aumentos de produtividade, ou rendimentos crescentes de escala.

A modo de remate, o princípio da Economia Solidária se relaciona com a condição dos/as trabalhadores/as e pequenos/as produtores/as que a compõem, sua condição de não proprietários/as, por um lado, mas, de outra parte, de relativa igualdade perante o processo produtivo. Resulta daí, decerto, a maneira específica da gestão dos EES: a autogestão.

No que concerne aos levantamentos de informações para a realização dos diagnósticos que serviram de fundamento aos Planos aqui abordados - além do já citado espaço das oficinas de Economia PIRF/UFC, envolvendo os/as empreendedores/as das ZEIS - foram levantadas informações por meio da aplicação de questionários socioeconômicos e etnografias rua a rua. Cabe, então, exhibir alguns elementos da caracterização geral das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, considerando a grande identidade entre esses territórios, com origem na sua condição comum de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, e adentrando algumas especificidades de cada área.

Um forte ponto em comum se refere à violência, relatada como um dos mais graves problemas enfrentados pela população das ZEIS. Embora as análises dos dados oficiais tenham informado redução do número da maior parte dos crimes identificados pela Secretaria de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (Mortes Violentas; Crimes Violentos contra o Patrimônio - Roubos; Furtos; Apreensão de armas de fogo), de 2017 a 2019, houve aumento médio dos crimes sexuais da ordem de 6,15%, na ZEIS Bom Jardim, 15%, na ZEIS Pici e 22%, na ZEIS Poço da Draga. Daí resulta a necessidade de se combater também o machismo na superação da violência, em vista do fortalecimento econômico local. O compartilhamento de informações pode ser um bom aliado no combate à violência. Observemos, com isso, o papel da Economia Solidária ante o fomento à organização de uma rede local com a função, direta ou indireta, de promover segurança.

Em linhas gerais, as ZEIS em pauta se mostram carentes em saneamento básico, transporte e lazer. Um plano de geração de trabalho e renda tem de começar por garantir infraestrutura urbana às

comunidades, como meio de obter uma população saudável, base do desenvolvimento territorial sustentável. A Economia Solidária vai situar-se nesse terreno, desde o fortalecimento da organização comunitária, a fim de garantir a implantação do PIRF, mas, também, de maneira mais específica, possivelmente, organizando empreendimentos capazes de prestar serviços ao Poder Público já na fase de implementação das melhorias na infraestrutura local.

Com a presente caracterização, se processam a discussão e os resultados, em particular, no que se refere aos elementos apontados nas oficinas de diagnóstico, que coadunam com objetivo aqui anunciado, de refletir sobre a inserção da Economia na elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda, no interior dos PIRFs.

Perfil do mercado de trabalho nas ZEIS

Os territórios sob exame se caracterizam como áreas carentes em termos socioeconômicos, o que se manifesta por intermédio de fatores como baixa renda familiar. Na ZEIS Bom Jardim, a exemplo do que se pode encontrar também nas ZEIS Pici e Poço da Draga, quase a metade dos moradores possuem renda mensal familiar de até um salário-mínimo (SM) – no caso citado, 46%, enquanto 36% a renda varia de mais de um até dois SM, 14% com mais de dois até cinco SM e apenas 1% encontra-se na faixa de mais de 5 até 10 SM.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à escolaridade, que ainda é baixa nas ZEIS, embora o esforço, relatado pelos conselheiros locais, realizado em favor da criação e melhoria de escolas nas três áreas, pareça ter contribuído, especialmente, entre os segmentos mais jovens da população, para uma escolaridade maior, do ponto de vista formal, que se reflete nos coeficientes de correlação (R) entre Escolaridade x Idade negativos das três comunidades (- 0,39, no Bom Jardim, - 0,24, no Pici, e - 0,56, no Poço da Draga). A maior escolaridade relativa dos mais jovens sugere que se estimule, por um lado, o acesso desses

últimos aos níveis mais elevados de escolaridade, como níveis técnico e superior, enquanto, por outro lado, aponta para a necessidade de que se promova a educação de jovens e adultos (EJA), a fim de incluir os mais velhos no processo educativo. Em relação à qualificação da força de trabalho local, os princípios da Economia Solidária são passíveis de atuar, seja em apoio ao ensino, mediante atividades de aprendizagem cooperativa, ou na promoção da pesquisa em bases colaborativas e horizontalizadas. Vale lembrar, ainda, que a formação de uma força de trabalho qualificada não depende apenas do ensino escolar, seja ele técnico, primário, secundário ou superior, mas deve incluir a formação da cultura popular, também a ser estimulada pelo poder público, a fim de que se amplie a liberdade de produção cultural local, no contexto de expansão da economia criativa, o que veremos mais adiante.

O mercado de trabalho nessas localidades é marcado por elevada informalidade (perto de 50%, nas três áreas); também é alto o índice de habitantes que “nem estuda e nem trabalha” (43%, no Bom Jardim, 42%, no Pici, e 35%, no Poço da Draga); e a economia local, de acordo com a pesquisa direta feita por meio de questionários, é fortemente marcada por pequenos negócios.

As atividades econômicas atuantes nas ZEIS em foco estão ligadas ao setor de serviços. Segundo a etnografia rua a rua, efetuada no âmbito do PIRF/UFC, na ZEIS Bom Jardim, o setor de comércio reúne 41% dos estabelecimentos econômicos, sendo esses, principalmente, bodegas, seguidas por mercadinhos, lojas de roupas, água, variedades e depósitos de construção. Já no setor de alimentação, a ZEIS concentra 31% dos seus empreendimentos, incluindo, em quantidade decrescente, a produção do dindim, bares, lanchonetes, churrasquinhos, sorvetes, restaurantes, bolos e padaria. Ao mesmo tempo, o setor de outros serviços integra 28% dos estabelecimentos econômicos na ZEIS, entre os quais predominam salões de beleza, acompanhados a distância por oficinas, jocos, costura, eletrônica, manicure e metalúrgica.

No caso da ZEIS Pici, o comércio se destaca com 43% dos empreendimentos econômicos, entre os quais se acentuam os mercadinhos, seguidos por bodegas, lojas de roupas, água, variedades, frigoríficos e depósitos de construção; também móveis, cosméticos e material de limpeza. No setor de alimentação, a ZEIS reúne 26% dos seus estabelecimentos econômicos, com destaque, em ordem decrescente, para a produção do dindim, bares, lanchonetes, churrasquinhos, bolos e padaria, pizzaria, restaurante e sorveteria; enquanto isso, no setor de outros serviços, no qual estão 31% dos empreendimentos da ZEIS Pici, se encontram, em primeiro lugar, salões de beleza, seguidos por oficinas, confecções, lotéricas, eletrônicas, jogos e *lan houses*. Embora haja considerável semelhança entre os tipos de empreendimentos econômicos das ZEIS Bom Jardim e Pici, é válido considerar algumas diferenças, como o fato de, em sua maioria, os empreendimentos do setor de comércio da ZEIS Pici não serem as bodegas, pequenos estabelecimentos comerciais caracterizados pela fidúcia e onde, geralmente, não há um controle organizacional (financeiro e logístico, por exemplo). Empreendimentos de maior porte, como mercadinhos, aparecem com destaque na realidade econômica da ZEIS Pici, o que é justificado pela capilaridade que esses modelos de negócio favorecem de acesso à comunidade aos produtos de uso diário e de consumo imediato, em decorrência da região onde a ZEIS se encontra inserida e da vulnerabilidade social e financeira da comunidade. Ademais, é válido considerar uma leve diferença de participação percentual para mais, no caso de comércio e outros serviços, em detrimento do setor de alimentação, com referência ZEIS Pici.

Relativamente à ZEIS Poço da Draga, encontram-se 30% dos estabelecimentos econômicos ligados ao comércio. São, particularmente, bodegas, seguidas em ordem decrescente de quantidade por mercearias, água, gás, roupas, limpeza. Entre os empreendimentos de alimentação, responsáveis por 53% dos estabelecimentos, ganham expressividade as barraquinhas e, depois, em sequência decrescente, a venda de dindim/picolé/sorvete, lanches, bolos, mousses, negócios com pescados e bares.

Entre os outros serviços, no percentual de 17% dos empreendimentos, aparecem em maior número os salões de beleza, seguidos por oficinas, lojas de tatuagem, jogos e *lan house*. Numa análise geral, a economia da ZEIS Poço da Draga se assemelha à das outras duas ZEIS observadas. Embora do ponto de vista específico chamem atenção algumas características provavelmente relacionadas com a localização da ZEIS, “encravada” em uma região da Cidade com renda mais alta, ocorre, com isso, que o setor de alimentação seja desenvolvido, porque a economia local trabalha, nesse campo, para fora da ZEIS. Daí, também, o grande número de barraquinhas entre os estabelecimentos alimentícios, porquanto, nas imediações da ZEIS Poço da Draga, está localizado o Centro Cultural Dragão do Mar, e a economia local depende em grande medida dos investimentos públicos realizados nesse Centro, pois ele abriga várias das barraquinhas citadas, entre produtoras de alimentação (lanches, pratinhos...) e de bebidas, incluindo as alcoólicas (cervejas, doses de aguardente, drinques...). A economia da ZEIS Poço da Draga se sente prejudicada por uma obra pública paralisada, em torno da qual se propõe a construção de um equipamento cultural, para garantir a circulação de pessoas, sem falar da produção de cultura popular local.

Em termos do panorama econômico geral das ZEIS, além da especialização das três no setor de serviços, há também os mesmos tipos de empreendimentos caracterizando setores como o de serviços, nos quais se destacam nas três realidades os salões de beleza, ou a existência, seja de bodegas ou mercadinhos, no setor de comércio das três ZEIS; e, completando essa realidade, a produção de dindim, bares, churrasquinhos, entre outros, aparecendo com ênfase nos setores de alimentação também das três ZEIS, tudo isso, autorizando um tratamento geral delas, embora se faça referência a alguma especificidade, quando houver. Observemos, ainda, que existe algo de semelhante nas economias locais, relacionado ao que se tem chamado de economia criativa, essa última possui relação com setores ligados a cultura e arte. Esse é o caso do setor de alimentação, como também do artesanato, da

confeção, da beleza e da própria metalúrgica, sem falar no segmento de arte e cultura propriamente dito, que se encontra no caso da ZEIS Pici.

No contexto das oficinas realizadas, foram convidados empreendedores/as de cada ZEIS, embora nem todos os segmentos tenham comparecido. No Bom Jardim participaram os setores de Artesanato, Beleza, Confeção, Comércio e Alimentação, Metalurgia e Marcenaria; no Pici os segmentos foram Artesanato, Confeção, Alimentação, Cultura e Arte; e, no Poço da Draga, Alimentação e Bebidas. Tais empreendedores/as locais se organizaram, durante as oficinas, por arranjo produtivo, de maneira autogestionária, a fim de aprofundar conhecimentos, identificar limites (fraquezas e ameaças), possibilidades (fortalezas e oportunidades), além de propor soluções para problemas. Entre as dificuldades apontadas, são recorrentes as fraquezas: administração financeira precária; falta de planejamento e organização; baixa capacitação; carência de comunicação visual/divulgação dos produtos. Ausência de capital de giro e investimento, bem como falta de espaço para comercialização dos produtos, também afloram com frequência entre as fraquezas relatadas. No que se refere às ameaças mais observadas, estão o custo elevado das matérias-primas e a concorrência com grandes empresários; também se falou da falta de informações claras, como da “burocracia excessiva” por parte do Governo; foi mencionada, ainda, a insegurança local.

Não há espaço aqui para relatar tudo o que foi constituído nas oficinas, nem mesmo a totalidade do que está nos Planos, porém, buscou-se com esse relato de parte do que foi feito nas oficinas sinalizar para o tipo de situação-problema, com suporte na qual foram assentes pela equipe técnica – mais uma vez, em diálogo com as comunidades das ZEIS – as propostas gerais dos três Planos, sintetizadas, sequentemente, por eixos, juntamente com os resultados, relacionados à participação da Economia Solidária na conformação dos Planos de Geração de Trabalho e Renda dos PIRFs referidos.

Sistematização das propostas gerais dos Planos de Geração de Trabalho e Renda nas ZEIS

Os planos definiram quatro eixos prioritários de atuação, sendo o primeiro eixo geral o do apoio à produção, comércio justo e consumo sustentável, que sugere, inicialmente a elaboração de planos territoriais de Economia Solidária, privilegiando áreas como: “elaboração de projetos de formação e capacitação”, além da “identificação e fortalecimento dos encadeamentos produtivos e redes de cooperação, articulados à estratégia de desenvolvimento da ZEIS”. Nesse ponto está situado, de maneira mais evidente, o diferencial desse tipo de plano de geração de trabalho e renda alicerçado na Economia Solidária, a qual reconhece a importância do aumento de escala, seja mediante a atuação em redes e/ou meios econômico-solidários. Por isso, o Plano propõe: “[...] apoio aos segmentos produtivos identificados, com estímulo ao fortalecimento da autogestão dos empreendimentos, o beneficiamento e agregação de valor e o acesso a fundos e outras iniciativas de financiamento”. (FORTALEZA/ IPLANFOR, 2020). Em seguida, ele se concentra no

[...] apoio à comercialização com base nas boas práticas do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário e em diferentes modalidades, tais como: redes de comercialização, feiras, eventos culturais, esportivos, de lazer etc., pontos fixos, espaços de comercialização em espaços públicos já existentes, criação de rede de consumidores, comércio eletrônico e certificação dos produtos da Economia Solidária. (IBIDEM, 2020).

Também no campo da comercialização, foi proposta a estruturação de uma política de compras públicas para os produtos e serviços da Economia Solidária, envolvendo instituições governamentais e não governamentais na dinâmica do comércio justo e solidário.

Sobre a promoção do consumo responsável, foram sugeridas ações de formação, campanhas de divulgação e comunicação, associadas

ao fortalecimento da identidade comum dos produtos e serviços da Economia Solidária”. Pelo que notamos até aqui, não há como reduzir o papel da Economia Solidária ao estabelecimento de um ambiente produtivo e de comercialização mais inclusivo e capaz de satisfazer plenamente os interesses de comunidades carentes, como as das ZEIS sob averiguação.

O segundo eixo da proposta é o da Ampliação do Acesso a Conhecimentos: Educação, Formação e Assessoramento em Economia Solidária, e começa pela realização de ações formativas e de assessoramento nas áreas de atuação dos segmentos produtivos anteriormente citados, de forma continuada, com vistas à construção gradual da identidade grupal, fortalecimento da autogestão dos empreendimentos, respeitada a cultura local e as orientações e princípios da Economia Solidária.

Compreendemos, ainda, conforme os registros contidos no Plano, que a proposta de acesso a conhecimentos deva incluir desde a capacitação e acompanhamento técnico sistemático aos empreendimentos solidários nas áreas de produção, beneficiamento, designs, tecnologias sustentáveis etc., até a ampliação e fortalecimento das incubadoras de Economia Solidária nas Universidades Públicas e Centros de Ensino Superior; também se exprimindo a necessidade do “[...] fortalecimento da Rede Cearense de Socioeconomia Solidária-RCSSES e demais redes locais, com apoio à sua gestão organizativa, realização de encontros territoriais e estadual e ações de formação de lideranças e facilitadores”. Finalmente, se estende à “[...] formação de técnicos e gestores públicos em Economia Solidária e desenvolvimento territorial”, compreendendo-se, de um lado, as condições nas quais a Economia Solidária se revelará próspera em termos da geração de trabalho e renda nas ZEIS e, de outro, as possibilidades de atuação da Economia Solidária também na área da produção de conhecimentos, como as já citadas aprendizagem cooperativa e pesquisa autogestionária (FORTALEZA, IPLANFOR, 2020).

O terceiro eixo dos Planos é o da Ampliação do Acesso a Financiamento: Crédito e Finanças Solidárias, que propõe a criação de Fundo de Financiamento e Incentivos à Economia Solidária, definindo fontes, mecanismos operacionais de apoio financeiro às iniciativas de finanças solidárias, tais como fundos solidários, bancos comunitários e cooperativas de crédito, bem como microcrédito produtivo orientado com foco nos empreendimentos solidários mapeados na ZEIS. Uma boa iniciativa nesse sentido foi o Projeto de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), implementado pelo BNB.

Ainda com relação a esse ponto, ações de educação financeira com concepção pedagógica adequada para os atores da Economia Solidária e estímulo a iniciativas grupais de finanças solidárias, tais como grupos de poupança, clubes de troca, moeda social, fundos rotativos também se farão importantes na geração local de trabalho e renda, mais uma vez, com amplas possibilidades de articulação no terreno das finanças solidárias etc.

No quarto eixo – Ambiente Institucional da Política: Marco Legal, Estrutura Organizacional e Integração de Políticas Públicas – propõe-se a estruturação e gestão dos Centros Públicos de Economia Solidária (um em cada território/ZEIS) que constituirão o lugar de referência e operacionalização da política nos territórios/ZEIS e darão apoio à multiplicação da política no nível da gestão municipal”. Além disso, sugere-se a

[...] regulamentação da Lei Municipal existente, para que seja institucionalizada a Política Municipal de Economia Solidária, partindo do diálogo com os atores de ECOSOL e áreas afins, devendo conter a base conceitual da política, seus mecanismos operacionais, instrumentos de gestão com responsabilidades e atribuições, mecanismos de controle social (conselho) e, sobretudo, os instrumentos de financiamento e incentivos financeiros (fundos e

formas de acesso), criando uma ambiência favorável e dando segurança jurídica e sustentabilidade institucional para a ampliação das iniciativas de Economia Solidária no Município. (FORTALEZA, IPLANFOR, 2020).

E, finalmente, os Planos alvitram a

[...] criação de uma assessoria especial de Economia Solidária (vinculada ao Gabinete do Prefeito) com poderes para articular a política integrada de Economia Solidária dentro e fora do Governo, garantindo a devida intersetorialidade da Política com iniciativas de áreas tais como: Educação, Assistência Social; Meio Ambiente, etc., bem como em sintonia com as diretrizes do Governo Estadual na área da Geração de Trabalho e Renda. (FORTALEZA, IPLANFOR, 2020).

A Economia Solidária, nessas circunstâncias, se mostra capaz tanto de conciliar interesses em torno do fortalecimento econômico do segmento social nas ZEIS, como de atuar nas diversas áreas da economia popular, desde a produção, comercialização e finanças, passando pela produção e acesso a conhecimentos, até o consumo da população.

Não se pode esquecer de que, em todo esse processo, não se pode atuar senão com base em dois parâmetros fundamentais, sendo um deles o da tão falada sustentabilidade, ao mesmo tempo, ambiental, econômica e social. O outro parâmetro é o da disposição das pessoas para a ação. Com isso, a contribuição da Economia Solidária deverá ser mediada pela disposição individual (ainda que em meio a uma coletividade) de sua elaboração, no caso, pelos moradores das ZEIS, mas também pelas outras instituições envolvidas.

A relação da Economia Solidária com essas áreas pode ser muito virtuosa, seja pela condição econômica de exclusão em que se encontram os/as empreendedores/as das ZEIS, objeto deste ensaio, ou pelo tipo de

atividade (criativa) que realizam, à qual se combinam, muitas vezes, modalidades da gestão participativa, incluindo a autogestão. Enquanto isso, atividades ligadas ao comércio, como bodegas, mercadinhos e depósitos de construção, poderão se beneficiar tanto da ampliação de sua escala de atuação, por meio da Economia Solidária, como do incentivo à realização de eventos culturais, de formação e lazer, em torno dos quais tende a se desenvolver a economia criativa nas ZEIS sob comentário – considerando, ademais, o fato de Fortaleza ter sido escolhida, recentemente, pela Organização das Nações Unidas como uma das dez cidades criativas do mundo, o que deve abrir ainda maior espaço para a produção cultural, também no que se refere à geração de trabalho e renda.

Com a finalização dos Planos e sua aprovação pelos conselhos gestores das três ZEIS, chegamos ao ponto de se evidenciar, por um lado, que a Economia Solidária cumpriu importante contributo na formulação dos referidos Planos, até aqui, contagiando os empreendedores locais, que revelaram sua motivação para a prática econômico-solidária em momentos como o Feirão de Socioeconomia Solidária e o II Seminário Cearense de Economia Solidária. Destaquemos o fato de que tanto as ZEIS já possuíam alguma experiência no campo da Economia Solidária, ou de trabalho associado e/ou cooperado, como também a equipe técnica de Economia e, em função dessa vivência, acreditamos ser possível ampliar a cooperação entre os setores excluídos da população, mediante o avanço da Economia Solidária. Por outro lado, resta evidenciar o quão adequada ao momento e situação histórica atual é a proposta expressa nos Planos, estruturada sobre os princípios da Economia Solidária, também no horizonte do Município de Fortaleza, como do Brasil e do Mundo, em tempos de pandemia, quando a perspectiva econômico-solidária também constrói suas lutas.

Emergência da Economia Solidária no Brasil e sua inserção nas políticas públicas de geração de trabalho e renda: possibilidades e desafios

Conforme já mencionado, a adoção da Economia Solidária como foco das ações voltadas para a geração de trabalho e renda nas ZEIS integrantes do PIRF, na cidade de Fortaleza, constitui marco que confere um diferencial ao processo e aos resultados dos documentos elaborados.

Antes, porém, de abordar o entrelaçamento das práticas de Economia Solidária nas políticas públicas, suas possibilidades e desafios, cabe situar esse fenômeno no Brasil, destacando os diversos significados e o momento em que o tema entra na agenda pública federal, com a criação de uma secretaria nacional, dentro do então Ministério do Trabalho e Emprego, após mais de uma década de experimentações nas outras esferas.

Do mesmo modo como ocorre com outros fatos importantes da história, é difícil demarcar com exatidão quando sucedeu o início das experiências em Economia Solidária. Por isso, o termo **emergência**, pensado por Sousa Santos (2002), parece traduzir bem o percurso sócio-histórico que as práticas concretas gestadas pela sociedade percorrem em busca de mais paradigmas para o desenvolvimento, ensejando novos caminhos para o que o autor mencionado há pouco denomina de emancipação social.

Com efeito, o fato de a emergência das experiências em Economia Solidária no Brasil remontar a tempos anteriores aos anos de 1980, com as diversas práticas comunais de natureza autogestionária – em curso de Norte a Sul do Brasil, a exemplo da experiência de economia comunal do Caldeirão (na região do Cariri cearense) e de Canudos (no sertão baiano) – tomamos como base a delimitação temporal contida na maioria da bibliografia relativa à matéria ora cuidada. Esta considera o surgimento das iniciativas com maior vigor no final dos anos de 1980, momento em que a globalização, associada à financeirização da economia,

resultaram numa ambivalência vivenciada pós-redemocratização; nesse ínterim, de um lado, havia conquistas no campo dos direitos, com os avanços democráticos instaurados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, de outro, o acirramento das diversas modalidades de exclusão social. Na base dessas contradições, está o modelo de desenvolvimento adotado, com acentuada inspiração neoliberal, cujos efeitos foram sentidos mais fortemente nos anos 1990, nos governos de Fernando Collor de Melo (1990- 1992), Itamar Franco (1992-1994) e, ainda mais intensamente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tal modelo, conforme Schiochet (2009, p.51), preconiza o “Estado mínimo para o social e o Estado máximo para o capital”; ou seja, legitima o encolhimento do investimento público nas políticas sociais em detrimento da transferência de recursos da sociedade para a esfera econômica, notadamente, a financeira.

Essa realidade não se restringiu ao Brasil, mas abrangeu, também, um conjunto de países designados pela expressão **em desenvolvimento**, notadamente na América Latina, cujo papel prescrito pelos países ditos “desenvolvidos” impeliu a adoção de um modelo de desenvolvimento cujas regras foram sistematizadas num documento chamado Consenso de Washington, que indicou várias medidas de ajuste necessárias à inserção daqueles países na globalização. Nesse sentido, muitos foram os intelectuais brasileiros, dentre eles Antunes (1999) e Minella (1997), e estrangeiros, como Chesnais (1996), Bauman (1999) e Sousa Santos (2002), a se debruçarem sobre os influxos desse receituário de inspiração estado-unidense, especialmente sentidos pela massa de trabalhadores, que presenciou o desmoronamento de uma sociedade salarial, como abordado por Castel (2001), fato que empurrou grande contingente de populações que sequer haviam alcançado o trabalho formal para condições de vida extremamente precárias, transformando-se em “refugos humanos”, no dizer de Bauman (1999).

No plano econômico, fazem parte desse contexto os diversos processos de reestruturação na esfera produtiva e no sistema financeiro,

orquestrados pelas novas dinâmicas nos fluxos de capital, cuja face rentista apregoa o descolamento da esfera econômica, tomando como referência a noção de mercado autorregulado e a metáfora da *mão invisível*, cunhada por Adam Smith, próprias da economia neoclássica. A crítica a essa noção utilitarista da economia feita por Karl Polanyi (2000) é frequentemente revigorada por autores que fazem a releitura de sua obra, vinculados à nova Sociologia Econômica, dentre os quais se destacam Granovetter, Swendberg, Steiner e Zelizer, citados no livro organizado por Peixoto e Marques (2003). Na mesma linha de criticidade, inscrevem-se os estudiosos ligados ao Movimento Anti-utilitarista nas Ciências Sociais (MAUSS), baseados no pensamento de Marcel Mauss, principalmente no tocante à reciprocidade e à solidariedade nos tempos contemporâneos (MARTINS, 2005; CAILLÉ, 2002). Em ambos os casos, a noção de economia retomaria o seu sentido real ou substantivo, ligado à palavra grega *oikos*, ou seja, ao cuidado com a casa, sendo uma das premissas dessa abordagem a dependência do homem em relação à natureza e aos seus semelhantes para conseguir seu sustento. Assim, a economia estaria incrustada (*embeddedness*) nas relações sociais e seria “[...] uma atividade institucionalizada de interação entre o homem e seu entorno que dá lugar a um fornecimento contínuo de meios materiais de satisfação das necessidades”. (POLANYI, 2000, p. 293).

No plano político, outro elemento que compõe esse quadro contextual é o descenso dos movimentos sociais pós-1989, quando o Brasil saíra do período ditatorial. Como lembra Schiochet (2009), naquele momento, o País vivia uma situação de agravamento da crise econômica, com elevados índices de desemprego, precarização das condições de trabalho, baixo crescimento econômico, entre outros. Foi exatamente nesse período que começaram a emergir iniciativas para geração de trabalho e renda com base no trabalho associado e autogestionário em variados segmentos de sociedade, nos espaços rurais e urbanos. Em consequência dessa expansão, alguns governos ligados

ao campo democrático-popular, considerados “de esquerda” (SINGER, 1996), começaram a incorporar ações de Economia Solidária nas suas estratégias. Mencionamos, nessa direção, os governos das cidades de Porto Alegre, Recife, Belém e São Paulo.

Conforme Alcântara (2005) e Cunha (2012), a experiência considerada pioneira é a da Prefeitura de Porto Alegre, na gestão de Olívio Dutra (de 1993 a 1996 e nas que o sucederam); depois, as prefeituras de Belém (PA) (no governo de Edmilson Rodrigues, de 1997 a 2004) e Santo André (na gestão de Celso Daniel, de 1997 a 2000). Nos anos 2000, as prefeituras do Recife (J. P. Lima, de 2001 a 2004 e 2005 a 2008, e de 2009 a 2012, com J. da Costa), Osasco (na gestão de Emídio de Souza, de 2004 a 2012) e São Paulo (com Marta Suplicy, de 2001 a 2004).

Em 2003, com a instauração do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no âmbito do governo federal, ocorreu uma expansão de ações de Economia Solidária, sendo o Ceará um estado que abrigou vários programas públicos, a exemplo do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), sob a responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil e o Projeto Rede Brasileira de Comercialização Solidária, a cargo do Instituto Marista de Solidariedade. Na cidade Fortaleza (CE), nas duas gestões da prefeita Luizianne Lins (de 2005 a 2012), a Prefeitura Municipal desenvolveu ações de apoio e fomento à Economia Solidária, envolvendo secretarias e outros órgãos da Administração Pública - Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), Fundação da Família e da Criança Cidadã (Funci) e Coordenadorias de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial (Copir), tendo executado programas e projetos, com diversas linhas de atuação, a exemplo do estímulo à organização produtiva, às feiras, à formação e às finanças solidárias, com a criação de dois bancos comunitários: o Rio Sol, no bairro Granja Portugal, e o Banco Comunitário Pirambu, ambos inaugurados em 2008.

Na esfera estadual, destacam-se ações desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), notadamente com a implementação de ações no âmbito da política de desenvolvimento territorial e pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. No segundo caso, foram desenvolvidos programas para a criação de Centros Públicos de Economia Solidária, sendo a experiência mais consistente a que recebeu o nome de Política Integrada de Economia Solidária no Ceará, implementada (STDS) em três territórios: Vale do Curu/ Aracatiáçu, Inhamuns e Maciço de Baturité. Para tanto, foi criada uma comissão gestora, formada pelas organizações da sociedade civil conveniadas para desenvolver as ações (o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano e o Instituto Paju de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária), juntamente com integrantes do movimento social de Economia Solidária ligados à Rede Cearense de Socioeconomia Solidária, como meio de garantir a participação dos beneficiários no controle social da política. Com a criação de espaços públicos dessa natureza, mesmo com os limites concernentes à participação institucionalizada e a burocratização de processos de acompanhamento e controle – assinalada por Dagnino (2002) – foi exercitada uma nova modalidade de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, principalmente no sentido das possibilidades de reinvenção da democracia, tão necessária no tempo presente.

Seguindo a mesma trilha de pensamento, Silva Forte (2018) constata que

[...] o Movimento da Economia Solidária é uma rede de redes constituída por organizações e sujeitos sociais ligados principalmente à Igreja Católica, às ONGs, aos movimentos sociais, às universidades e ao aparelho estatal, que interagem e transitam entre sociedade civil e Estado. Esse trânsito revela a existência de um espaço público, entendido como esfera de debate e de expressão das diferenças que possibilita a luta democrática, entre o

movimento e outros atores coletivos, pela criação de um marco jurídico nacional a fim de garantir o direito ao trabalho associado e de consolidar a Economia Solidária como política pública. (*IBIDEM*, 2018).

A recomposição dessa trajetória recupera aspectos relevantes para pensar nas possíveis configurações de implementação das ações propostas no Plano de Geração de Trabalho e Renda, no âmbito do PIRF, com o argumento de que a Economia Solidária constitui elemento capaz de conferir maior sustentabilidade aos arranjos produtivos identificados. Porém, com desafios a serem superados perante a onda conservadora vivenciada no mundo contemporâneo.

No contexto brasileiro recente, de retração nas políticas de corte social por parte do governo federal, com repercussão nas demais esferas, os projetos e programas nesse segmento são reduzidos, porém, os empreendimentos e suas organizações de apoio permanecem conectados e tecem redes de solidariedade e cooperação mútua, buscando fortalecer seus vínculos. Por isso, a articulação realizada com a Rede Cearense de Socioeconomia Solidária para organização do Seminário e do Feirão Estadual (em sua 18ª edição) foi considerada importante para todos os envolvidos, tanto pela aproximação sociopolítica das ZEIS e da Universidade com o movimento de Economia Solidária, como para ampliar a compreensão acerca das possibilidades e desafios dessa última para a continuidade das ações do PIRF e sua efetiva implementação.

Considerações finais

Como vimos, o processo de capacitação desenvolvido pela Equipe de Economia PIRF/UFC enquadra-se numa perspectiva de educação popular freireana, possibilitando condições para que o a pessoa atualize e desenvolva suas potencialidades, desempenhando conscientemente seu papel de cidadã integrada efetivamente na sociedade em que vive, sendo considerada como postura necessária às relações sociais.

Conceber o desenvolvimento como resultado das mudanças provocadas pelas pessoas, implica refletir uma estratégia de apoio ao desenvolvimento focada no local e nos cidadãos. Precisaria, pois, necessariamente, provocar mudanças nos sujeitos para que se possa vir a redirecionar as mudanças ocorridas no meio social em que eles se encontram inseridos. Por essa razão, a participação e capacitação da comunidade foram consideradas como eixos centrais da estratégia de elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda das Zeis Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento local, pois, além de responder às atuais exigências do mercado de trabalho, provoca mudanças de comportamento nos sujeitos envolvidos no desenvolvimento, (re)colocando o cidadão no centro do processo, como sujeito da formulação de opções mais sustentáveis de desenvolvimento, para si e a sociedade (ARNS, 1998).

A inserção dessa temática nas políticas públicas, no contexto mais recente, tem raízes fincadas nas experiências de governos que reivindicam a identidade de democrático-populares ou progressistas, conforme Fabrício Pereira da Silva (2016), ao analisar o que denomina de “giro à esquerda” vivenciado na América Latina na primeira década dos anos 2000. Longe de romperem com a agenda neoliberal em curso, tais governos passam a reconhecer algumas demandas advindas dos movimentos sociais, gerando contrassensos e desafios que reverberam até hoje, em que se observa uma guinada à direita. Portanto, tais iniciativas buscam responder ao aprofundamento das crises dos anos de 1990, e, posteriormente, desde 2003, nos governos petistas, prosseguem em expansão. Além da Economia Solidária, citamos as políticas nas áreas de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Territorial e Assistência Social, malgrado as contradições e limites verificados.

Neste sentido, ressaltamos que a Economia Solidária, como teoria e método, nos procedimentos de elaboração daqueles Planos de Geração de Trabalho e Renda analisados, mostra-se virtuosa também no propósito de se estabelecer relações e compromissos que incidiram sobre as ações

de formulação dos Planos, relações essas realizadas entre as equipes técnicas do PIRF/UFC de modo geral, e, particularmente, a equipe de Economia, com os conselhos gestores e empreendedores/as das ZEIS, sem esquecer os mobilizadores sociais, reconhecendo-se que, na ausência, as ações junto às comunidades estariam bastante comprometidas. Havia entre esses segmentos uma afinidade em termos da organização autogestionária e solidária.

Por fim, reconhecemos que os desafios de implantação dos Planos, no contexto dos PIRFs, serão ainda maiores do que a inserção da Economia Solidária na elaboração dos referidos processos de geração de trabalho e renda, considerando, de um lado, a novidade relativa desse tipo de abordagem participativa no campo das políticas públicas e, de outro, o já falado retrocesso da Economia Solidária na fluente realidade política brasileira. Obviamente, tanto as ZEIS quanto o movimento de Economia Solidária hão de imprimir sua própria dinâmica ao processo em curso e, até certo ponto, contribuir para a retomada das políticas públicas ligadas tanto ao fortalecimento da participação comunitária quanto à própria Economia Solidária, desde a escala local até a nacional, incentivando-se a estratégia de identificação e estímulo aos Arranjos Produtivos Locais, elementos que, combinados, terão muito a somar nos processos de geração de trabalho e renda em comunidades periféricas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento rural territorial e capital social. *In*: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Org.). **Planejamento do desenvolvimento dos territórios rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília, DF: UFPB/CIRAD/ EMBRAPA, 2002. p. 113-128.
- ALCANTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Economia Solidária: o dilema da institucionalização**. São Paulo: Arte & Ciência, 2005.
- AMORIM, Mônica Alves; MOREIRA, Maria Vilma Coelho; IPIRANGA, Ana Sílvia Rocha. A construção de uma metodologia de atuação nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Ceará: um enfoque na formação

- e fortalecimento do capital social e da governança. **Interações** (Campo Grande), v. 6, n. 10, 2016.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1995.
- ARNS, Paulo César. **Ambiente - Oficina de Capacitação Organizacional**: guia metodológico. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998.
- BAUMAN, Zigmunt. **Globalização - As Consequências Humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- CAILLÉ, Alain. Dádiva e associação. In: MARTINS, P. **A dádiva entre os modernos**: discussão sobre os fundamentos e as regras do social. Petrópolis: Vozes, p. 191-205, 2002.
- CARDOSO, Gil Celio de C. **Desenvolvimento Local e Educação Popular**: uma análise da experiência em Fortaleza/CE. João Pessoa: CE/UFPB. 2000. (Dissertação de Mestrado em Educação).
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M.M; CASSIOLATO, José E. e MACIEL, M. L. (orgs) **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local** (Relume Dumará Editora, Rio de Janeiro, 2003).
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas a economia solidaria (2003-2010). 2012. (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DALLA VECCHIA, Raquel Virmond Rauén. Arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento regional e local. **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCC)** - ISSN 2177-4153, v. 4, n. 1, p. 31-50, 2006.

- FARAH JÚNIOR, Moisés Francisco. Desenvolvimento local e comportamento dos agentes econômicos: estratégias empresariais pró-ativas (*sic*) ou reativas? **Revista da FAE**, v. 4, n. 2, 2001.
- FORTALEZA. **Termo de Referência do Contrato 25/2019**. Fortaleza: Iplanfor, 2019. FORTALEZA/IPLANFOR. **Plano de Geração de Trabalho e Renda das Zeis Bom Jardim, Pici e Poço da Draga**. Fortaleza, Julho de 2020.
- FORTALEZA/IPLANFOR. Fortaleza 2040: **Plano de Ações Estratégicas de Regularização Fundiária (PLAERF)**. 2016. Disponível em: http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/eixos/0_RegularizacaoFundiria.pdf. Acesso em: 15/11/2019.
- FORTALEZA/SEUMA. **Plano Diretor de Fortaleza**. Fortaleza: Seuma, 2015. Disponível pelo <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/Compatibilizacao-Lei-de-Uso-e-Ocupao-doSolo-LUOS-e-Plano-Diretor.pdf> Acesso em 10/jul/2020.
- FORTE, Joannes P. S. De rede à política pública: Ações reticulares no processo sociopolítico de regulação da economia solidária no Brasil. **Mundo do Trabalho Contemporâneo**, 2(1), 112-142, 2017.
- FRANÇA FILHO, GC de. Políticas públicas de Economia Solidária no Brasil: características, desafios e vocação. **Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional**, v. 1, p. 259-267, 2006.
- FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Lara Silva. **Cadastro Territorial e SIG no Processo de Regularização Fundiária: o caso da ZEIS do Planalto Pici**.
- GONI, A. J.; PARENTE, S., ZAPATA, T. **O que entendemos por capacitação?** Fundamentos e considerações para a prática. Recife, Projeto Banco do Nordeste/ PNUD, 1998.
- HURTADO, Carlos Nuñez. **Educar para transformar, transformar para educar: comunicação e educação popular**. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.
- IPEA. Temas especiais. **Experiências de industrialização localizada**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: www.ipea.gov.br/polind/ipead03.html.> Acesso em: 20.06.2001.
- JANOTTI, Priscila R. PEREIRA, Fernanda C. S., BRANCALEONI, Ana P. L., BORGES, Ana C. G. Processo de construção da marca em um Empreendimento Econômico Solidário. In: **VI Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social**. 2017.

- LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E., LEMOS, C. MALDONADO, J. e VARGAS, M.A. **Globalização e inovação localizada** – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul. Brasília: IEL/IBICT, 1999. LEI Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 13/11/2019.
- MARTINS, Paulo Henrique. **A Dívida entre os Modernos** – Discussão sobre as regras e os fundamentos do social. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.
- MENDONÇA, Haroldo. **Comércio justo e Economia Solidária no Brasil e o papel da política pública na sua promoção**. 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3934>. Acessado em: 11/11/2019.
- MINELLA, A. C. Elites financeiras, sistemas financeiros e governo FHC. In: RAMPINELLI, W. J. & OURIQUES, N. D. (Orgs.). **No fio da navalha**. Crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.
- NOVAES, Henrique T; DIAS, Rafael. Contribuições ao Marco Analítico-Conceitual da Tecnologia Social. In DAGNINO, R. (org.) **Tecnologia Social**: ferramenta para construir outra sociedade. Campinas: Unicamp, 2009.
- NUNES, Adriana. B. DE S., BARROSO, Helida DE O.; FELIX, John H. DA S., INSAURRALDE, Paula A. B.; NASCIMENTO, Etho R. M.; RODRIGUES, Quezia B. Economia Solidária na rede bodega: relato de uma experiência desenvolvida no Estado do Ceará. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016
- PEIXOTO, João e MARQUES, Rafael (orgs.). **A Nova Sociologia Econômica**. Oeiras: Celta, 2003.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação** – As Origens de Nossa Época. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.
- PRESTES, Emília Maria da Trindade. “Políticas educacionais para o trabalho em contextos populares. In: SwCOCUGLIA, Afonso C. & MELO NETO, Jose F. (orgs). **Educação popular**: outros caminhos. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB (1999).
- REIS, Tatiana A.; MEIRA, Ludmila. A sustentabilidade em empreendimentos da Economia Solidária: pluralidade e interconexão de dimensões. **Anais ENANPAD**, UFBA, Salvador. 2005.
- SALES, Ivandro da Costa. Educação Popular: uma perspectiva, um mundo de atuar (alimentado um debate). **Educação popular**: outros caminhos. João Pessoa: Editora Universitária (1999).

- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger; PELLIN, Vadinho. Arranjo produtivo local como estratégia que promove o ecodesenvolvimento: análises das experiências de Bonito (MS), Lagoa de Ibiraquera (Garopaba e Imbituba) (SC), e Santa Rosa de Lima (SC). **Turismo-Visão e Ação**, v. 7, n. 1, p. 69-91, 2005.
- SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: MTE/Ipea, n. 40, 2009.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Fabrício Pereira da. **Democracias errantes** – reflexões sobre experiências participativas na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Ponteio, 2015.
- SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos**: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo, 1989-92. Editora Brasiliense, 1996.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.) **Produzir para Viver** – Os Caminhos da Produção não-Capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



Capítulo 7

METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA A INCLUSÃO SOCIAL EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA/CE

Selma M^a Peixoto Alcântara¹

Paulo Torres Junior²

Catarina M^a Rabelo³

Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho⁴

Thais Gabriela Veras Gama⁵

Introdução

A questão fundiária do Brasil remonta a antecedentes históricos relacionados ao processo de expansão urbana das cidades brasileiras. Fatores como o crescente êxodo rural,

1 Doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFC) - selmaalcantara@gmail.com

2 Doutorando em Administração (UECE) - paulo_torresjr@yahoo.com.br

3 Mestra em Sociologia (UFPB) - cmrabelo100@gmail.com.

4 Mestra em Avaliação de Políticas Públicas (UFC) - nicolecarvalho01@yahoo.com.br.

5 Mestranda em Economia Rural (UFC) - thveras@gmail.com

desigualdade social, subempregos e insuficiência de políticas públicas no processo de urbanização acabaram por intensificar o surgimento de assentamentos urbanos irregulares, por meio de conglomerados populacionais, sem condições mínimas de moradia digna, fomentando desigualdades socioespaciais, complexidades econômicas e problemas urbanísticos e ambientais

Em Fortaleza, capital do Ceará, essa problemática se encontra dispersa em todo o seu território urbano por meio das inúmeras comunidades que se consolidam no espaço da cidade, formatando-a sob duas realidades distintas: uma, constituída pela cidade formal, equipada com infraestrutura básica, que garante o bem-estar da população; e outra, formada por uma cidade informal, caracterizada pela sua invisibilidade social e política.

Buscando promover um (re)desenho dessa dinâmica, a Prefeitura do Município de Fortaleza, respaldada por instrumentos regulatórios específicos que estabelecem diretrizes para a construção de uma política de desenvolvimento urbano que promova a regularização fundiária dessas áreas irregulares, instituiu Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS com o objetivo de promover acessibilidade legal e social a essas populações que vivem à margem da sociedade. Para tanto, implementou o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), concebido como uma proposta de planejamento voltado ao desenvolvimento dos territórios/ZEIS, por intermédio de estratégias de cunho urbanístico, social, ambiental e econômico, em parceria com diversas universidades e instituições de ensino superior.

A partir disso, o presente artigo busca resgatar analiticamente o percurso metodológico adotado pela equipe de Economia da Universidade Federal do Ceará (UFC), na elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), com vistas à construção dos Planos de Geração de Trabalho e Renda das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, localizadas em Fortaleza, estado do Ceará.

Neste sentido, é trazida a contextualização da concepção metodológica adotada, tomando como referência às características econômicas e sociais das comunidades atendidas (ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga) obtidas pela equipe técnica por meio da utilização do referencial teórico da metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, construída no âmbito do convênio BNB/PNUD - BRA 93/012; da metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB) e da metodologia de construção do plano de negócio/sustentabilidade desenvolvida pela ANTEAG - Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária. Estas se caracterizam pela orientação de princípios participativos, expressos na valorização da capacidade endógena e do saber local acumulado.

Com o intuito de construir um plano que atente para a realidade das comunidades, a partir de vocações e potencialidades econômicas dos espaços urbanos, das boas práticas produtivas experimentadas pelos diferentes espaços e segmentos da ZEIS, a referida metodologia facilitou os processos de formação e capacitação. Tais processos focaram na participação e autonomia dos moradores a partir do olhar e do agir sobre a sua própria realidade, viabilizando a construção de um modelo de desenvolvimento pensado na coesão social, organização territorial, redução das desigualdades, respeito às diferenças e no fomento ao dinamismo econômico.

O artigo, por fim, apresenta os resultados das diversas ações e processos realizados nas ZEIS Bom Jardim, Pici e **Poço da Draga, por meio da metodologia adotada, onde restaram demonstrados aspectos relacionados** às práticas de economia solidária potencialmente viáveis nos territórios, evidenciados nas experiências das comunidades no trabalho associado, na autogestão, na cooperação e solidariedade entre os moradores.

Cidade informal, regularização fundiária e inclusão social: conceitos que dialogam com a realidade das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

A construção do espaço urbano em grandes centros populacionais não é um processo simples, nem obedece a uma lógica linear. Elementos geográficos, históricos, financeiros, estéticos, são apenas alguns dos fatores que influenciam na formação dos espaços urbanos nas grandes metrópoles.

No Brasil, a desordenada e caótica construção dos espaços de moradia, especialmente nas capitais, foi concebida a partir da década de 1960, como resultado da maciça migração da população do meio rural para o meio urbano, fugitiva da miséria, da fome e atraída por melhores condições de vida nas grandes cidades.

Compostas, em sua quase totalidade, por populações de baixa renda, tais migrações buscavam, de forma inadequada e, na maioria das vezes, em áreas impróprias à implantação de habitações (como encostas, morros e áreas de mangue), estabelecer moradia por meio de processo de ocupação espacial em áreas sujeitas a restrições, diante do desprovimento de interesse do mercado imobiliário formal e especulativo.

No Ceará, esse processo deu origem a vilas marginais que, segundo Souza (1978), eram distribuídas em todas as zonas da cidade, concentrando-se no litoral e ao sul de Fortaleza, sendo constituídas essencialmente por pessoas pobres e migrantes.

Com o crescente processo de aglomeração populacional percebido com o passar dos anos, por meio desses fluxos migratórios (internos e externos), esses territórios ocupados por pessoas política e socialmente excluídas, mas que tinham em comum atitudes de comunidade, solidariedade, participação, autoajuda e descontração, foram se constituindo a partir de simbolismos próprios. Isto ocorre a partir de realidades singulares, criando instituições e regramentos específicos que lhes atribuíam identidade, e onde, geralmente, o Estado não buscava alcançar.

Deriva desse cenário o surgimento dos conceitos de cidade “formal” ou “legal” e de cidade “informal” ou “ilegal”, tendo como referência a complexidade do fato urbano, que inclui inúmeras formas de configuração, algumas em acordo com as leis vigentes, muitas outras espontâneas e que são “esquecidas” e não absorvidas pela gestão pública.

No que diz respeito à ocupação do espaço por essas comunidades, a construção dessa complexidade urbana segue a lógica de padrões de assentamento determinados pela própria necessidade de habitar perto de alguma fonte de subsistência e convívio cidadão, muitas vezes em locais e condições não aptas à moradia humana, situação presente em diversas áreas da grande Fortaleza.

É nesse contexto social, cultural, econômico e urbano que se diferencia ainda mais a cidade “formal” da cidade “informal”. Isto porque diferentes formas de uso e apropriação dos espaços são identificáveis nas duas situações. Na cidade “formal” se observa a hegemonia de características como a individualidade, a privacidade, o egoísmo, a exclusão; enquanto na cidade “informal” prevalecem atitudes comunitárias, participativas, solidárias, na qual o espaço é para todos.

Na “cidade formal”, o Estado viabiliza equipamentos na busca pela realização de uma gestão baseada na oferta de recursos com infraestrutura básica que garanta o bem-estar da população. Já na “cidade informal”, o Estado mostra-se ausente quanto ao fornecimento de equipamentos mínimos que promovam a qualidade de vida dos seus habitantes, muitas vezes tornado invisíveis social e politicamente.

Tal situação é o que Boaventura dos Santos (2007) buscou qualificar quando apresentou sua teoria sobre as distinções invisíveis que dividem a realidade social em dois universos distintos: o “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha”. Segundo ele:

A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece como realidade, torna-se inexistente e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir

sob qualquer modo de ser relevante ou compreensível. Tudo aquilo que é produzido como inexistente é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo que a própria concepção de inclusão considera como o “outro”. (SANTOS, 2007, p. 71).

Em Fortaleza, “o outro lado da linha” é evidenciado em vários territórios, constituídos por diversas particularidades, dentre elas, o precário assentamento fundiário que retira dignidade dos habitantes desses espaços formadores da cidade informal.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer-se um novo marco legal para a política pública urbana, consignado por intermédio dos arts. 182 e 183, a atuação do Estado na política urbana passou a ficar centralizada nos municípios. Tal atribuição constitucional restou regulamentada por meio da sanção da Lei nº 10.257/2001, o conhecido Estatuto da Cidade, que tornou o direito à moradia acessível para famílias que compõem a cidade informal por meio de diversas formas de intervenção do poder público sobre as cidades e sobre as propriedades privadas.

No município de Fortaleza, um desses instrumentos de caráter regulatório trazido pelo Estatuto da Cidade e incorporado na lei complementar nº 62/2009

Plano Diretor Participativo de Fortaleza, é a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

As ZEIS são caracterizadas por serem porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, assim como ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Atualmente, na Capital do Ceará, constam 135 ZEIS, cujas características se assemelham no que concerne ao seu processo constitutivo geográfico, social, econômico e urbanístico.

Com a regularização fundiária prevista na lei, objetiva-se legalizar a permanência de moradores dessas áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e, paralelamente, promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida dos assentamentos. Neste sentido:

A regularização fundiária consiste na inserção dentro da “cidade legal” de espaços ocupados ao arrempo da legislação urbanística, reorganizando-os, aparelhando-os, de modo a promover qualidade de vida e bem-estar aos cidadãos que ali vivem, os quais, ao final do processo, deverão ter o respectivo título de propriedade de seus lotes. ‘Em outras palavras, tem-se de tornar a regular, do ponto de vista jurídico, a ocupação abusiva sobre a qual repousa a unidade habitacional, tanto do ponto de vista do objeto (casa, terreno), quanto do ponto de vista do sujeito ativo (ocupante sem título)’ (FERNANDES, 1998, p.104).

Torna ainda lícita a ocupação da terra, por meio da formalização legal de sua documentação referente à sua posse, por intermédio da confecção e registro de títulos de propriedade, embora o processo não se limite unicamente à regularização imobiliária. Indiretamente envolve um processo que abarca a regularização urbanística, ambiental, administrativa, econômica e patrimonial daquela localidade, favorecendo o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer.

Com isso, amplia-se ao “outro lado da linha” acesso a direitos e garantias assegurados como princípios fundamentais previstos na Constituição Federal. Neste contexto, ZEIS como a do Poço da Draga, Bom Jardim e Pici, que embora estejam inseridas no contexto da “cidade ilegal”, mas que possuem diferentes processos de construção por espaços, inserem-se dentro de uma perspectiva integrada do Estado,

incorporando-as “neste lado da linha” ao lhes equiparem, ainda que minimamente, com instrumentos que lhes assegurem a plena aplicabilidade de seus direitos, conferindo-lhes segurança jurídica.

Deslocam-se, portanto, de um contexto no qual a tensão da dicotomia entre “apropriação/violência”, comum do “outro lado da linha”, isto é, na “cidade informal”, é presente, percebida e sentida, para uma tensão entre “regulação/emancipação” contida “neste lado da linha”, ou seja, na “cidade formal” (SANTOS, 2007), onde o Direito reconhece as suas existências, possibilitando uma gradativa reinclusão social dessas comunidades.

Daí que legalizar e formalizar a cidade informal, dignificar suas condições de moradia, qualificar os espaços públicos, preservar as modalidades de convivência neles, transferir esse espírito para a cidade formal, estabelecer condições de legalidade que estimulem o uso e apropriação do espaço urbano são, dentre outras, estratégias viáveis para a integração social entre formalidade e informalidade, condição essencial para atingir níveis mínimos de civilidade e qualidade de vida urbana.

Neste sentido, dentro da política de desenvolvimento urbano, a implementação do Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF busca viabilizar esse processo de inclusão para além do fundiário. Volta-se à promoção de meios que promovam a inclusão na área social, por intermédio do reconhecimento das comunidades como detentoras de identidades próprias; na seara econômica, alimentando programas e formas alternativas de economias comunitárias e participativas; dentro da questão ambiental, fomentando iniciativas que busquem aliar processos de desenvolvimento urbano a partir de preceitos sustentáveis; e na promoção de uma agenda cultural, em que se preservem aspectos culturais próprios das comunidades.

No próximo ponto tratamos, numa perspectiva analítica, da metodologia trabalhada pela equipe de Economia nas ZEIS, que permitiu aprofundar o conhecimento da realidade desses espaços com vistas a propiciar maior produtividade e competitividade num contexto de regularização fundiária.

Fundamentos e resgate analítico da metodologia elaborada e adequação à realidade das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

A metodologia aplicada nas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga foi construída com base em três outras metodologias participativas, sendo elas ajustadas à realidade, para que fosse possível explorar ferramentas flexíveis, de estímulo ao diálogo e decisões coletivas endógenas, são estas: Metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, construída no âmbito do convênio BNB/PNUD - BRA 93/012; Metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB) e metodologia da ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária, para a construção de Planos de Negócios.

A primeira delas se trata da metodologia GESPAR, que tem como meta promover uma capacitação fundamentada na “gestão participativa, no desenvolvimento local endógeno, integrado e autossustentável” (JORDAN, 2014, p.22). Essa metodologia tem como pilares de sustentação a construção de capital social, diversificação da base econômica, governança democrática e considerando o meio ambiente como indispensável à sustentabilidade (JORDAN, 2014).

Segundo Jordan (2014), essa metodologia é um instrumento de transformação e desenvolvimento, com ações que promovem mudanças na estrutura interna e na forma de articulação das organizações produtivas, comunitárias e institucionais. Nesse contexto, busca estimular a cooperação entre os empreendimentos e o fortalecimento de alianças estratégicas para consolidação de complexos econômicos locais, em que os pequenos empreendedores possam se inserir no mercado, ocupando seu próprio espaço no desenvolvimento local (ZAPATA, 1997).

Subjacente à mudança socioeconômica, ocorrem as transformações dos atores locais que acontecem por meio de formação/capacitação. Nesse processo, a equipe técnica e as lideranças locais têm papel crucial, de modo a dar significado teórico-prático ao conceito de

gestão participativa. A nova configuração dos arranjos produtivos e institucionais local deve resultar da interação harmoniosa do trabalho conjunto dos técnicos e lideranças locais, os primeiros oferecendo a visão externa, técnica e um olhar mais crítico sobre os processos; enquanto a liderança local, com sua vivência, oferece melhor condição para criação de uma nova realidade que contemple a cultura local.

A segunda refere-se à Metodologia de Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB), que foi aplicada de maneira complementar, pois assim como a GESPAR, enfatiza a participação da comunidade na construção do desenvolvimento local. A metodologia de sustentabilidade considera a definição de uma equipe de campo, atuando como mobilizadora, em diálogo com a equipe técnica. Somado a isso, a metodologia tem como foco as dimensões das cadeias produtivas e tecnologias sociais, além das próprias políticas públicas, visando à inclusão socioprodutiva – ao mesmo tempo em que define uma perspectiva específica de política de superação da pobreza.

E por fim, para a construção do Plano de Negócios, foi utilizada a metodologia da ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária, cujos princípios participativos se adequam à proposta de inclusão e participação do PIRF. A Planilha de Indicadores de Autogestão foi um recurso utilizado para a realização do mapeamento dos negócios locais, contribuindo de forma mais direta na discussão com os empreendedores acerca da geração de trabalho e renda numa perspectiva dialógica. “Os indicadores da Autogestão são critérios que buscam objetivar a avaliação das situações que revelam o momento do processo de construção da autogestão em uma empresa, pelos trabalhadores associados, afastando o empirismo característico deste tipo de análise” (ANTEAG, 2005, p. 37). Para isso, consideram as relações sociais e políticas que se dão no âmbito interno e externo do empreendimento (ANTEAG, 2005).

O Plano de Negócios/Sustentabilidade da ANTEAG é organizado por arranjos produtivos locais (APLs). O plano, que se fundamenta nos

princípios da Economia Solidária, estimula a prática-reflexiva acerca do planejamento necessário para a formulação do Plano de Geração de Trabalho e Renda. Considera-se sua elaboração primordial para a respectiva inserção na cadeia produtiva (PARREIRAS, 2007). É importante ressaltar que se refere aqui a um planejamento participativo, caracterizado pelo comprometimento local.

Como foi visto, o arcabouço metodológico procurou estimular práticas de economia solidária devido a sua contribuição direta na construção de um modelo de desenvolvimento pensado em suas múltiplas dimensões. O modelo de organização do empreendimento econômico solidário e as práticas da economia solidária pressupõem a existência de coesão social, forte organização territorial, redução das desigualdades, respeito às diferenças, de forma a fomentar o dinamismo econômico, promover a proteção ambiental e colaborar para a organização socio-política de territórios e comunidades.

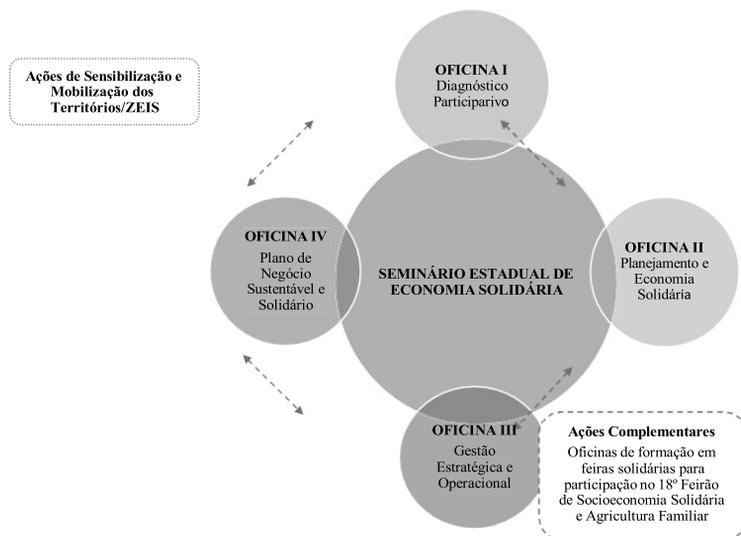
Somado a isso, propõe-se o associativismo e cooperativismo, em seus mais diversos níveis expressos na organização econômica – de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e consumo – baseando-se no trabalho associado, na autogestão, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na solidariedade. São diversas as possibilidades de organizações solidárias: cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos, dentre outros.

Essas metodologias reconhecem o papel de protagonistas das instituições governamentais, universidades públicas e privadas, movimentos sociais, organizações do terceiro setor e empresariais que, articulados aos fundamentos e princípios participativos, contribuem com alternativas de trabalho e renda na perspectiva da inclusão social e da construção de uma sociedade mais justa e sustentável.

O exercício da construção participativa na elaboração dos Planos nas ZEIS

À luz do referencial teórico-metodológico, a equipe de Economia, composta por doutores, mestres, mestrandos e graduandos, considerou que as metodologias se complementavam entre si e ajustavam-se com cuidado e rigor à realidade das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, oferecendo pistas concretas para o desenho da matriz metodológica desenvolvida no contexto do PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária. Isso ocorre a partir da perspectiva de estimular a participação dos diferentes sujeitos das comunidades no pensar e no vivenciar os processos e ações de sensibilização e mobilização, das oficinas temáticas, do seminário estadual e das ações complementares, como explicitados na Figura 1, o diagrama dos procedimentos metodológicos que foram utilizados para a realização do trabalho:

Figura 1: Diagrama dos Procedimentos Metodológicos para Elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda



Fonte: Equipe PIRF/UFC - Economia, 2019.

A metodologia adotada orientou-se por princípios participativos já enunciados nas metodologias antes referidas, cabendo a este artigo destacar o que pareceu mais presente no processo participativo de construção dos Planos de Geração de Trabalho e Renda, ou seja, a valorização da capacidade endógena; o reconhecimento dos saberes dos participantes e da equipe técnica; o estímulo à autonomia das comunidades; a vivência da cooperação e da interdisciplinaridade e do respeito às diferenças. Em relação à intervenção junto aos empreendimentos econômicos (individual – solidário), consideraram-se como mais adequado o conceito e fundamentos das cadeias produtivas locais (APLs) e a aplicação de tecnologias sociais voltadas à Economia Solidária.

Outro aspecto da metodologia refere-se à compreensão do papel de protagonistas das instituições governamentais, universidades públicas e privadas, movimentos sociais, organizações do terceiro setor e empresariais, que, articulados aos princípios participativos, validaram a metodologia como uma alternativa capaz de contribuir para a inclusão social a partir dos Planos de Geração de Trabalho e Renda. Um exemplo concreto desse protagonismo diz respeito ao papel das universidades no apoio e fomento aos empreendimentos solidários, no caso, o papel das Incubadoras de Economia Solidária no Ceará.

Percurso metodológico e as oficinas temáticas

O ponto de partida para o início das atividades pautou-se em ações de sensibilização e mobilização nos territórios, em que foi salientado aos moradores das comunidades o que consistia o PIRF/UFC, reforçando a importância da participação nas atividades, e apresentado o plano de trabalho da equipe de Economia. Esse processo perpassou todos os demais, com a realização de visitas, reuniões e contatos com os conselhos gestores, as comunidades e os mobilizadores sociais com vistas à execução das oficinas temáticas, do II Seminário Cearense de

Economia Solidária e da participação dos/as empreendedores/as no 18º Feirão de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar.

O referido processo de sensibilização também se estendeu às instituições públicas e privadas, bem como às organizações da sociedade civil que desenvolvem experiências exitosas no contexto da gestão e organização social, dentre elas, as boas práticas de produção, comercialização e consumo solidário e as práticas de habitação de interesse social, a maioria delas voltada para a Economia Solidária. Destaca-se que, durante esse processo, foram mapeadas e articuladas as instituições público-privadas e entidades da sociedade civil – algumas já contatadas desde o início do trabalho – que já atuam ou são estratégicas para apoiar as ações de capacitação da mão de obra, bem como fomentar outras ações sociais públicas demandadas pelas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga. Desse modo, o percurso metodológico e a análise dos dados observados nas ações de articulação e agendamento das oficinas temáticas apontaram para as semelhanças e particularidades de cada comunidade, dinâmica esta que pode ser constatada a seguir.

Oficinas temáticas

As oficinas temáticas construídas coletivamente nos territórios da ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga integraram a matriz metodológica que, no seu todo, deu conta da elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda. Como observado na Figura 1 – Diagrama dos Procedimentos Metodológicos –, foram realizadas quatro oficinas temáticas, com duração de 4h/aula cada, tendo sido facilitadas pela equipe interdisciplinar do PIRF/UFC - Economia e, guardando as especificidades de cada comunidade, foram reproduzidas nos três territórios. Desse modo, no Quadro 1, apresenta-se a estrutura de cada uma das quatro oficinas.

Quadro 1 – Estrutura das quatro Oficinas Temáticas

Oficina I – Diagnóstico Participativo: nessa oficina, deu-se a escuta sobre a caracterização das atividades econômicas dos participantes (o que faz, como faz, quem ajuda, renda média mensal). Nesse sentido, foram explicitados e trabalhados o conceito de diagnóstico e suas etapas e as possibilidades de formação de arranjos produtivos locais. Em seguida, utilizou-se da construção da Matriz de Diagnóstico Participativo (Matriz FOFA)⁶ para identificar as forças, oportunidades, fraquezas e ameaças (ambiente interno e externo) dos arranjos produtivos que integram as ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, culminando com a socialização da realidade dos empreendimentos locais agrupados por segmento econômico. Foram utilizados as ferramentas pedagógicas de dinâmica de grupo, a exposição dialogada e os grupos de trabalho e plenária de apresentação dos resultados. Esses resultados foram sistematizados e constituíram a base de dados que subsidiaram a oficina seguinte.

Oficina II – Planejamento e Economia Solidária: objetivou-se com a oficina II trabalhar a importância do planejamento e a necessidade de organização dos pequenos empreendimentos em arranjos produtivos solidários, em contraponto à lógica estritamente competitiva, que reduz a sustentabilidade das iniciativas econômicas, em particular de pequenos/as e médios/as empreendedores/as. Para isso, os facilitadores construíram com os presentes o conceito e importância do planejamento; o conceito e fundamentos da Economia Solidária (ECOSOL) como estratégia de fomento à produção, comercialização, acesso ao conhecimento e consumo consciente dos empreendimentos econômicos

6 A matriz FOFA, conhecida como análise SWOT, é uma ferramenta simples que uma organização/empreendimento tem ao seu dispor para entender o ambiente (interno e externo) em que está inserida e criar a base de informações necessárias para iniciar o planejamento estratégico. Por análise do ambiente interno (forças e fraquezas) entende-se que a realidade pode ser controlada e gerenciada pela própria organização/empreendimento. Já a análise do ambiente externo (oportunidades e ameaças) indica que a organização/empreendimento depende de outros agentes, atores e condicionantes, não podendo interferir diretamente; contudo, deve assumir uma postura proativa para aproveitar melhor essas oportunidades e, conhecendo as ameaças, se proteger, minimizando os riscos que dificultam o desenvolvimento da organização/empreendimento (SGARBI e VILA NOVA FILHO, 2013).

solidários (EES), aliando os princípios de cooperação, autogestão, autonomia e organização sociopolítica às possibilidades de ganhos econômicos, inclusive, chegando aos processos de formação de redes e bancos comunitários. Em seguida, os participantes agruparam-se por segmento econômico e, com o auxílio do monitor/facilitador, aprofundaram a aplicação da FOFA, com a coleta de informações mais específicas sobre os arranjos produtivos locais já identificados na oficina anterior (descrição dos produtos e/ou serviços; análise de mercado, análise financeira e operacional, marketing e comercialização, dentre outros). Como apoio pedagógico utilizou-se da técnica de exposição dialogada; grupos de trabalho com roteiro orientador e plenária de apresentação dos resultados que, depois de sistematizados, ofereceram novos elementos para a oficina seguinte.

Oficina III – Gestão Estratégica e Operacional voltada à Economia

Solidária: essa oficina buscou aprofundar a compreensão e importância do planejamento estratégico, avaliando em que nível cada arranjo produtivo se encontrava, onde pretendiam chegar e como se organizar para isso. Desse modo, como conteúdo programático, foram apresentados o conceito e as etapas do planejamento estratégico; foi construído o conceito de Gestão Estratégica e Operacional, tendo como ponto de partida a referência da missão, visão de futuro e valores já desenhados na oficina I e aprofundados na oficina II. Foram abordados os planos estratégico, tático e operacional; a identificação da atividade do empreendimento/negócio (indústria, comércio e serviços) para formação do arranjo; o conceito de mercado; exemplos de ações coletivas de atuação nesse mercado; a caracterização do processo produtivo (o que produzir, como, para quem, quanto, fontes de receita, resultado); culminando com a apresentação de alternativas para o fortalecimento dos empreendimentos/ arranjos solidários (MEI, Simples Nacional, Associação, Cooperativa). Em seguida, os participantes novamente se agruparam por segmento econômico, para coletivamente, aprofundarem os conteúdos apreendidos com foco na sua vivência de gestão estratégica e operacional e caracterização de seus processos produtivos. Como instrumento pedagógico utilizou-se da técnica de exposição dialogada com a utilização de data show e grupos de trabalho. A

sistematização dos resultados dessa oficina, aliada aos resultados das oficinas anteriores, orientou o conteúdo programático da última oficina.

Oficina IV – Plano de Negócios Sustentável e Solidário: na oficina IV, buscou-se identificar os problemas específicos de cada arranjo produtivo, intentando construir soluções para os problemas encontrados, tendo em vista a análise dos resultados das oficinas anteriores. Para isso, foi realizado o resgate de conhecimentos gerados nas oficinas I, II e III, por meio da dinâmica “Teia do Conhecimento - novelo de lâ”⁷. Em seguida, foi trabalhado o conceito de arranjos produtivos locais e de plano de negócios sustentável e solidário. Desse modo, a oficina IV culminou com a formação de grupos de trabalho divididos por segmento econômico para coletivamente realizar o levantamento dos dados dos segmentos com a identificação de seus problemas comuns e específicos e, assim, direcionar os caminhos entre os problemas existentes e as políticas públicas que os alcançam. Como instrumento metodológico utilizou-se da dinâmica Teia do Conhecimento e das técnicas de exposição dialogada com uso de data show, grupos de trabalho e socialização com os participantes.

Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

A sistematização e a análise das quatro oficinas revelaram resultados pertinentes e que demandam atenção, principalmente quando se trata das especificidades em relação à configuração socioeconômica das comunidades. No caso da ZEIS Bom Jardim, os arranjos produtivos predominantes foram artesanato; beleza; comércio e alimentação; confecção; marcenaria e metalurgia.

Já na ZEIS Pici, tal configuração se mostrou nos arranjos produtivos arte e cultura, alimentação, artesanato e confecção, sendo destacado o arranjo arte e cultura como uma característica marcante do território. Na ZEIS Poço da Draga, observou-se o predomínio absoluto do arranjo produtivo do comércio ambulante, ramificado nos segmentos de alimentos e bebidas. Essa evidência está ligada ao contexto do entorno

⁷ Mais informações estão disponíveis em <https://www.ibccoaching.com.br/portal/entenda-o-funcionamento-da-dinamica-da-teia-e-como-aplica-la/> Acesso em 10 jul.2020.

territorial da comunidade movimentado pela dinâmica do turismo local do Centro Cultural Dragão do Mar, da Praia de Iracema, da vasta concentração de bares e boates, entre outros.

Outro aspecto da análise que merece a nossa atenção se soma aos resultados da pesquisa etnográfica rua a rua realizada pela equipe de Sociologia, que revelou mais detalhadamente o cenário socioeconômico dos territórios à medida que mapeou os segmentos econômicos (alimentação, comércio e outros serviços); a concentração dos serviços de alimentação, de comércios e outros. Além disso, foram apresentados outros elementos de diagnóstico que rebatem negativamente na qualidade de vida das populações das ZEIS Bom Jardim, Pici e **Poço da Draga, explicitadas na negação de direitos fundamentais à dignidade humana e na construção de uma sociedade mais justa e sustentável.**

Esse contexto é evidenciado na concentração dos serviços de infraestrutura urbana, dos espaços educativos e de lazer, bem como a localização das instituições, associações e museus. Essa pesquisa apenas confirmou a importância e urgência da implementação do Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF para além do fundiário, ao tempo em que suscitou a necessidade de articulação e integração de parcerias institucionais e entidades da sociedade civil na perspectiva da negociação e pactuação de Programas e Projetos que atendam às demandas anunciadas no II Seminário Estadual de Economia Solidária e, por conseguinte, inscritas na matriz operacional dos Planos de Geração de Trabalho e Renda.

II Seminário Cearense de Economia Solidária: geração de trabalho e renda nos territórios das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga

O II Seminário Cearense de Economia Solidária, que teve como tema “Geração de trabalho e renda nos territórios das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga”, ocorreu nos dias 12, 13 e 14 de dezembro de 2019, no Auditório José Albano (Centro de Humanidade II) da

Universidade Federal do Ceará, contando com a participação de mais de cem pessoas, dentre moradores das ZEIS, instituições e organizações da sociedade civil e estudantes. A realização do evento teve sua relevância como parte conclusiva do processo e atividades desenvolvidas pela equipe PIRF/UFC - Economia. Para a preparação e realização do evento, destaca-se a parceria com a Rede Cearense de Socioeconomia Solidária - RCSES. Ademais, o seminário possibilitou a apresentação de painéis temáticos, a realização de atividades culturais e a participação dos grupos produtivos integrados às ações do PIRF no 18º Feirão Estadual de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar.

O evento delineou os seguintes objetivos: apresentar o PIRF às representações dos diversos segmentos das comunidades e organizações governamentais e não governamentais, indicando os resultados, possibilidades e desafios do trabalho desenvolvido; construir possibilidades de parcerias e uma agenda de compromissos com as instituições e organizações da sociedade civil para o fortalecimento dos territórios/ZEIS; relatar experiências inspiradoras em economia solidária; abordar o papel da incubação no fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários.

Na perspectiva do alcance dos objetivos propostos, foram constituídos quatro painéis temáticos, apresentados no Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 – Painéis temáticos: II Seminário Cearense de Economia Solidária

Painel 1: contou com a participação da coordenação geral e dos coordenadores de área do PIRF/UFC e da representação do Iplanfor – Instituto de Planejamento de Fortaleza, possibilitando que cada um apresentasse os resultados dos produtos assumidos por cada equipe, bem como as falas de acolhimento e expectativas em relação ao Seminário.

Painel 2: pautou-se na articulação e negociação de uma agenda de compromissos a partir das ações demandadas pelas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga. Para isso, reuniram-se em torno desse painel diversas instituições que

atuam ou pretendem atuar com vistas a fomentar e fortalecer as atividades econômicas nas comunidades. As instituições participantes foram: a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza (SDE); o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); o Programa de Microcrédito Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Ceará (UFC). Desse modo, construções e articulações coletivas com essas instituições foram estruturadas, elencando suas linhas de atuação e resultados requeridos, explicitando de que forma poderão apoiar as ZEIS.

Painéis 3 e 4: voltaram-se para os debates em torno das experiências exitosas em Economia Solidária no Ceará, destacando-se as experiências de finanças solidárias, redes e bancos comunitários, protagonismo das mulheres nos espaços urbano e rural, de habitação e interesse social, entre outros. Deu-se relevo também ao papel das universidades no apoio e fomento às iniciativas de incubação voltadas para o fortalecimento da Economia Solidária.

Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Ademais, o evento culminou com uma mesa que abordou o tema “Outras Economias”, voltando-se para o debate mundial denominado “Economia de Francisco”, que se fundamenta no chamamento do Papa para a necessidade da busca e criação de novas possibilidades de organização econômica. Estiveram presentes para contribuição os integrantes das Economias de Comunhão, Negro, Solidária, entre outros.

Concluindo os processos e as atividades da matriz metodológica foram realizadas o que se denominou Ações Complementares, dado que não foram articuladas no início do planejamento, no entanto, se agregaram ao cronograma de atividades, em vista da relevância das parcerias que foram firmadas. Nesse contexto, destaca-se a participação da equipe do PIRF na preparação e realização do 18º Feirão de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar.

18º Feirão Estadual de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar

O Feirão de Socioeconomia Solidária e Agricultura Familiar: dialogando e convergindo com as outras economias que buscam construir o Bem Viver e suas reuniões preparatórias, foi um evento realizado pela Rede Cearense de Socioeconomia Solidária - RCSES. Contou com várias parcerias de instituições governamentais e não governamentais, entre elas o PIRF/UFC, com o objetivo de fortalecer os empreendimentos solidários em seus diversos segmentos (artesanato, alimentação, agricultura orgânica, saúde e beleza, arte e cultura, entre outros) da área metropolitana e Interior do estado do Ceará, articulados à RCSES.

O referido evento contou com a inscrição/participação de treze e seis empreendimentos (individual – solidário) das ZEIS Bom Jardim e Pici, respectivamente. Dentre os participantes, destacam-se os grupos solidários CRIART e Brilho da Lua, na sua maioria, formados por mulheres. Os produtos em exposição foram diversificados, abrangendo os segmentos de alimentação, artesanato, serviços de beleza, marcenaria e fotovoltaicos. No caso do artesanato, muito presente na ZEIS Pici, os produtos abarcaram bonecas de pano, panos de prato, conjuntos para cozinha, bolsas pintadas à mão e artesanatos natalinos em feltro. Dois elementos merecem destaque. Um deles foi a qualidade e a receptividade das atividades culturais pelos participantes nos três dias (13 a 15/12/2019) do Feirão. Outro elemento diz respeito a não participação das ZEIS Bom Jardim e Pici no Feirão dos anos anteriores, embora já tenham vivenciado a experiência de outras feiras de Fortaleza (foram citadas Exposição Agropecuária do Estado do Ceará - Expoece e Feiras dos Terminais de Ônibus de Fortaleza). Em relação à coordenação da RCSES e do próprio Feirão, que contou, inclusive, com a integração da Feira Negra, num mesmo espaço de convivência, formação e comercialização dos produtos (individual – solidário), o registro avaliativo foi positivo, destacando as estratégias de fortalecimento da Economia

Solidária no Ceará, sobretudo no que diz respeito à produção, comércio justo e consumo sustentável e ao acesso a conhecimentos: educação, formação e assessoramento em Economia Solidária.

Oportunidades e desafios da construção participativa nos processos de regularização fundiária nas ZEIS

Trazendo para a discussão a metodologia adotada pela equipe de Economia – referenciada nos princípios da valorização da capacidade endógena; no reconhecimento dos saberes dos participantes e da equipe técnica; no estímulo à autonomia das comunidades; na vivência da cooperação, da interdisciplinaridade e do respeito às diferenças, bem como orientada pelo conceito e fundamentos dos arranjos produtivos locais (APLs) – constataram-se ganhos e limites, contudo pode-se afirmar sua validação como referencial teórico-metodológico e sua adequação às realidades das ZEIS Bom Jardim, Pici e **Poço da Draga**.

Em relação à adequação da metodologia consideraram-se as especificidades de cada ZEIS, sendo oportuno discorrer sobre elas com vistas a oferecer elementos objetivos e subjetivos que permitam uma leitura mais cuidadosa em torno dos processos e atividades desenvolvidas e, por conseguinte, das possibilidades, limites e desafios.

A comunidade Bom Jardim, em virtude da abrangência territorial que a caracteriza e a particulariza em relação às demais, a estratégia inicial da Equipe de Economia direcionou as ações de sensibilização e mobilização para a realização das atividades em três áreas territoriais, ou seja, Santo Amaro, Parque São Vicente e Marrocos. Essa escolha partiu da organização territorial já estabelecida pela própria comunidade. A intenção inicial da equipe seria a aplicação das quatro oficinas propostas no plano de trabalho nas três áreas territoriais, no entanto, durante a condução da primeira oficina, perceberam-se como primeira dificuldade a dispersão e a reduzida participação dos moradores, o que fez a equipe optar pela continuidade da realização das oficinas em apenas uma área

territorial sugerida pelos mobilizadores locais, abrangendo todos os moradores da ZEIS.

Os percalços para a mobilização também foram evidenciados na condução e atuação da Equipe de Economia em relação ao escritório de campo, em que se tinha a pretensão de oferecer aos empreendedores participantes das oficinas, estendendo-se aos demais membros de suas famílias, capacitação técnica em administração financeira do empreendimento e também doméstica. No entanto, mesmo com a divulgação durante as oficinas e a sensibilização realizada pelos mobilizadores sociais, a ação não obteve o êxito esperado, isto se deu porque a comunidade não aderiu à proposta do escritório de campo.

Como aspecto positivo para a condução do trabalho destaca-se a participação do presidente do Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim, que cooperou de forma participativa e mediadora para a execução das atividades na comunidade. Além disso, também como ponto positivo no contexto dos empreendimentos e organizações que integram a ZEIS Bom Jardim, a existência já consolidada de alguns grupos locais com experiência em projetos de fomento à economia solidária. Dessa forma, a economia solidária é evidenciada como parte da dinâmica produtiva da ZEIS Bom Jardim, sendo meio para o desenvolvimento produtivo e emancipatório, sobretudo de mulheres, destacando-se o coletivo de mulheres Criart, que participou com regularidade das oficinas.

Na ZEIS Pici, a primeira oficina, a qual objetivava construir um diagnóstico inicial, aconteceu em dois momentos. A iniciativa ocorreu por intermédio do diálogo entre a equipe de Economia e os mobilizadores locais, portanto, julgou-se necessário que se desse em diferentes turnos e áreas territoriais, de modo a possibilitar a participação de um número mais ampliado de empreendedores e representantes de empreendimentos. Tal proposta obteve sucesso especialmente no que se refere à inclusão do arranjo produtivo da *confeção* por este estar fisicamente mais próximo ao EEMTI Antonieta Siqueira e mais distante do local do primeiro encontro, Salão São Francisco. O número de

participantes no turno da noite, entretanto, não foi significativo a ponto de haver demanda suficiente para que as oficinas continuassem sendo realizadas nos dois ambientes. A própria comunidade avaliou e deliberou que as oficinas subsequentes poderiam ocorrer no final do turno da tarde, no Espaço Margarida Alves, localidade intermediária entre o Salão São Francisco e o EEMTI Antonieta Siqueira. Notou-se em ambos os momentos da oficina I, para além dos consensos no âmbito organizativo, a facilidade da comunidade em tomar decisões coletivas, o que facilitou a condução da equipe na implementação da metodologia de desenvolvimento endógeno. Reconheceu-se, também, a ausência de discussões anteriores acerca da temática econômica que foi reconhecida como nova e necessária pelos empreendedores.

Após a finalização da primeira oficina e antes de dar início à oficina seguinte, a equipe de Economia atuou na mobilização social por meio de disparos de mensagens SMS para os participantes que se fizeram presentes no primeiro momento. Entretanto, ressalta-se, mesmo assim, a diminuição no número de participantes entre os dois espaços. Não foi possível identificar com clareza as razões. Da segunda para a terceira e da terceira para a quarta oficina houve relativa estabilização no número de participantes.

No que se refere às oficinas 2 e 3, a equipe avaliou que poderia melhorar a adaptação dos questionários para aproximá-los ainda mais da linguagem popular. Foi preciso a mediação de bolsistas para melhor interpretação por parte dos moradores acerca de variáveis como marketing, tecnologia, capital de giro, rentabilidade, etc.

Importante destacar a facilidade em compreender a necessidade de atuação em arranjos produtivos para tornar mais eficiente e duradoura as atividades produtivas dos empreendimentos em condições de gerar resultados mais favoráveis e que, ao mesmo tempo, alterasse a realidade econômica do bairro. O arranjo produtivo de artesanato demonstrou forte conexão entre os participantes e disposição na constituição de iniciativas solidárias. Destaca-se também como ponto positivo a questão

de gênero. Em todas as oficinas da ZEIS Pici houve presença majoritária de mulheres, o que ressalta a relevância e a oportunidade de metodologias participativas para geração de trabalho e renda, tendo em vista a possibilidade de amenizar disparidades de gênero no mercado de trabalho.

A comunidade do Poço da Draga caracteriza-se, historicamente, como o resultado de um longo processo de luta e resistência à especulação imobiliária em seu território. Fixada numa área de grande interesse político e econômico, próximo a inúmeros equipamentos turísticos, os moradores do Poço da Draga são alvo de constantes investidas e intervenções, públicas e privadas, de diversos setores da sociedade, visando à desocupação de suas moradias para aproveitamento daquele espaço para outras finalidades, como, exemplo mais recentemente, a construção de um complexo turístico (Jornal o Povo, 26/2/2020).

Com isso, a relação da comunidade com instituições – notadamente as públicas – é permeada por desconfiança e descrédito diante dos incontáveis conflitos enfrentados pelos moradores do Poço da Draga pela busca do direito de serem reconhecidos em sua dignidade e história.

Assim, para estimular a participação da comunidade nesse processo, a equipe de Economia da UFC buscou apresentar-se despida de toda a institucionalidade formal da pesquisa. Para tanto, uniu-se à comunidade, a partir de suas regras e horários próprios, para assim poder formar um vínculo de confiança e de cumplicidade e alcançar os objetivos delineados. Daí que as reuniões sempre eram combinadas com antecedência, aconteciam sempre à noite, haja vista que os moradores não tinham condição de comparecer durante o dia, e, geralmente, às segundas-feiras, pois era o único dia em que a maioria também não trabalhava à noite. Isso se mostrava, inclusive, como uma dificuldade enfrentada pela equipe de Economia do PIRF, pois ainda que as reuniões fossem agendadas e confirmadas pela comunidade, nem sempre ocorriam devido à ausência dos moradores.

As lideranças comunitárias na comunidade do Poço da Draga são muito presentes e atuantes. A população, embora bastante engajada na luta pelo direito à identidade local, atribuía funções representativas a

alguns moradores para que estes a representasse. Para a elaboração do Plano de Geração de Trabalho e Renda não foi diferente. O contato era feito com os conselheiros da ZEIS, que funcionavam como verdadeiros representantes dos interesses da comunidade. No Poço da Draga, bem como em outras ZEIS, além de termos que nos adequar aos horários e especificidades da comunidade, também buscávamos conciliar todo o processo metodológico do plano com os conselheiros, de modo que se firmasse legitimidade ao trabalho.

E durante todo esse percurso – ao todo quatro meses – foi possível suscitar alguns elementos que fazem a trajetória de construção do plano da ZEIS Poço da Draga como um processo de construção diversificada e consoante às idiossincrasias da comunidade, observada em todas as oficinas e demais atividades realizadas na comunidade.

Daí que se registra, dentre os pontos positivos, o interesse da comunidade em buscar o conhecimento de forma direta e com objetivo específico. A partir de um público diverso (mulheres, homens, idosos, jovens, etc.), a participação nas oficinas foi caracterizada pelo interesse dos participantes em *querer saber* como aqueles instrumentos que lhes eram apresentados (missão, objetivo, valores, lucro, despesa, etc.) poderiam ajudá-los a construir um negócio ou uma parceria coletiva em que todos se beneficiassem.

Destaque especial para o sentimento de solidariedade presente entre os moradores da comunidade que, embora muitas vezes se apresentavam como concorrentes no mercado, ajudavam-se mutuamente em tempos de dificuldades (empréstimos, fiados, aluguel de carrinhos, etc.). Nesse sentido, importa destacar que a comunidade, por meio da ONG Velaumar, compartilhava informações que geravam benefícios para todos os moradores, sem que houvesse, necessariamente, retenção de informação em benefício de poucos. A informação era compartilhada e isso gerava uma repercussão em todos os cantos da ZEIS. Contudo, diante da resistência inicial da comunidade em integrar-se ao projeto

e pelo exíguo prazo de sua duração, não foi possível ampliar as informações para outros potenciais arranjos produtivos na comunidade, o que limitou o alcance do plano. Aliado a isso se soma a recalcitrância de alguns líderes da comunidade que, em certos momentos do percurso metodológico, evidenciavam suas críticas ao projeto, inviabilizando o prosseguimento a contento deste, atrasando a realização de oficinas e afastando alguns empreendedores, já desconfiados da atuação pública.

Dito isso e a partir do resgate analítico apresentado por cada ZEIS, dois fatores limitantes se destacaram e estão intimamente relacionados às questões político-institucionais e administrativas do Contrato 025/2019 e respectivo Termo de Referência a ele associado e às questões sócio-organizacionais e culturais das comunidades trabalhadas.

Inicialmente destaca-se o curto período para a execução da proposta metodológica, cujo horizonte temporal foi reduzido de seis para quatro meses, o que exigiu o redesenho da própria matriz metodológica com a exclusão de momentos importantes, como as jornadas, que objetivavam a socialização dos processos e seus resultados com um universo maior dos/as moradores/as e suas famílias. Outro fator limitante se refere às dificuldades de sensibilização e mobilização das comunidades, em especial dos/as empreendedores/as, para participar das Oficinas Temáticas e do II Seminário Estadual de Economia Solidária, ora pela descrença com as intervenções públicas refletida na ausência do Estado e de políticas públicas que atendam às necessidades de superação ou mitigação dos graves problemas enfrentados pelas ZEIS, ora pelo caráter imediatista ainda muito presente na cultura das pessoas e das comunidades, o que restringe a participação nas conquistas de caráter mais imediato. Tal limitação reflete, de um lado, as precárias condições de sobrevivência dos/as moradores/as e a negação histórica do direito a uma vida digna e, de outro, a lógica da sociedade pós-moderna que impõe a cultura do individualismo, do consumo, do efêmero e do poder do dinheiro, onde as comunidades periféricas não são reconhecidas e, muito menos, merecedoras dos resultados do desenvolvimento.

Tais contradições, aliadas ao processo histórico de tutela e cooperação dos movimentos sociais e populares, explicam a dificuldade das comunidades em voltar a ter credibilidade nas suas iniciativas sócio-organizacionais e políticas, bem como em qualificar e fortalecer experiências mais ampliadas de enfrentamento do Estado, em especial, a Política de Desenvolvimento Urbano que, de fato, reconheça e faça acontecer a inclusão social das populações periféricas para além da questão fundiária. Nessa direção, destacam-se os limites atribuídos aos conselhos gestores, mobilizadores locais e demais lideranças comunitárias que, em face das várias agendas propostas pelas equipes do PIRF/UFC para a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) e pela postura mais ou menos autoritária dessas representações, as ações de sensibilização e mobilização não alcançaram atingir um maior número de participantes nos eventos de formação/capacitação como descrito anteriormente, ou seja, nas Oficinas Temáticas e no II Seminário de Economia Solidária.

Em relação aos desafios duas questões estão postas. A primeira delas diz respeito à intervenção político-institucional e jurídica do município em tratar os condicionantes legais à implementação dos PIRFs – inclusive dos Planos de Geração de Trabalho e Renda – com agilidade na tramitação dos procedimentos de aprovação junto à Câmara Municipal e sua imediata execução, ao mesmo tempo promover um ambiente institucional da Política de Desenvolvimento Urbano articulado e integrado às demais políticas públicas. Nessa direção, sugere-se a criação de uma equipe interdisciplinar capaz de articular e concretizar o que foi planejado na matriz operacional dos referidos planos, considerando, inclusive, a matriz de monitoramento e avaliação com vistas a estimular uma ambiência favorável à gestão participativa no processo de implementação das proposições inscritas nos PIRFs.

Uma segunda questão refere-se à ampliação dos espaços de escuta e análise dos diferentes segmentos econômicos que configuram a dinâmica da microeconomia local, promovendo a atualização sistemática

do diagnóstico nas suas múltiplas dimensões, ou seja, socioeconômica, físico-ambientais, urbanística e fundiária na perspectiva de reorientar as intervenções das políticas públicas, em especial, a política de desenvolvimento urbano e, sobretudo, estabelecer condutas institucionais de integração e complementaridade entre as diversas políticas – somente dessa forma os Planos de Geração de Trabalho e Renda serão viabilizados e alcançarão os resultados esperados.

Considerações Finais

O resgate analítico trazido pelas ZEIS – caracterização e especificidades, fatores positivos e limitantes – indicaram como acerto o referencial teórico-metodológico das tecnologias sociais que espelharam a metodologia para a construção dos Planos de Geração de trabalho e Renda. As referidas tecnologias apresentam conceitos e fundamentos socialmente construídos e passíveis de serem replicados, se ajustados às realidades locais. Importa destacar que a metodologia adotada pela equipe de Economia foi reconhecida pelas comunidades como positiva e, a partir desta, foi possível visibilizar as especificidades das ZEIS na elaboração dos Planos de Geração de Trabalho e Renda.

Outro aspecto conclusivo está intimamente relacionado aos Planos Integrados de Regularização Fundiária - PIRFs, cujo objeto se refere ao planejamento e implementação da política de desenvolvimento urbano que incide sobre ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que assegurem o direito à moradia digna, aos equipamentos sociais e às políticas de saúde, educação, trabalho e renda, segurança pública, arte e cultura, entre outras.

Dito isso, o alcance dos Planos de Geração de Trabalho depende da concretização das demais ações, objeto do contrato celebrado entre o Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor e a Fundação CETREDE, por meio da UFC. Esses produtos se referem: (i) Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário; (ii) Minuta

de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; (iii) Plano de regularização fundiária; (iv) Plano urbanístico e; (v) Plano de participação e desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- ANTEAG. **Autogestão e Economia Solidária** – uma nova metodologia, 2º volume. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei 10. 257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. Tradução: Kaluss Brandini Gerhardt. v. II. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- FERNANDES, E. Organizador. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998;
- FORTALEZA. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Lei nº062, de 2 de fevereiro de 2009. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020, de 13 de março de 2009.
- JORDAN, ARTURO. Organizador Geral. **IADH ATUA: Referências para uma Prática em Desenvolvimento Local/Territorial**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, 2014.
- PARREIRAS, L. E. **Negócios solidários em cadeias produtivas: protagonismo coletivo e desenvolvimento sustentável / pesquisa e texto Luiz Eduardo Parreiras**. – Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2007.
- SGARBI, J. e VILA NOVA FILHO, G. **Cartilha de Apoio à Gestão de Empreendimentos Econômicos Territoriais**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, 2013.
- SOUZA, M. S. **Fortaleza uma análise de estrutura urbana**. Fortaleza: IOCE, 1978.
- SANTOS, B. S. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a ecologia dos saberes**. Revista Novos Estudos, CEBRAP, 79, Nov. 2007, (71-94).
- ZAPATA, T. **Capacitação, Associativismo e Desenvolvimento Local**, Projeto Banco do Nordeste/PNUD, Série de Cadernos Técnicos Nº 1, Recife: 1997.



Capítulo 8

CARTOGRAFIA SOCIAL URBANA: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS NAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM FORTALEZA (CEARÁ)

Adryane Gorayeb

Maria Clélia Lustosa da Costa

Antonio Jeovah de Andrade Meireles

Francisco Fernando Martins

Cícera da Silva Martins

Rogério da Costa Araújo

Francisco Sérgio Rocha

INTRODUÇÃO

A cidade de Fortaleza, de modo geral, possui grave déficit habitacional, precariedade no acesso às redes de infraestrutura, saneamento ambiental e mobilidade, (PEQUENO, 2015; PEREIRA; COSTA, 2015), além de alta vulnerabilidade social, uma

vez que quase 35% da população da cidade vive em condições de elevado ou muito elevado nível de vulnerabilidade (SANTOS, 2016), sendo considerada, pela ONU, como uma das cidades mais desiguais da América Latina (G1 CE, 2012).

Fortaleza, quinta cidade mais populosa do Brasil, com 2.669.342 habitantes, conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2019, possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio de 0,754. Todavia, o IDH intrabairros apresenta forte disparidade; como o Meireles que tem IDH 0,953, enquanto o Conjunto Palmeiras tem IDH 0,119 (IBGE, 2010). Quando se analisa a renda média, o bairro mais pobre tem renda 15,3 vezes menor do que o bairro mais rico (IBGE, 2010).

A Cartografia Social urbana atua na perspectiva de análise das desigualdades sociais, como contribuição *bottom up* (de baixo para cima), quando, em geral, as autoridades gastam grande energia e recursos públicos para implementarem políticas a partir de ações e movimentos *top-down* (de cima para baixo) (HAWORTH; BRUCE, 2015).

Com concepção participativa e intenção de inserir nos processos de planificação estatal a visão das populações diretamente afetadas pelas ações de ordenamento territorial do Estado, a Cartografia Social vale-se de metodologias eminentemente qualitativas e com aspectos inerentes que privilegiam o conhecimento popular, os saberes tradicionais e as concepções espaciais locais e regionais, e com destaque e conformação às representações territoriais, culturais, simbólicas e afetivas das paisagens.

Este capítulo pretende expor a percepção dos habitantes das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da cidade de Fortaleza sobre seus territórios de vida e moradia, com o intuito de obter uma maior conscientização espacial da população acerca de seus territórios, bem como um estímulo à atuação cidadã dos atores sociais envolvidos.

Ressalta-se que a instituição das ZEIS pela Prefeitura Municipal de Fortaleza ocorreu após forte pressão dos movimentos sociais

de moradia, com destaque à Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza (FLMD), composta por representantes das ZEIS, movimentos sociais de luta por moradia, assessorias técnicas, entidades, ONGs e coletivos. Foi a partir da articulação liderada pela FLMD para concretizar as políticas previstas no Plano Diretor de Fortaleza de 2009 que a Prefeitura de Fortaleza envolveu os representantes das dez ZEIS prioritárias no PIRF e coordenou as eleições dos conselhos gestores das ZEIS.

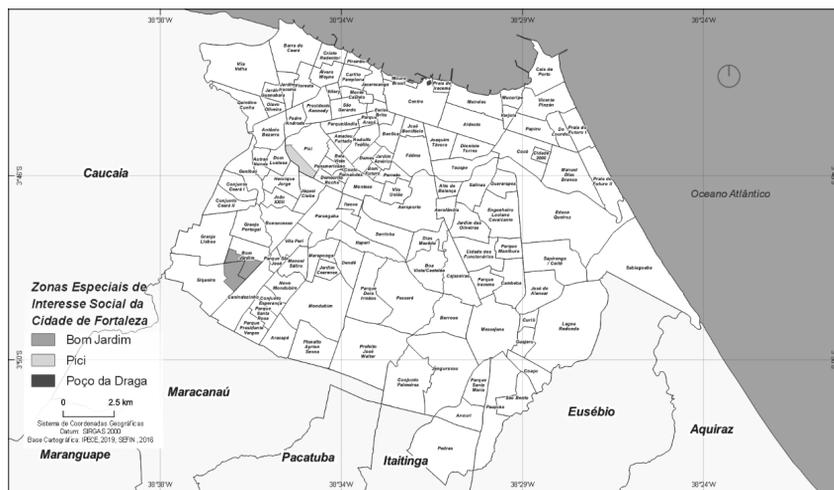
A Cartografia Social agregou conhecimento popular, fundamentada em procedimentos técnicos da pesquisa participativa, ao Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) das ZEIS, por meio da construção coletiva de mapas com os moradores, realizada no segundo semestre de 2019.

Os mapas sociais tiveram como foco auxiliar no processo de representação espacial das ZEIS Poço da Draga, Bom Jardim e Pici (Figura 1), integrando aos produtos cartográficos as informações obtidas a partir da construção de diagnósticos participativos, que evidenciaram as principais potencialidades e problemáticas presentes nas zonas de interesse.

METODOLOGIA

O conceito de Cartografia Social abordado na construção dos mapas sociais das ZEIS Poço da Draga, Bom Jardim e Pici tem como base teórica os estudos desenvolvidos por ALMEIDA et al. (2019), ACSELRAD et al. (2008) e GORAYEB; MEIRELES; SILVA (2015). Esses autores consideram a Cartografia Social de forma crítica e participativa, privilegiando a demarcação e a caracterização espacial de territórios em disputa, de grande interesse socioambiental, econômico e cultural, com vínculos ancestrais e simbólicos, sob a égide da justiça socioambiental.

Figura 1 – Localização das ZEIS Poço da Draga, Bom Jardim e Pici na Cidade de Fortaleza, Ceará.



A construção dos mapas ocorreu no segundo semestre de 2019 e foi orientada com base no desenvolvimento de oficinas de mapeamento com os grupos de trabalho das ZEIS, compostos por conselheiros, mobilizadores sociais e pessoas interessadas em geral. Todas as oficinas foram abertas, gratuitas e não exigiram pré-inscrição. A agenda de atividades foi amplamente divulgada em locais estratégicos das comunidades, por meio de painéis impressos, panfletos, convites orais de porta a porta e em reuniões privadas (igrejas, instituições, grupos voluntários), além do envio de convites textuais e orais nos grupos de *Whatsapp* dos moradores.

Os grupos dos mapeadores sociais foram constituídos por moradores que têm participação ativa nas comunidades, com amplo reconhecimento de boa-fé por seus pares, bem como de suas atuações em diferentes setores: movimentos sociais, agentes públicos, coletivos de artes, gestão de projetos esportivos e guardiões da história, tradição e cultura. Os grupos foram constituídos por jovens, adultos e idosos, de nível de instrução e ocupação diversos.

A construção dos mapas sociais foi precedida pela elaboração da matriz “Força, Oportunidade, Fraqueza, Ameaça” (FOFA) cuja versão em inglês mais difundida nos meios acadêmicos é “Strength, Weakness, Opportunity, Threat” (SWOT). Nessa metodologia, privilegiou-se a aquisição de dados qualitativos, durante as oficinas de trabalho no Poço da Draga, Bom Jardim e Pici, obtidos a partir duas perguntas-chave amplas, que contribuíram na elaboração do diagnóstico e problematização: 1) Como é a minha comunidade? O que existe de bom e de ruim nela? Quais os principais problemas e as facilidades que tenho em meu cotidiano?; e 2) O que pode ser feito para melhorar minha comunidade? Como posso contribuir com isso?

Esses momentos extremamente ricos, com uma profusão de informações de amplo espectro sobre o cotidiano urbano das ZEIS, foram registrados por meio de diversas técnicas da pesquisa social: apontamentos em diários de campo, gravações de áudios (com posterior transcrição), aquisição de fotografias e gravação de vídeos.

Na última etapa de elaboração da matriz FOFA, estabelecemos coletivamente uma hierarquização das principais forças, oportunidades, fraquezas e ameaças nas ZEIS, em uma escala Likert com variação de 1 (pouca importância) a 5 (muito importante) e uma categoria extra de intensificação registrada como 5+ (extremamente importante), como forma de o poder público atuar em modo emergencial na resolução dos gravíssimos problemas que acometem as populações das periferias.

Na sequência, adaptamos aos grupos de trabalho, durante as oficinas, os dados descritos textualmente nas matrizes para possibilitar a representação das informações visuais em mapas, elaborando, coletivamente, as legendas cartográficas personalizadas.

Por fim, ressalta-se que houve extenuantes correções dos mapas sociais com supervisão intensiva e constante das comunidades, especialmente no Laboratório de Geoprocessamento e Cartografia Social (LABOCART), ou remotamente, especialmente por meio de e-mails e mensagens de *Whatsapp*. Ainda assim, foi realizada a validação das

versões finais dos produtos com os grupos que detêm legitimidade junto aos coletivos das ZEIS, nesse caso, os Conselhos Gestores da ZEIS Poço da Draga, Bom Jardim e Pici.

Registra-se aqui, que todas as etapas recomendadas por procedimentos de elaboração de mapas sociais foram cumpridas com atenção, esmero e de modo respeitoso pelas equipes responsáveis do LABOCART, atendendo, incondicionalmente, às críticas, sugestões e demandas das comunidades. Destaca-se que todos os moradores que contribuíram com a construção dos mapas sociais foram certificados oficialmente, com declaração da carga horária total (20 horas). Esse ato valorizou os indivíduos e legitimou as ações da Universidade Federal do Ceará (UFC) junto às comunidades.

Utilizaram-se, de modo adicional, referências bibliográficas e relatórios técnicos produzidos por moradores das ZEIS, que foram cedidos para serem incorporados à Cartografia Social: (1) CARNEIRO, Claudio Henrique de Lima. **As Organizações Juvenis no Bairro Planalto do Pici e suas Intervenções no Combate à Letalidade Juvenil**. Trabalho de Conclusão de Curso – TCC (Bacharelado em Serviço Social da Faculdade Cearense). Fortaleza, 2013, 69 p.; (2) Rocha, Francisco Sérgio. **Conhecendo o Poço da Draga: Territórios da Memória do Poço da Draga**. In: II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (II URB Favelas), 2016, Rio de Janeiro. Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. 2016; (3) SILVA, Maria Ivoneide Góis da. **Territórios da Memória do Poço da Draga**. Produção Independente, 2019; (4) **Relatório da Oficina Cartografando o Pici**. Produção Independente, 2019; e (5) **Mapa do Pici 2017: Travessia Pici – Cartografias do Outro**. Produção Independente, 2017.

CARTOGRAFIA SOCIAL DA ZEIS POÇO DA DRAGA

As oficinas de Cartografia Social foram concentradas em dez encontros na ZEIS Poço da Draga (bairro Centro), distribuídos na última semana de agosto e primeira semana do mês de setembro de

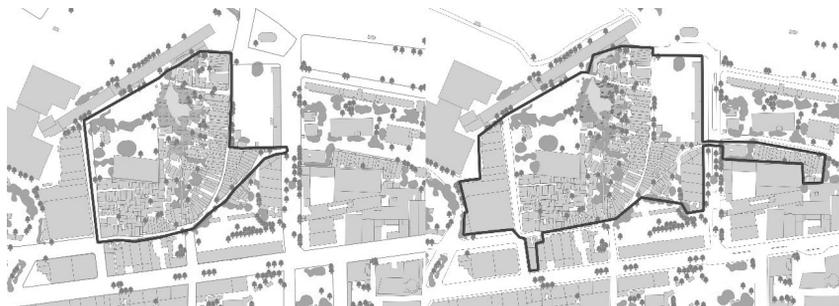
2019, e com retornos às comunidades, no decorrer do mesmo mês, com uma carga horária total estimada em 40 horas. Cerca de 30 pessoas (18 mulheres e 12 homens), com perfil heterogêneo, participaram formalmente das atividades que se concentraram, prioritariamente, na ONG Velaumar, localizada no Viaduto Moreira da Rocha, rua principal da comunidade. No que se refere à ocupação dos moradores envolvidos nas atividades de Cartografia Social na ZEIS Poço da Draga, apurou-se que 30% (9 participantes) atuavam no setor de serviços, e outros 70% estavam distribuídos entre aposentados (7), estudantes (6), operários de indústrias (3), pessoas em atividades comerciais (2), além de uma dona de casa e uma empregada doméstica. Um dos participantes não exercia atividade remunerada, estando desempregado no momento da realização das oficinas na comunidade.

Foram construídos três mapas sociais: (1) Mapa Social Histórico (Área total considerada no mapeamento: 230.000 m² e número total dos elementos de legenda mapeados: 16); (2) Mapa de Diagnóstico da Cartografia Social (Área total considerada no mapeamento, em acordo com a poligonal corrigida durante as oficinas: 55.375,92m² e número total dos elementos de legenda mapeados: 25); e (3) Mapa Propositivo da Cartografia (Área total considerada no mapeamento, em acordo com a poligonal corrigida durante as oficinas: 55.375,92 m² e número total dos elementos de legenda mapeados: 11).

Os moradores apontaram como principais propostas a serem encaminhadas ao poder público: a correção da poligonal da ZEIS, de forma a integrar as residências da Vila dos Correios, agregar os galpões da Indústria Naval do Ceará S.A. (INACE) e as residências vizinhas à Caixa Cultural, assim como as casas dos Galdinos, localizadas na rua Gerson Gradwol. A alteração acrescentará 20.873,90 m² à poligonal definida em 2009 (Figura 2).

Área da ZEIS Poço da Draga (2009): Área corrigida da ZEIS Poço da Draga (2019): 34.502,02 m² 55.375,92 m²

Figura 2 – Sugestão de correção da poligonal da ZEIS Poço da Draga, elaborada durante as oficinas de Cartografia Social (agosto e setembro de 2019).



Dentre os principais aspectos positivos de morar no Poço da Draga, os participantes ressaltaram: (a) localização estratégica da comunidade na zona litorânea, em área turística e próxima ao centro de Fortaleza; (b) permanência no local possibilita a realização de atividades econômicas diversas; (c) boa mobilidade urbana; e (d) acesso a equipamentos artísticos, esportivos e de lazer (públicos e privados).

Todavia, os moradores denunciaram a grave situação sanitária e a ausência de drenagem no Poço da Draga, especialmente na área denominada Terreno/Pocinho, onde casas foram construídas sobre terrenos alagados e sem infraestrutura de saneamento básico e drenagem pluvial.

Por outra parte, para os moradores da ZEIS Poço da Draga, as principais ameaças consistem na instituição do Plano Fortaleza 2040, coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), devido à deficiência de participação popular na construção do documento, assim como nas possíveis futuras parcerias público-privadas de intervenção na orla de Fortaleza a partir de sua execução.

Além disso, a construção do Aquário, obra do governo estadual, ameaça a comunidade do Poço a partir da: (i) localização do

equipamento, construção inacabada, próximo à comunidade sem realização de consulta prévia, exigida por lei, em razão do tamanho do empreendimento e do impacto no entorno;(ii) aumento da possibilidade de remoção da comunidade, devido à instalação de equipamentos turísticos para dar suporte às atividades do Aquário; e (iii) ausência de planejamento de engenharia e financeiro da obra. Durante as escavações, no período chuvoso, havia acúmulo de água nas áreas depressivas, aumentando o risco de proliferação do mosquito que transmite dengue, zika e chikungunya (*Aedes aegypti*). Foi construído um muro, isolando a obra da área pública (praia e arredores), que barrava a visão dos moradores e transeuntes da praia, aumentando os níveis de insegurança local. Posteriormente, o muro foi retirado e foram colocados tapumes improvisados, e a obra, parcialmente construída, está abandonada, dando um aspecto degradante à orla.

CARTOGRAFIA SOCIAL DA ZEIS BOM JARDIM

Na ZEIS Bom Jardim (bairros Bom Jardim e Siqueira), as oficinas de Cartografia Social contaram com dezesseis encontros, distribuídos na última semana de agosto e primeira semana do mês de setembro de 2019, com uma carga horária total estimada em 80 horas. As atividades se realizaram no Centro Popular de Educação e Cultura - CPEC (Pé no Chão), na Associação dos Moradores do Bom Jardim (AMBJ), no Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), no Centro de Cidadania e Valorização Humana, em escolas e igrejas evangélicas.

As ações na ZEIS Bom Jardim foram executadas com 148 moradores da comunidade (97 mulheres e 51 homens), cerca de 30% de estudantes, 16% trabalhadores do setor de serviços, 13% de empregadas domésticas, 11% donas de casa, além de contarem com a participação de 12 funcionários de indústrias, 9 comerciantes e 3 aposentados. Sete pessoas citaram que se encontravam desempregadas e 13 pessoas não informaram suas ocupações.

Resultaram dessas oficinas dois mapas sociais: (1) Mapa de Diagnóstico da Cartografia Social (Área total considerada no mapeamento durante as oficinas: 2.056.819,96m² e Número total dos elementos de legenda mapeados: 37); e (2) Mapa Propositivo da Cartografia Social (Área total considerada no mapeamento durante as oficinas: 2.056.819,96 m² e Número total dos elementos de legenda mapeados: 35).

Os moradores relataram como maiores problemas socioambientais da ZEIS Bom Jardim a ausência do direito à moradia digna, violência e precariedade da infraestrutura urbana, em razão da existência de: (1) setores susceptíveis a constantes alagamentos nas comunidades de Nova Esperança, Marrocos, Nova Canudos, Pantanal, Ocupação da Paz, São Vicente Norte e Santo Amaro (Figura 3); (2) ruas com acúmulo de lixo em Marrocos e Santo Amaro I, apesar da existência de coleta; (3) ausência de iluminação pública e improviso de ligação de energia em casas em Nova Varjota e Santo Amaro; (4) precariedade ou inexistência de asfalto em Marrocos, Ocupação da Paz e Santo Amaro; (5) poluição sonora no NE (Conjunto Mutirão da Urucutuba); (6) córregos e canais que transbordam em Marrocos, N.E. (Conjunto Mutirão da Urucutuba/NE), Pantanal, Ocupação da Paz e Nova Canudos; (7) ausência de abastecimento de água em Nova Esperança; e (8) ruas que limitam territórios de facções criminosas.

Figura 3 - Acúmulo permanente de esgoto e alagamento no período das chuvas, devido à falta de estrutura de drenagem e saneamento básico, especialmente em Nova Esperança (rua Bento), em destaque nas fotografias.



Fonte: Registro de campo, setembro de 2019 (Felipe da Silva Freitas).

Em relação aos aspectos positivos, os moradores ressaltaram a geração de emprego e renda, as atividades de lazer (campos de futebol e praças públicas) e a profusão de festas populares, assim como a união da comunidade, as ações de resgate das tradições, com destaque ao Ponto de Memória do Bom Jardim, que atua no Grande Bom Jardim (Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira), os diversos movimentos populares e instituições organizadas da sociedade civil, voltadas às questões educacionais, esportivos, culturais, assistência social, de saúde mental, dentre outros.

Foram elencadas algumas propostas de melhoria para a ZEIS Bom Jardim: (1) implantar sistema de saneamento básico e drenagem pluvial nos setores precários; (2) eliminar as facções criminosas e melhorar o policiamento (capacitação, estrutura e funcionamento); (3) construir equipamentos públicos diversos (areninhas, praças, CUCA, parques urbanos e hortas comunitárias) para incentivar a prática de esportes e possibilitar o lazer entre os moradores, com o desenvolvimento de projetos para idosos e jovens; (4) promover assistência aos animais de rua e melhorar os serviços dos postos de saúde, especialmente acrescentando especialidades médicas, com destaque à ginecologia, e

realização de exames médicos; (5) construir creches e promover cursos profissionalizantes, estimulando a entrada dos jovens no mercado de trabalho com dignidade.

Ademais, os grupos de trabalho destacaram a importância de o Poder Público incluir nas ações de políticas públicas os moradores das áreas do entorno da ZEIS, em especial as comunidades Nova Esperança, Nova Varjota e Santo Amaro II.

CARTOGRAFIA SOCIAL DA ZEIS PICI

As oficinas de Cartografia Social na ZEIS Pici (bairro Pici) foram concentradas em sete encontros no mês de setembro de 2019, com uma carga horária total estimada em 30 horas.

Durante o mês de setembro de 2019, oficinas foram realizadas em setores diferenciados da comunidade, como associações, salões comunitários e escolas. As ações na ZEIS Pici foram executadas com 94 moradores (58 mulheres e 36 homens), contando com o suporte de associações de moradores, escolas públicas e grupos organizados da sociedade civil. No que se refere à ocupação dos moradores, apurou-se que cerca de 46% (43 participantes) eram estudantes, aproximadamente 9% (nove pessoas) atuavam no setor de serviços, 9% (nove pessoas) empregadas domésticas, 12% (11 pessoas) comerciantes e 10% (dez pessoas) estavam aposentados. Participaram com menor representatividade: quatro donas de casa e cinco funcionários de indústrias. Três pessoas não informaram suas ocupações.

Fundamentados nas reflexões realizadas durante as oficinas, foram elaborados dois mapas sociais: (1) Mapa de Diagnóstico da Cartografia Social (Área total considerada no mapeamento durante as oficinas: 864.355,59m² e número total dos elementos de legenda mapeados: 33); e (2) Mapa Propositivo da Cartografia Social (Área total considerada no mapeamento durante as oficinas:

864.355,59m²; e número total dos elementos de legenda mapeados: 27).

Os moradores relataram que os maiores problemas socioambientais da ZEIS Pici estão relacionados com a ausência do direito à moradia digna e precariedade da infraestrutura urbana, em detalhes: (1) existência de setores susceptíveis a alagamentos constantes (Figura 4); (2) ruas onde se acumulam lixo, apesar da existência de coleta; (3) ausência de iluminação pública em diversas ruas da ZEIS; (4) ruas com asfalto precários, esburacadas e estreitas, difíceis de transitar e sem sinalização; (5) dificuldade no abastecimento de água (interrupções constantes do serviço), em especial na área central do Planalto Pici; (6) ruas com bueiros entupidos ou vedados com cimento, em especial no Planalto Pici; e (7) falta de médicos em áreas prioritárias de atendimento no Posto de Saúde.

Figura 4 - Imagens de vídeo da Rua Coronel Matos Dourado, em janeiro de 2016. Problema que persiste, conforme relatos dos participantes das oficinas de Cartografia Social.



Fonte: G1 CE (2016)

Em relação aos pontos positivos em viver e morar na ZEIS Pici, os moradores ressaltaram a união da comunidade, a luta constante dos movimentos sociais e as conquistas coletivas, em especial: (1) facilidades na assistência à saúde; (2) presença de organizações comunitárias, movimentos sociais e expressão cultural e religiosa fortes, que contribuíram na luta pela regularização fundiária no passado e no presente,

sendo dado forte destaque ao Grupo de Desenvolvimento Familiar (GDFAM), ao Espaço Frei Tito de Alencar (ESCUTA), e à Associação dos Moradores (AMOCAP); e (3) existência de escolas públicas com boa estrutura e de período integral, creches e escolas profissionalizantes.

Os moradores enfatizaram, como principal proposta de melhoria à ZEIS, a regularização fundiária das moradias, além da doação do terreno do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) para construção de escola e creche, promoção de melhoria das hortas comunitárias existentes, ampliação de atendimento da Coordenadoria de Desenvolvimento Familiar da UFC (CDFAM) e construção de mercado público para divulgar e comercializar os produtos artesanais do bairro.

CONCLUSÕES

A Cartografia Social privilegia o conhecimento popular, simbólico e cultural como meio para produzir mapeamentos territoriais coletivos em áreas urbanas e zonas rurais. A metodologia adotada para a construção de mapas sociais possibilitou o planejamento participativo das ZEIS de Fortaleza em várias esferas de atuação, uma vez que a atitude de mapear ações, objetos e processos, resultam numa maior reflexão em grupo sobre o cotidiano e sua *praxis*, propondo, assim, o exercício da cidadania.

Como resultados dos processos que culminaram na construção dos mapas, têm-se a identificação dos maiores problemas sociais e ambientais, assim como dos aspectos positivos e das propostas para a melhoria de vida dessas populações, retratados em mapas, quadros-síntese e transcrições de falas. As maiores dificuldades relatadas nas ZEIS Pici, Bom Jardim e Poço da Draga dizem respeito à precariedade do saneamento ambiental, com problemas relacionados ao alagamento de

ruas, lixo acumulado em áreas públicas (vias, calçadas, praças e terrenos baldios), inconstância no serviço de abastecimento de água e ausência de esgotamento sanitário.

Outro problema presente é a violência urbana, praticada por agentes do Estado e por criminosos organizados do tráfico de drogas e da comercialização ilegal de armas. Quanto aos aspectos positivos a população ressaltou, especialmente, questões relacionadas à afetividade com o lugar e com as pessoas de convivência, rotinas de solidariedade entre vizinhos e grupos religiosos e presença de familiares e amigos próximos à moradia. Um aspecto que merece destaque é a educação básica pública, em geral, bem avaliada pelos moradores das ZEIS.

Por outra parte, ressalta-se que, durante as oficinas, o discurso de ódio que envolve a mídia quando retrata os moradores das periferias foi problematizado, especialmente, por jovens em todos os espaços de discussão e reflexão promovidos pela Cartografia Social nas ZEIS Poço da Draga, Bom Jardim e Pici. Esse discurso traz consigo a cultura de cunho racista que associa negritude e pobreza com delinquência e ausência de escolaridade, como revela pesquisas de Trindade (2020), realizada nos meios digitais das redes sociais brasileiras e que pode ser refletida em amplos aspectos da sociedade, em seus diferentes níveis, impactando diretamente a vida prática e a autoestima dos moradores das ZEIS.

Por fim, conclui-se que a Cartografia Social constituiu importante método de análise das condições sociais da ZEIS, com fortes níveis de aceitabilidade social e participação ativa do público, uma vez que possibilitou a atuação dos moradores de diferentes formas, por meio da expressão oral, da escrita e do desenho. Além disso, a metodologia foi desenvolvida em formato livre, com participação espontânea, agregando públicos diversos que, por um lado, podiam ser assíduos, acompanhando toda a agenda de atividades de mapeamento e, por outro, podiam ser flutuantes, dando contribuições de modo intermitente e extemporâneo. Constatou-se que a construção de mapas sociais e a aplicação de metodologias qualitativas na elaboração de planos de governo com

perspectivas *bottom-up* são positivas, e merecem destaque junto às gestões públicas dos territórios periféricos da cidade de Fortaleza.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **Cartografias Sociais e Território**. Rio de Janeiro: IPPUR/ UERJ, 2008. Link de acesso: http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/raul/cartografia_tematica_/leitura%204/Cartografias%20Sociais%20e%20Territ%F3rio.pdf. Acesso em: 27.01.2020.
- ALMEIDA, A. W. B et. al. **Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA)**. Link de acesso: <http://novacartografiasocial.com.br/>. Acesso em: 27.01.2020. (plataforma de acesso ao projeto completo, com as publicações).
- G1 CE. (2016, Janeiro,19). **Com chuvas, órgãos registram sinais apagados e alagamentos em Fortaleza**. G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/01/com-chuvas-orgaos-registram-sinais-apagados-e-alagamentos-em-fortaleza.html>. Acesso em: 10.08.2020.
- G1 CE. (2012, Agosto, 22). **Fortaleza é uma das cidades mais desiguais da América Latina, diz ONU**. G1. 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: 9.08.2020.
- GORAYEB, A.; MEIRELES, A. J. de A.; SILVA, E. V. (Org.). **Cartografia Social e Cidadania: mapeamento participativo do territórios de comunidades urbanas e tradicionais**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/17cYcmG1e8v911Hcub2THVj1wOLwKYoB4/view> Acesso em: 9.08.2020.
- HAWORTH, B.; BRUCE, E. A Review of Volunteered Geographic Information for Disaster Management. **Geography Compass**, 9/5, 237–250, 2015. doi: <https://doi.org/10.1111/gec3.12213>
- IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: FIGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14.08.2020.
- PEREIRA, A. Q. E COSTA, M. C. L. Desigualdade, vulnerabilidade social e organização espacial na Região Metropolitana de Fortaleza. In: Costa, M. C. L.; Pequeno, R. (Org.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de

Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/serie_ordemurbana_fortaleza.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

PEQUENO, R. **Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza**. In: Costa, M. C. L.; Pequeno, R. (Org.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/serie_ordemurbana_fortaleza.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

SANTOS, J. O. **Fragilidade e Riscos Socioambientais em Fortaleza-CE**. Fortaleza: Edições UFC, 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22052/1/2016_liv_josantos.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

TRINDADE, L. V. P. Mídias Sociais e a Naturalização de Discursos Racistas no Brasil. In: SILVA, T (Org.). **Comunidades, Algoritmos e Ativismos Digitais: olhares afrodiaspóricos**. São Paulo: LiteraRUA, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339954112_Comunidades_Algoritmos_e_Ativismos_Digitais_olhares_afrodiasporicos. Acesso em: 10.08.2020.





Capítulo 9

ARTIFICIALIZAÇÃO DOS SISTEMAS AMBIENTAIS EM CIDADE LITORÂNEA NOS TRÓPICOS

*Eustógio Dantas
Jader de Oliveira Santos*

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da colonização brasileira percebe-se uma pressão da sociedade sobre os sistemas ambientais e pautada em conjunto de representações sobre o meio e com vistas à implementação de lógica de ordenamento do espaço, característica das regiões tropicais.

Na área relacionada ao atual município de Fortaleza, cuja hinterlândia é o sertão, as representações alavancadoras das ações dos homens no meio se pautaram em um conjunto de imagens específicas relacionadas a um estado predominantemente semiárido e inscrito no Bioma Caatinga. Imagens que oscilam no tempo e a suscitarem intervenções nos sistemas ambientais existentes, cujos diferentes níveis de fragilidade

não foram suficientemente considerados no processo de ocupação e, conseqüentemente, ensejaram problemas variados.

Partindo da consideração do sítio urbano de Fortaleza, realizaremos uma leitura capaz de apreender como a “sociedade local”, pautada em projeto de modernização característico de países e regiões ocidentalizados, fez tábula rasa da natureza, artificializando sem parcimônia seus sistemas ambientais. Trata-se de um esforço predominantemente descritivo e que objetiva vislumbrar como e quando os mesmos foram incorporados à cidade e *vis-à-vis* consideração de plantas e cartas evidenciadas em cartogramas representativos da expansão urbana pela qual passou o município.

A citada construção permitirá, a partir do entendimento da questão ambiental vivenciada em Fortaleza (com discussão sobre instituição de áreas de risco e ocupação de áreas de alta vulnerabilidade), contextualizar delineamento da ocupação de área de maior vulnerabilidade ambiental, especificamente as planícies litorânea, fluviais e lacustres com suas diversas feições.

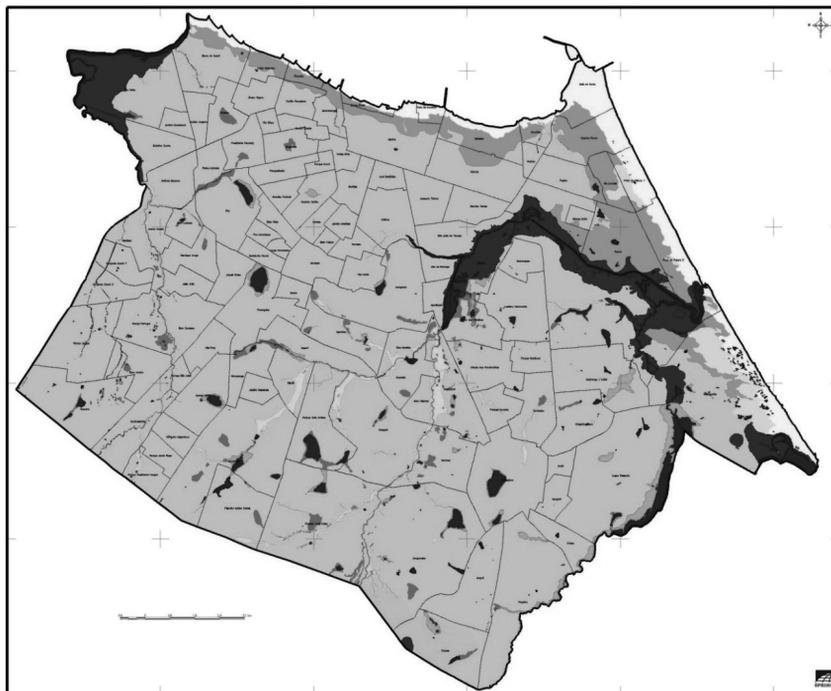
A pressão em evidência pode ser apreendida considerando quatro contextos diferenciados: i. Dos primórdios de incorporação – como apreendido nos planos de Silva Paulet e Adolf Herbster; ii. Da descoberta da praia pelas elites nos anos 1920/130 – ensejando processo de expansão lento e gradual das comunidades tradicionais; iii. Da transformação da zona litorânea em lócus de moradia da elite nos anos 1970 – compreendida pela lógica de valorização da faixa de praia; iv. Da valorização da faixa de praia como destinação turística a partir do final dos anos 1980 – representativo da lógica de valorização turística da cidade, a reforçar mercado de terra urbano e a segregação socioespacial, característico da urbanização de Fortaleza.

Breve descrição das feições dos sistemas ambientais

Apesar de configurar reduzida dimensão territorial, o sítio urbano de Fortaleza apresenta um complexo mosaico de sistemas ambientais. A diversidade é expressa não somente por suas características físico-ambientais, mas também pelas inter-relações estabelecidas das componentes da natureza com o uso e ocupação dos sistemas ambientais, configurando diferentes categorias de fragilidade.

A individualização de tais sistemas requer a consideração do conjunto dos compartimentos existentes na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), inserida no contexto do semiárido nordestino. Com efeito, são consideradas as interferências geológico-estruturais, paleoclimáticas, processos morfodinâmicas atuais e subatuais e as atividades antropogênicas. Do retromencionado, Souza et al (2009), Santos (2015) e Santos (2016) indicam os seguintes sistemas ambientais: planície litorânea, tendo como subsistemas dunas móveis, dunas fixas, faixa de praia/terraços litorâneos e complexo flúvio-marinho; planícies lacustres; planície fluviais; áreas de inundação sazonal; tabuleiros pré-litorâneos; transição tabuleiro/depressão sertaneja; e morros e cristas residuais (Figura 1).

Figura 1 - Mapa dos Sistemas Ambientais de Fortaleza.



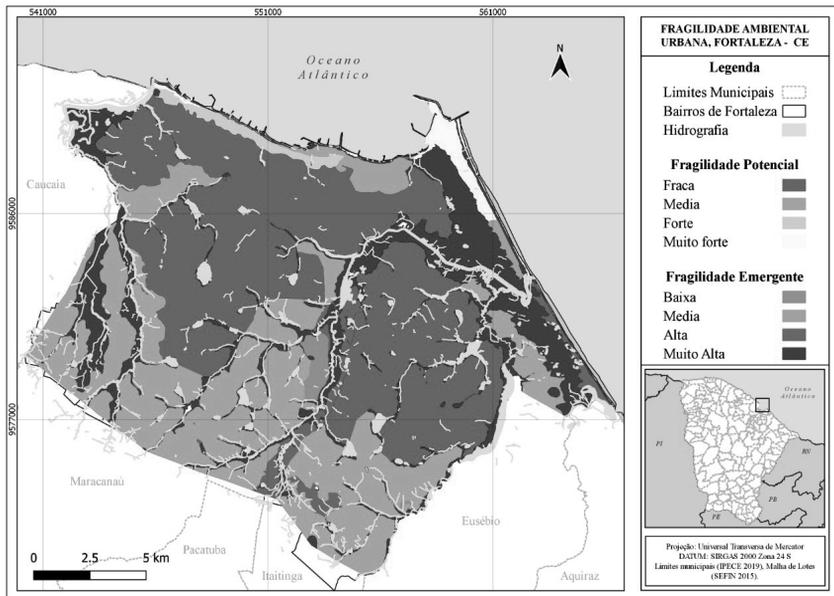
Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009); Santos (2015) e SANTOS (2016).

Grosso modo, o sítio urbano de Fortaleza se instala sobre coberturas sedimentares da planície litorânea com praia, terraços, campo de dunas, planícies flúvio-marinhas; planícies fluviais e lacustres; áreas de inundação sazonal; e dos tabuleiros pré-litorâneos. Em menor proporção destacam-se, ao sul, as estruturas cristalinas expressas pela faixa transicional onde a ocupação é marcadamente horizontal, e, pontualmente, duas estruturas vulcânicas, estas últimas até mesmo por sua morfologia e uso atual não dispõem de ocupação urbana.

Os citados sistemas ambientais se diferenciam pelo maior ou menor nível de vulnerabilidade face às intervenções da sociedade na qual se insere. Grosso modo, a planície litorânea, com suas variadas feições, as planícies fluviais e lacustres, áreas de inundação sazonal e

morros residuais apresentam nível de fragilidade mais elevado do que os tabuleiros pré-litorâneos, bem como a zona de transição entre eles e a Depressão Sertaneja (SOUZA et al., 2009; SANTOS, 2016), como evidenciado na figura 2, relativa à fragilidade ambiental urbana.

Figura 2 - Mapa de Fragilidade ambiental urbana, Fortaleza-CE



Fonte: Adaptado de Santos (2015) e Santos (2016).

A avaliação da fragilidade ambiental de Fortaleza permite evidenciar que o sítio urbano de Fortaleza não oferece maiores problemas à ocupação urbana, posto a maior parte da cidade estar assentada sobre as áreas relativamente estáveis (de menor fragilidade) dos tabuleiros pré-litorâneos. Contudo, mesmo em face dessas características evidenciarem a ocorrência de diversos problemas socioambientais, que são mais graves quando a estes são associadas as condições de infraestruturas precárias, especialmente em áreas de moradia.

Nesse sentido, emergem os problemas, impactos e riscos nas áreas mais frágeis das planícies litorânea, fluviais e lacustres, cuja ocupação desordenada desencadeou problemas diversos. Não obstante, constituem elementos-chave de análise em face da explosão demográfica verificada em Fortaleza e consequente valorização imobiliária, ênfase ao fenômeno de ocupação para moradia, de início das populações menos abastadas e em passado mais recente das populações mais abastadas. As primeiras se estabeleceram nas praias e terraços marinhos, sendo na contemporaneidade expulsas pelas segundas para as planícies fluviais e lacustres.

Dos primórdios de ocupação à descoberta das praias pelas elites

Nos primórdios da colonização, imagens negativas do sertão inviabilizaram adoção de lógica de ordenamento do território em Fortaleza similar aos demais núcleos urbanos do Nordeste brasileiro. As leituras apontaram para um quadro desfavorável à ocupação do próprio Ceará, com condições inadequadas de clima e solo à agricultura de exportação (leia-se cana-de-açúcar), bem como a presença de aborígenes belicosos. Foi necessário aguardar a entrada do século XIX para acontecer a reversão do quadro indicado e *vis-à-vis*: inclusão do algodão na pauta de exportações do estado, conjunto de modificações de ordem político-administrativa, independência jurisdicional em relação a Pernambuco e, para finalizar, abertura dos portos às nações amigas em 1808.

À medida que seu porto adquiria importância foi sendo permitida sua afirmação no quadro urbano da província. Constituiu-se, assim, como ponto de drenagem de mercadorias no estado, reforçando, assim, as relações entre o litoral e o sertão (SILVA, 1992). Como consequência direta, Fortaleza despontou no quadro urbano estadual, captando fluxo intenso de retirantes fugindo da seca, degradados da terra e, também, indivíduos provenientes da elite sertaneja. Tal fluxo, de natureza eminentemente demográfica, suscitou modificações de caráter

quantitativo (crescimento da economia e da zona ocupada na cidade) e qualitativo (construção de quadro de vida urbano).

Representando o contingente mais importante da época, os emigrantes do sertão, especificamente aqueles que compunham a elite, participaram ativamente do planejamento da cidade, defendendo planos de urbanização baseados nos referenciais ocidentais (idealizados na Renascença e aplicados no Novo Mundo trezentos anos mais tarde: uma racionalidade geométrica na qual o traçado quadrangular predominava) e voltados ao reforço das relações com

o interior. Nessa perspectiva, há destaque da Carta de Fortaleza e do Esquema Topográfico da Cidade de Fortaleza.

No primeiro caso, demandada pelo governador Manuel Inácio de Sampaio (1812-1820) à Antônio José da Silva Paulet, em 1818, com vistas à implementação de um plano urbanístico a indicar normalização do crescimento de Fortaleza, rompendo com a prática precedente de acompanhamento das sinuosidades do riacho Pajeú.

No segundo caso, proposto por Adolfo Herbster, em 1875, inserida na mesma perspectiva do sistema quadrangular de Antônio José da Silva Paulet (Mapa 3) e nos termos do modelo haussmaniano, estende o traçado da cidade com a construção de três boulevards (atualmente as avenidas do Imperador, Duque de Caxias e Dom Manuel). O referido fraciona a estrutura urbana em função das vias de circulação direcionadas ao sertão, induzindo uma orientação da expansão urbana que reforça o papel de Fortaleza na rede urbana cearense. O apresentado de forma sintética no parágrafo anterior dispõe ainda de outra similitude, com implicações no delineamento de política de urbanização a fazer tábula rasa da natureza, a denotar situação de confronto dos imigrantes originários do sertão (de natureza interiorana) com um ambiente desconhecido, o litorâneo. Diferentemente dos vilarejos de pescadores, plenamente adequados ao meio, a citada elite desconhece a dinâmica representativa dos terraços marinhos, da faixa de praia e das dunas sobre as quais essa cidade do passado foi construída, incorporando ações

agressivas de intervenção. Instituiu, nesses termos, política de desmonte e impermeabilização de campos de dunas, aterros de lagoas e canalização de rios, acreditando piamente no poder da tecnologia, baseada nos recursos econômicos que abundavam. O citado movimento adentra no sentido sul, atuando também sobre área de menor vulnerabilidade ambiental, o tabuleiro pré-litorâneo e, posteriormente, sobre algumas planícies lacustres e pequenos canais de drenagem.

De certo a ocupação do território de Fortaleza seguiu modelo de incorporação dos espaços sem considerar as limitações impostas aos ambientes de maior fragilidade. Coaduna-se uma lógica inicial de embate com a base material concreta sobre a qual a cidade é construída, dado a não evidenciar, à época, grandes problemas de caráter ambiental. No primeiro momento a pressão sobre os sistemas ambientais do município limitava-se a uma pequena área da planície litorânea, especificamente terraços marinhos e dunas fixas, e trecho diminuto do tabuleiro pré-litorâneo.

Outros sistemas ambientais não são cotejados, mesmo com o aumento da pressão do contingente populacional na cidade. À época, a totalidade da faixa de praia ficou restrita basicamente a práticas tradicionais como a pesca artesanal e a portuária. A primeira, na instituição dos portos de jangada associados a vilarejos de pescadores distribuídos nas cercanias da cidade, na Praia dos Peixes (atual Praia de Iracema) e no Mucuripe. A segunda, mais recente, explicada na construção dos primeiros depósitos de mercadoria na zona de praia e a animar constituição dos primeiros agrupamentos humanos (nas cercanias da antiga Praia Formosa) especializados na lida com as atividades de transporte das mercadorias do continente para os navios atracados próximo à costa e vice-versa.

Nesse primeiro momento de sua história, a cidade se desenvolve guardando seu caráter interiorano. Grosso modo, conserva ligações pontuais com sua zona de praia, por intermédio do porto e gestadas das necessidades de consumo das classes mais abastadas, a permitirem desenvolvimento de importante comércio local.

Na entrada do século XX, a tônica citada anteriormente se modifica. O reflexo direto do crescimento acentuado da população no período indica a constituição de quadro de ocupação diferenciado do anterior. As transformações pelas quais passa Fortaleza para reforço de seu papel como capital geram pressão demográfica delimitadora da necessidade de adoção de novas estratégias de planejamento urbano. Sem precedentes à época, implica crescimento demográfico elevado, notado nos anos de 1900, 1920 e 1940, momentos nos quais a população oscila, respectivamente, entre 48.369, 78.536 e 180.185 habitantes. Em suma, de 1900 a 1940, a cidade tem sua população aumentada em mais de três vezes (3,72).

Ligadas às mudanças na economia e no domínio de novas tecnologias, os gestores intervêm na cidade, imprimindo ritmo de urbanização com a instituição de novas áreas urbanas que passam, no tempo, a concorrer com a área central. Reflexo direto dessa nova lógica percebe-se no plano cadastral de 1931-1932 (Figura 3), a indicar espalhamento da mancha urbana com indicação de novas áreas de expansão associadas à: i) Demanda por habitação de classes menos abastadas, inserindo-se em lógica de manutenção de sistema viário direcionando à expansão da cidade; ii) Demanda por habitação das classes mais abastadas, inicialmente a oeste e sul, respectivamente, com a indicação das áreas inscritas em Jacarecanga e Benfica, e, na sequência, a leste com Aldeota e Meireles; iii) Demanda por habitação de populações pobres a se estabelecerem nas faixas de praia, predominantemente a oeste, mas também a leste da cidade. Com esse fluxo, há denotação da emergência dos primeiros conglomerados humanos a originar as favelas; iv) Consolidação de práticas de lazer e recreação marítimas demandadas pela elite, especificamente na atual Praia de Iracema, que foi ocupada, de modo geral, por residências secundárias da elite. Constata-se, nesse desdobramento, uma mudança de mentalidade da sociedade cearense em relação aos espaços litorâneos, a instituir embate entre uma prática tradicional, notadamente a da pesca, com uma prática moderna, a da vilegiatura.

Figura 3 - Mapa de Ocupação em Fortaleza - 1931/1932.



Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009).

A tônica de expansão apontada nos itens iii e iv são fundantes no entendimento dos elementos delineadores da ocupação da área hoje intitulada como Poço da Dragas e em relação à qual dedicaremos atenção especial, reflexo de movimento de ocupação da periferia pelas classes mais abastadas e de entendimento da dinâmica de resistência à expulsão, empreendida pelas classes menos abastadas.

O processo de urbanização da periferia vai além da simples demanda por espaços de habitação, visto implicar o atendimento de demandas associadas aos lugares de lazer e de vilegiatura. Estas últimas demandas são as alavancadoras da dinâmica de valorização dos espaços litorâneos à leste e norte da cidade (faixa de praia), a partir da construção das primeiras chácaras na Aldeota e no Meireles, bem como de residências secundárias

na Praia de Iracema. Esse processo aprofundou a especulação imobiliária, forçando a migração das classes menos abastadas para as áreas periféricas das cidades, em Fortaleza na parte sul. Os fluxos da elite no sentido leste e norte representam as primeiras tentativas de ocupação de espaço situados além das zonas tidas como ideais para o estabelecimento. Fortaleza foi construída entre duas colinas (dunas fixas) e suas habitações dispostas, a leste, visando à proteção dos ventos alísios a soprares paralelamente ao litoral. Afirmava-se que, a leste, o vento reinava em absoluto, sendo essas zonas qualificadas de areias situadas distantes de tudo e ocupadas por casebres de palha. As exceções à regra são os estabelecimentos comerciais e públicos situados na vizinhança do antigo porto.

Grosso modo, a Praia de Iracema é requalificada a partir do momento em que a elite descobre a faixa de praia como lugar de lazer e vilegiatura, construindo suas primeiras residências secundárias. Consequentemente, a partir dos anos 1930, essa praia deixa de ser lugar exclusivo de habitação de pescadores, tendo sua natureza reforçada com a implantação de uma linha de bonde com ponto final na rua Tabajaras (CASTRO, 1977).

Ao movimento de estabelecimento da elite adiciona-se o da ocupação das zonas de praia pelas populações pobres. Diferentemente do da elite, correspondia essencialmente a uma demanda por habitação, evidenciada pelos retirantes que adentram na cidade. Remete-se à ideia de expulsão, fruto de ação do governo, respaldada em meios coercitivos e fundamentada nas teorias higienistas de ordenamento e controle social. As zonas de praia são estratégicas nesse domínio, implicando a construção de bairros populares em espaços classicamente ocupados pelos pescadores. Aponta tal diretiva para um quadro de coabitação entre aqueles que residem e os que trabalham nesses espaços. É nesses termos que se dá a ocupação do Arraial Moura Brasil e do Pirambu.

Com a chegada das classes abastadas tal quadro se modifica. Se a coabitação era possível entre populações menos abastadas, ela não acontece entre pobres e ricos, suscitando a expulsão. É nesse sentido

que surgem os primeiros conflitos nas zonas de praia. Inicialmente, na Praia de Iracema e, posteriormente, na do Meireles. A especulação imobiliária conduz à efetivação de lógica de expulsão dos pescadores, restando na praia apenas suas jangadas. Eles são forçados, a partir de então, a residir longe da faixa de praia.

A valorização da parcela de faixa da praia entre a Praia Formosa e a Praia de Iracema, nos termos supramencionados, foi efêmera. A habitação em residências precárias próximas ao mar na primeira praia e os passeios na praia, os banhos de mar, as festas dos clubes e a possibilidade de lá residir ocasionalmente na segunda, tiveram uma curta duração e devido à construção do Porto do Mucuripe, no final dos anos 1940. Uma grande obra de engenharia a suscitar, após conclusão das obras e instalação do porto: i. requalificação dos usos no entorno da Ponte Metálica, com transferência de atividades e parcela substancial de seus antigos moradores para região do atual Morro de Santa Terezinha; ii. modificação drástica da dinâmica da deriva litorânea no litoral da cidade, responsável pela realimentação das praias com fluxo de sedimentos vindos do leste ao oeste. A construção do cais provocou redução da faixa de praia da zona costeira de Fortaleza, inviabilizando a apropriação da Praia de Iracema pela elite local (FERNANDES, 1977) e destruindo, também, residências situadas na zona de praia do setor oeste, habitado por populações pobres.

Até os anos 1950, a ambiência supramencionada é mais do que representativa de processo de redimensionamento de área cujas formas se associavam à pesca artesanal (vilarejos de pescadores e portos de jangada) e ao porto (Trapiches e, por último, a Ponte Metálica) em área de habitação popular, justificando adensamento populacional representativo do antigo Arraial Moura Brasil, a tocar o mar, e, após a transferência do porto à região do Mucuripe (final dos anos 1950), com ocupação da parte onde ficavam os armazéns, trilhos de ferro e barris de combustíveis do porto antigo por populações menos abastadas e a rebater espacialmente na área atual da comunidade do Poço das Dragas.

Grosso modo, podemos falar que o desenvolvimento dessa cidade moderna acontece associado a tônicas preponderantes na dinâmica de urbanização e indutora da criação da periferia, adentrando em parcela significativa dos sistemas ambientais da cidade. A Fortaleza antiga, sinônimo de Centro, deixa de existir, convergindo pressão para áreas ambientalmente frágeis: de um lado, os vales fluviais e lacustres e áreas de inundação e, de outro, o reforço de ocupação de suas faixas de praia.

A partir desse momento, a cidade não será a mesma e a elite toma conhecimento dos limites apresentados à intervenção humana nos sistemas ambientais. O custo da ocupação da Praia de Iracema pela elite se fez sentir com força tanto em termos de perdas para os antigos proprietários dos imóveis (destruídos pelas ondas) como de custos assumidos pelo governo, notadamente com a construção de quebra-mares para evitar estragos maiores na área.

Da transformação da zona de praia em lócus de moradia da elite, anos 1970

O crescimento econômico, resultante do estabelecimento de organismos públicos (final dos anos 1950) e de indústrias com a política de industrialização da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (final dos anos 1960), reforça o papel de Fortaleza como grande centro urbano, com aumento sensível de sua população em relação ao Ceará. A população de Fortaleza passa de 8,61% da população total, em 1940, para 19,10%, em 1970. Tal crescimento resulta de forte saldo migratório a representar 62,24% do crescimento total entre 1940-1950, 64,84% entre 1950-1960 e 62,25% entre 1960-1970 (ALMEIDA; ROSEN, 1992). Amplia-se, nesses termos, a incorporação, na cidade, de migrantes do sertão pertencentes a grupos sociais diversos, mas também uma classe média em crescimento.

O crescimento demográfico denota início do processo de constituição da Fortaleza policêntrica e em detrimento da lógica mononuclear

de concentração das atividades de comércio, serviços, administração e de lazer centralizadas no Bairro do Centro (SOUZA, 1978).

A constituição de novos centros remete, metaforicamente, à divisão da cidade em duas. A parte leste em oposição à oeste. A primeira, como zona de habitação nobre e na qual se estabelecem, cada vez mais, atividades de comércio e de serviços, além de administrativas. A segunda, como lugar de habitação das classes menos abastadas e dependente da zona central. No que concerne à parte leste, tem-se a fuga das classes abastadas do Centro, principalmente para a Aldeota, fluxo que suscita a diversificação de comércio e de serviços. Quanto à parte oeste, evidencia-se uma periferia dependente do Centro, acompanhando a via ferroviária e margeando as indústrias concentradas, principalmente, no eixo viário da Francisco Sá. Não podemos esquecer tanto movimento dirigido para sudoeste e sul, com a construção de conjuntos habitacionais e a ampliação de áreas precárias de habitação, como a ocupação da faixa de praia a oeste e leste; a expansão da ocupação da porção sul e sudoeste do município por população de baixa renda e instalação de grandes conjuntos habitacionais nas periferias da cidade (Figura 4).

Evidencia-se, portanto, o processo de valorização dos espaços litorâneos pelas classes abastadas a se concentrar nas praias do leste, inicialmente Meireles e, na sequência, Praia do Futuro (DANTAS, 2011). Seu contraponto se dá no litoral oeste, com apresentação de usos e atores diversos: o Arraial Moura Brasil, próximo do Centro da cidade, o Poço das Dragas, antiga zona portuária, e a praia do Pirambu, no extremo oeste, cuja dinâmica de ocupação testemunha lógicas diferenciadas, resultantes, respectivamente, de políticas de controle social e de transferência de atividades e do fluxo migratório do sertão para o litoral. Não por acaso, nessas regiões à oeste os problemas se avolumam e, devido aos movimentos de resistência, culminam na criação de zonas especiais de interesse social.

Figura 4 – Mapa de Ocupação urbana em Fortaleza - 1978.



Fonte: Adaptado de Souza et al. (2009).

Por serem as zonas a oeste da cidade, de um lado, delimitadas pelo porto antigo e pelas favelas localizadas na praia Formosa e, de outro lado, marcadas pela poluição e ocupação popular, que caracterizam a praia do Pirambu, as classes mais abastadas voltam-se para a zona leste de Fortaleza, denotando e reforçando a urbanização da praia do Meireles, a partir da implementação do Plano Diretor de Fortaleza de 1962. Esse plano orienta o crescimento da cidade para o litoral com a construção da avenida Beira-Mar (1963), que impõe a integração das faixas de praia à cidade, ora como equipamento público de lazer, ora como lugar de habitação das classes abastadas.

A construção da avenida Beira-Mar explicita a tendência de valorização do litoral com o estabelecimento de clubes e de residências

secundárias. De outro lado, induz a expansão das áreas situadas ao sul e à sudoeste do município, que passaram a ser ocupadas por população menos abastada. Movimento que foi acompanhado pelo aumento da ocupação das áreas frágeis das planícies fluviais e lacustres.

Nesse momento, evidencia-se o avanço da urbanização e artificialização dos sistemas ambientais, muitas vezes motivadas pelo poder público. Um aspecto marcante nesse processo foi a canalização de cursos fluviais, supressão de vastas áreas de planícies fluviais, ocupação de dunas, aterros de lagoas, ampliação das áreas impermeabilizadas e o aumento da intensidade e velocidade do escoamento superficial. Todas essas alterações tiveram como efeito mais marcante a intensificação e magnificação das inundações em praticamente todas as áreas da cidade.

Entretanto, a especialização funcional da Praia de Iracema em espaço de lazer não chega a inviabilizar todos os usos antigos. A ambiência de praia degradada não se apresenta como um impedimento ao reforço da habitação popular na faixa de praia, explicando, nesses termos, o aumento do número de residências no Poço das Dragas, mesmo perdendo áreas anteriormente ocupadas nas proximidades do mar, após indenizações de habitações na área hoje correspondente à Indústria Naval do Ceará (INACE), em 1969. Após construção do estaleiro, a comunidade reduz seu acesso ao mar para o desenvolvimento de atividades múltiplas, da pesca ao lazer. Dessa data em diante o único acesso permitido é no trecho correspondente à Praia da Pedra Preta, em frente à construção do Aquário de Fortaleza (área do antigo prédio do DNOCS).

Nos anos 1970 se dá a ocupação da totalidade das praias da zona urbana de Fortaleza. Do farol do Mucuripe à praia da Barra do Ceará. Observa-se um território de habitação e de lazer das classes abastadas circundado por outros territórios complementares ou em coexistência: dos pobres, da indústria naval e do porto. Um conflito instala-se entre os usos antigos e os novos usos dos lazeres à habitação, instituídos pelas classes abastadas.

O Poço da Draga anima essa ambiência como espaço de resistência, variável marcante na instituição de sua história. De um lado, na permanência em área desativada (desvalorizada), com migração do porto e consequente revalidação da mesma como lócus de habitação popular a contrastar com a morfologia circundante. De outro lado, na expansão da área ocupada, embora enclausurada (configurando um cluster isolado fisicamente e visualmente por edificações adjacentes) e a representar movimento destoante do vivenciado em áreas vizinhas, a sofrer expulsão de populações para outros setores da cidade.

Da valorização da faixa de praia como destinação turística, final dos anos 1980

Após a urbanização das praias do Meireles (anos 1970) e de Iracema (anos 1980), a cidade volta-se para o mar. As políticas públicas que referendam as ações privadas - com a construção de hotéis, de pousadas, de restaurantes, de barracas e de estações aquáticas, bem como os loteamentos e arranha-céus que suscitam a verticalização da zona leste de Fortaleza (principalmente Aldeota e Meireles) - constroem uma cidade litorânea, capaz de responder à demanda crescente por espaços de lazer e turismo. Ao responder a essas demandas, a municipalidade investe na construção de calçadões, instalação de equipamentos públicos e privados voltados ao turismo que se contrapõe aos modos de vida e habitabilidade das populações menos abastadas.

A materialização das formas indicadas anteriormente provoca a consolidação de uma paisagem caracterizada por lugares em que predominam usos tradicionais e de lazer das classes menos abastadas; lugares privatizados onde se fixaram atividades portuárias, turísticas, religiosas e de serviços; lugares de turismo, de lazer e de habitação da classe média que exercem forte pressão sobre as antigas residências construídas nos anos 1930; lugares turísticos, de lazer e de habitação das classes mais abastadas; lugares privados de uso tradicional simbolizado pelo Porto

Considerações Finais

Como abordado nos itens precedentes, a ocupação do sítio urbano de Fortaleza ocorreu de forma indiscriminada nos sistemas ambientais, tendo como efeitos mais marcantes as transformações na paisagem e a consolidação e um padrão de urbanização a não considerar as fragilidades naturais impostas a esses sistemas.

A planície litorânea é tomada na quase totalidade, restando ainda um trecho significativo de dunas móveis na Sabiaguaba, área que foi instituída como unidade de conservação da natureza – UC do Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba. O trecho da foz do Rio Ceará até o do Rio Cocó tem sua paisagem drasticamente alterada com indicação clara de sinais de degradação: as transformações na desembocadura dos rios, resultantes da redução dos sedimentos carregados (causado tanto pela obra do Porto do Mucuripe como pela impermeabilização crescente da cidade); antigo campo de dunas, na foz do Rio Ceará, recoberto por favelas; ocupações populares das faixas de praia por favelas, principalmente no trecho oeste; construção de aterros em faixas de praia para o desenvolvimento de novos atrativos turísticos; especulação imobiliária indutora de verticalização acentuada; implantação de indústrias próximas ao Porto do Mucuripe, circundadas por favelas e caracterizando ambiente de risco elevado; intensificação das ocupações populares na Praia do Futuro até a foz do Rio Cocó, estabelecendo-se nas áreas destinadas às vias de circulação de antigo loteamento e deixando o centro dos lotes desocupados.

Sobre as áreas dos tabuleiros pré-litorâneos, devido a sua menor fragilidade, a ocupação, mesmo desordenada, não implicou em maiores problemas ambientais. Os problemas nessas áreas estão circunscritos à redução da infiltração das águas das chuvas e intensificação do escoamento superficial, ocasionado alagamentos nas áreas mais rebaixadas e intensificação das inundações urbanas nas áreas de planície. Os agravos mais pronunciados são de caráter social, principalmente nos aspectos

relativos à moradia, cuja precariedade das habitações é marcante em vastas áreas da cidade.

Notadamente merece destaque a precariedade edílica, construtiva e infraestrutural em grande parte das residências, quando muito essas são caracterizadas pela ilegalidade urbanística e ausência legal da posse pela terra, onde as condições de habitabilidade são variadas, cuja característica comum é a precariedade.

Já sobre as planícies fluviais, lacustres e flúvio-marinhas, as tipologias de ocupação são diversas, com empreendimentos comerciais, industriais e vias de circulação. Contudo, a situação se agrava com ocupação por moradias, pois, além de constituir a única estratégia implementada por grande parte das classes menos abastadas, em muitos casos configuram áreas de risco a expor os moradores a alagamentos e inundações. A expansão das camadas populares para as periferias não valorizadas pelo mercado imobiliário foi fundante na construção de assentamentos precários: favelas, loteamentos irregulares, mutirões habitacionais, conjuntos habitacionais e cortiços.

Na acepção de Lima e Santos (2018), os assentamentos precários podem ser definidos como territórios marcados pela irregularidade fundiária, ilegalidade urbanística e ambiental, precariedade habitacional, carência de infraestruturas e serviços básicos, adensamento demográfico e imobiliário excessivo, degradação ambiental e múltiplas vulnerabilidades concentradas no território. Representam, portanto, a espacialização da pobreza. Justamente por essas características, essas ocupações se tornaram objeto de políticas e intervenções visando à regularização fundiária ambiental e urbanística.

Considerando a tendência posta na contemporaneidade, o comportamento evidenciado tende a continuar. Os habitantes da cidade continuarão a pressionar áreas impróprias, tendendo a incorporar, na totalidade, os sistemas ambientais da cidade. A consideração da distribuição da população no município permite vislumbrar a concentração

de contingentes populacionais significativos no entorno dos poucos vazios existentes (áreas privadas e públicas).

A situação apresentar-se-á com maior gravidade no futuro e em função de transformações globais. Se nos anos 1970 o Brasil pôde ficar fora da discussão da problemática ambiental, na atualidade é induzido a participar ativamente (os encontros no Rio de Janeiro são representativos: Rio 92 e Rio + 20). A discussão de caráter meramente socioeconômico é acrescentada à ambiental. Modifica-se a mentalidade em escala internacional ao ponto de exigir, para obtenção de recursos junto aos organismos internacionais, tratamento cuidadoso da natureza mediante a necessidade de avaliação e o acompanhamento dos empreendimentos.

Lamentavelmente, essa mudança de mentalidade em escala global ainda não adquire as mesmas proporções no Brasil. Os empreendedores privados não vislumbram a adequação de uma postura ambientalmente correta como potencializadora de seus investimentos. As populações abastadas e pobres que, ao restringirem demanda por habitar a simples posse da terra, dificultam a incorporação de variáveis do morar com qualidade. Os governos locais, ávidos em atrair investimentos, geralmente, não vislumbram no tratamento da questão ambiental a possibilidade de resolução de grandes problemas da cidade.

Urge pensar na preservação das planícies fluviais, flúvio-marinhas e lacustres e dos campos de dunas e faixa de praia (indicada em lei específica que não é cumprida devidamente). O respeito a essas áreas reduziria significativamente os impactos socioambientais negativos em toda a cidade. Fortaleza enfrenta problemas sérios com a erosão resultante de progressão marinha, inundações urbanas e impactos hidrometeorológicos generalizados em seu sítio urbano, eventos a atingir as populações, independentemente da condição social. Não significa menosprezar a capacidade maior das classes mais abastadas em amenizar tais efeitos, visto disporem de acesso fácil à tecnologia, seja por seu poder de compra, seja pela capacidade de barganha perante os governos, transferindo o ônus à sociedade. A ideia da amenização igualiza a todos

em somente apontar a possibilidade de postergação para o futuro. A tecnologia não dispõe de instrumentos capazes de controlar o inesperado e o conhecimento da dinâmica da natureza é relativo, não absoluto.

Portanto, a lida da sociedade com a problemática ambiental evidencia quadro complexo; de um lado, grupo cujo enfrentamento das intempéries naturais coloca em risco a própria existência e, de outro, grupo que ameniza os efeitos a um custo econômico elevado, próprio e, na maioria das vezes, assumido pelos governos. No primeiro caso, ficam entregues à própria sorte ou dependentes da ação da defesa civil. No segundo, conseguem, com a construção de grandes obras de engenharia, permanecer nas zonas de alta vulnerabilidade. Uma permanência com custos sociais extremamente elevados, visto os governos terem que direcionar, cada vez mais, volumes de recursos maiores e às expensas de outras demandas da sociedade. Embora menos frequente na história da cidade, isso não significa dizer que ação dessa natureza não aconteça em áreas de fragilidade ambiental alta e ocupadas por populações socialmente vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, André Araújo. **Segregação urbana na contemporaneidade**: o caso da comunidade Poço da Draga na cidade de Fortaleza. 2014. 259 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/389>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- ALMEIDA, André Araújo; GONDIM, Linda Maria de Pontes. Espaços segregados como componentes da paisagem urbana: o caso da comunidade Poço da Draga em Fortaleza, Brasil. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo. 2014.
- BARBOSA, Renata Horn. **Fortaleza**: arquitetura e cidade no final do século XX. 2006. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.16.2007.tde-28092007-154422. Acesso em: 2019-07-18.

- BARROSO, A.M.C; ALDIGUERI, C. Ferramentas participativas e o processo de intervenção de assentamentos informais de interesse social. **II Seminário Brasileiro sobre Urbanização de Favelas**. Rio de Janeiro. 2006.
- BRASIL, Amíria Bezerra; et all, Conhecendo o Poço da Draga: uma proposta conjunta de levantamento de informações sobre a comunidade. **Anais do Seminário URB Favelas**, Rio de Janeiro, 2016.
- CAVALCANTE, Francisca Bruna Santiago Viana. Avaliação da ZEIS como instrumento de regulação do uso do solo através da parametrização urbana. In: **encontro da associação nacional de pesquisa e pós-graduação em arquitetura e urbanismo**, 4., 2016, Porto Alegre. *Anais* Porto Alegre: Propar/ufrgs, 2016. p. 1 - 19. Disponível em: <<https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s14-03-cavalcante-f-b.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- CEPAL. **Panorama Social de América latina 1999-2000**. Santiago-Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2002.
- CEPAL. **Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas**. Brasília, CEPAL/ECLAC, 2002.
- COSTA, M. Clélia Lustosa. Desigualdade sócio-espacial e vulnerabilidade na região metropolitana de Fortaleza. **Anais do XI Encontro de Geógrafos da América Latina**. Bogotá: Universidade da Colômbia, 2007. CD-ROM.
- CRUZ, Anna Cristina de Moura. **Análise dos parâmetros urbanísticos para regulamentação das zonas especiais de interesse social**. 2012. 282 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil, Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- DE PONTES GONDIM, Linda Maria. **GT6-34 Favelas, Regularização Fundiária e Requalificação Urbana: o Caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE)**. Anais ENANPUR, v. 12, n. 1, 2007.
- DESCHAMPS, M.V. **Vulnerabilidade Socioambiental na Região metropolitana de Curitiba**. Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. UFPR, 2004, 155p.
- FIRMINO, Raniery Fontenele. **Versões do patrimônio: Usos e narrativas dos moradores do Poço da Draga**. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Antropologia (ppga), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7542/5/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

- FRANÇA, Cristiane Ferreira de Souza. **Acessibilidade e direito à cidade**: um estudo sobre a mobilidade espacial urbana dos moradores do bairro Bom Jardim. 2011. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Centro de Ciências e Tecnologias, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.
- FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; LIMA, Lara Silva. Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária: o caso da ZEIS do planalto PICI em Fortaleza, Ceará. In: **IV Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação**, 4., 2016, Recife. Anais, Recife: Ufpe, 2016. p. 1 - 9. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12308>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ENANPUR**, 17., 2017, São Paulo. Artigo. São Paulo: Edufrn, 2019. p. 1 - 15.
- GASPAR, Luciano Mota. **Integração Econômica e Social de uma Favela**: estudo sobre o Poço da Draga. Fortaleza, 1970.
- GASPAR, Luciano Mota. Integração econômica e social de uma favela. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, CE, v.2, n.1, p.37-77, jan./jun.1971.
- GENOVEZ, P.C.; MONTEIRO, A.M.; CÂMERA, G.; FREITAS, V. Indicadores territoriais de Exclusão/Inclusão Social. In: **Geoinformação em urbanismo**: cidade real x cidade virtual. São Paulo: Oficina de Textos, 2007
- GOMES, Marília Passos Apoliano. Fronteiras do passado e do presente: territorialidade e memória no Poço da Draga. In: **Anais do V REA e XIV ABANNE**, UFALAlagoas, 2015.
- GONDIM, Linda M. P. A FAVELA DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE: Novos e Velhos Dilemas à Luz do Caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Recife, Brasil, v. 10, n. 2, p.97-114, 2 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951694006>>. Acesso em: 13 jul. 2019. ISSN 1517-4115
- IBGE. **Censo Demográfico 2000**, agregado por setores censitários dos resultados do universo. Rio de Janeiro, 2ª edição, 2003.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**, agregado por setores censitários dos resultados do universo. Rio de Janeiro, 2ª edição, 2013.

- IPECE. **Textos para discussão**, 2014.
- IPLANFOR (Instituto de Planejamento de Fortaleza), **Relatório das ZEIS**, 2015 KAZTMAN, Ruben. **EL VECINDARIO TAMBIÉN IMPORTA**. Capítulo IV. Oficina de la CEPAL em Montevideo/PNUD, 1997. Proyecto URU/97-017.
- KAZTMAN, Ruben. FILGUEIRA, Carlos. **Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades**. Montevideo, CEPAL/PNUD, 1999.
- MARANDOLA, Eduardo. HOGAN, Daniel Joseph. Vulnerabilidades e riscos: entre geografia e demografia. **R. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-53, jan./ jun. 2005.
- MARTINELLI, Marcelo. **Cartografia Temática**. São Paulo, 2003.
- MEDEIROS, Cleyber Nascimento; ALBUQUERQUE, Emanuel Lindemberg Silva. Mapeamento da Vulnerabilidade Social em Nível de Setores Censitários: estudo de caso para o município de Caucaia (CE). In: **IPECE – Textos Para Discussão**, nº 107, 2014.
- METRODATA. OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. Índice **de Carência Habitacional**. Nota metodologia a respeito da construção do ICH. In: [http:// www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/metrodata/ich/index.html](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/metrodata/ich/index.html) . Acesso, 2008.
- MORORÓ, M. S. M. **Habitação progressiva autoconstruída**: caracterização morfológica com uso da gramática da forma. 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil)–Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria Alves de. **O Poço da Draga e a Praia de Iracema**: convivência, conflitos e socialidades. 2006. 108 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Departamento de Ciências Sociais, Fortaleza-CE, 2006. Disponível em <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp065444.pdf>> Acesso em 14.07.2019.
- SEADE. Índice **Paulista de Vulnerabilidade Social**. Espaços e Dimensões da pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo. In: [www.seade.gov.br/ produtos/ipus/ pdf/oipvs/pdf](http://www.seade.gov.br/producao/ipus/pdf/oipvs/pdf) .. Acesso, 2008.





AUTORES

Irllys Alencar Firmo Barreira é professora Titular de Sociologia do PPGS da UFC, pesquisadora 1 B do CNPq. Tem doutorado na USP e Pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris) e no Instituto de Ciências Sociais ICS da Universidade de Lisboa. Tem como campo de investigação experiência nas áreas de Sociologia, com interfaces nas áreas de antropologia e política, atuando principalmente nos seguintes temas: cidade, política, cultura, gênero e movimentos sociais.

E-mail: irllys.firmo@gmail.com

Danyelle Nilin Gonçalves é Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2006) e professora associada da mesma universidade. Atualmente é coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Política, Educação e Cidade (LEPEC), tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, anistia, sociologia, juventude, ditadura militar e campanhas eleitorais.

E-mail: danyelle.nilin@ufc.br

Roselane Gomes Bezerra Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e Pós-Doutorado em Sociologia Urbana pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Professora Adjunta do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, atua nos cursos de graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas. É professora colaboradora do programa de Pós Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Desenvolve estudos na área de Sociologia Urbana com ênfase em Processos de Requalificação, Políticas Urbanas e Avaliação de Políticas Públicas. Atualmente participa do Núcleo de Apoio à Gestão Pública/NAGEP pertencente ao Laboratório de Desenvolvimento Regional Sustentável - LEADERS, como coordenadora da área de Estudos Territoriais.

E-mail: roselane.bezerra@gmail.com

Ruy Aurélio Rolim é arquiteto urbanista, formado pela Centro Universitário Estácio (2017), Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC, e especializando em Planejamento e Gestão Ambiental pela UECE. Atualmente realiza pesquisa nas áreas de arquitetura, planejamento urbano e regional, políticas públicas, cultura arte e cidade.

E-mail: ruyarquiteto@gmail.com

Marcelo Rodrigues Rabelo é publicitário e atualmente é discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da UFC. Atua como pesquisador e articulador institucional do LEADERES (Laboratório de Ensinos Avançados em Desenvolvimento Regional Sustentável) e do NAGEP (Núcleo de Apoio à Gestão Pública), ambos programas de extensão da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente faz parte do Projeto Sala de Situação: Gestão e governança da educação básica do Brasil

SEB/Ministério da Educação, do Laboratório de Inteligência Pública (PiLab) da Universidade de Brasília (UnB).

E-mail: marcelorabelo2905@gmail.com

Irapuan Peixoto Lima Filho é Doutor em Sociologia, professor associado do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC), pesquisador do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC), com pesquisas na área de juventude, escola, cidade e mobilidade urbana.

E-mail: irapuan.peixoto@ufc.br

Francisco Willams Ribeiro Lopes é Doutor em Sociologia (2019) pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e do Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional (Prof socio). Pesquisador do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (Lepec).

E-mail: lopes.willams@ufc.br

Ligia Melo é professora de Direito Administrativo do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará - UFC; Professora de legislação urbana e ambiental do Curso de Arquitetura e Urbanismo da mesma Universidade; DOUTORA em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUC/PR; MESTRE em Direito do Estado pela PUC/SP; Membro do Instituto de Direito Sancionatório - IDASAN; Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA; Diretora do IBDA; Coordenadora regional de IBDU; Ex coordenadora de pesquisa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico ; Membro do Instituto Latino Americano de Estudos sobre Direito, Política e Democracia; Foi professora da Universidade Regional do Cariri

- URCA ; Foi pesquisadora pelo Instituto Pólis, São Paulo- SP. Autora do livro Direito a Moradia no Brasil: política e acesso por meio da regularização fundiária, pela Editora Fórum e de diversos artigos em revistas qualificadas.

E-mail: melologia@gmail.com

Beatriz Rêgo Xavier é Mestre pela PUS SP; Doutora em Direito Constitucional-Unifor, Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Ufc.

E-mail: beatrizrx@gmail.com

Jacqueline Alves Soares é Mestre em desenvolvimento e meio ambiente pela UFC. Professora de Direito do Centro Universitário Christus.

E-mail: jacquelineas@gmail.com

Clarissa F. Sampaio Freitas é Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UNB/2009) Professora Associada Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design (DAUD/UFC)

E-mail: clarissa@arquitetura.ufc.br

Newton C. Becker de Moura é Doutor em Arquitetura e Urbanismo (USP/2014) Professor Associada Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design (DAUD/UFC)

E-mail: newtonbecker@ufc.br

Gil Célio de Castro Cardoso é Professor Associado do Departamento de Estudos Interdisciplinares (DEINTER) - Centro de Ciências Agrárias (CCA) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atua no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas - GPP, no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas - PPGAPP e Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP.

Integra o Programa de Extensão e Pesquisa em Economia e Meio Ambiente (PROGEPA).

E-mail: gilceliodecastro@gmail.com

Victória Régia Arrais de Paiva é Professora adjunta do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Atua no Curso de Graduação em Administração Pública e Gestão Social e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável (Proder). Integra o Grupo de Pesquisa e Extensão Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários (Iteps). Atualmente, faz estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC.

E-mail: victoria.arrais@ufca.edu.br

Maione Rocha de Castro Cardoso é Professora do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Atua no Curso de Graduação em Administração e no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos - MPGNT. Coordena o Grupo de Pesquisa em Turismo, Economia e Sustentabilidade.

E-mail: maione.rocha@uece.br

André Vasconcelos Ferreira é professor Associado do Departamento de Teoria Econômica (DTE) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade (FEAAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atua no Curso de Graduação em Ciências Econômicas, no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas - PPGAPP e Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP. Coordena o Programa de Extensão e Pesquisa em Economia e Meio Ambiente (PROGEPA).

E-mail: vf.andre@gmail.com

Selma Maria Alcântara Peixoto é economista, doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFC. Integra o Programa de Extensão e Pesquisa em Economia e Meio Ambiente (PROGEPA).

E-mail: selmaalcantara@gmail.com

Catarina Maria Rabelo é Assistente Social e Mestre em Sociologia. Integra a Rede Cearense de Sócioeconomia Solidária (RCSES). Participou do Projeto de Apoio ao Fortalecimento da Participação Cidadã no Planejamento e Monitoramento das Políticas, Planos e Projetos no Governo do Estado do Ceará pelo consórcio Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano e Secretaria de Planejamento e Gestão (IADH/Seplag) e no Projeto Política Integrada de Economia Solidária pelo convênio IADH/STDS-Senaes/MTE. Integrou a equipe de Consultores do convênio Instituto Agropolos do Ceará e Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Agropolos/SDT-MDA) para elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS dos 13 territórios do estado do Ceará.

E-mail: cmrabelo100@gmail.com

Paulo Torres Júnior é Doutorando em Administração pela UECE. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC. Advogado especialista em Direito Público. Pesquisador do Grupo de Estudos em Gestão Ambiental e Social da Universidade Estadual do Ceará – GREGAS; do Projeto I-MOV - Incubadora de Movimentos Insurgentes (UECE/UFCA/Observatório de Fortaleza/IPAN/MediaLab-Prado) e do Laboratório de Economia Azul (BLUE LAB) da UECE.

E-mail: paulo_torresjr@yahoo.com.br

Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho é Economista e Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC. Professora substituta do Departamento de Economia Agrícola da Universidade Federal

do Ceará. Atua nos cursos de graduação em Economia Ecológica, Agronomia e Zootecnia. Integra o Programa de Extensão e Pesquisa em Economia e Meio Ambiente (PROGEPA).

E-mail: nicolecarvalho01@yahoo.com.br

Thais Gabriela Veras Gama é economista, mestranda em Economia Rural pela UFC. Integra o Programa de Extensão e Pesquisa em Economia e Meio Ambiente (PROGEPA).

E-mail: thveras@gmail.com

Adryane Gorayeb é professora Associada II do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará, coordenadora da Pós-Graduação em Geografia e Coordenadora do Laboratório de Geoprocessamento e Cartografia Social (Labocart) do Departamento de Geografia da UFC. Orienta trabalhos de Mestrado e Doutorado nas temáticas de mapeamento participativo, cartografia social e impactos socioambientais da energia eólica.

Email: gorayeb@ufc.br

Maria Clélia Lustosa da Costa possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Ceará, mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo e doutorado pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris III. Professora Associada do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará. Tem publicações sobre urbanização, segregação socioespacial, problemática ambiental e vulnerabilidade socioambiental. Faz pesquisa também na área de Geografia Regional, Urbana, Geografia Histórica e Geografia da Saúde.

Email: cleialustosa@gmail.com

Antonio Jeovah de Andrade Meireles. Professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC) e dos Programas de

Pós-Graduação em Geografia e em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Doutor em Geografia pela Universidade de Barcelona (2001). Desenvolve pesquisas em Geociências, com ênfase em Geografia Física e Geomorfologia atuando principalmente nos seguintes temas: indicadores geoambientais de flutuações do nível relativo do mar e mudanças climática, evolução geomorfológica da planície costeira, planejamento e gestão, impactos socioambientais de grandes empreendimentos no litoral, cartografia social, justiça ambiental e climática.

Email: jeovahmeireles@gmail.com

Francisco Fernando Martins é formado em Teologia. Morador da Zeis Pici. Vice presidente no Conselho Gestor da Zeis Pici e militante da Frente de luta por moradia digna de Fortaleza.

Email: franciscomffmff@gmail.com

Cícera da Silva Martins. Graduada em Pedagogia e Pós-graduada em Direito da Criança e do Adolescente . Morador do Pici. Articuladora popular.

Email: cicerafelipe@yahoo.com.br

Francisco Sérgio Rocha é bacharel e licenciado em geografia pela UECE (2005 – 2009 e 2009 - 2011), mora no Poço da Draga desde seu nascimento e é membro do Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga (2019-2020). Desempenha a função de membro da ZEIS do Poço da Draga e dá suporte à equipe de elaboração do PIRF Poço da Draga 2020 UFC orientando os técnicos, professores e alunos sobre os processos de formação da comunidade, bem como importância da história do bairro Praia de Iracema e seus usos.

Email: sergio.rocha@funceme.br

Rogério da Costa Araújo é Psicólogo, militante de direitos humanos, assessor de direito à cidade do Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa, presidente do Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim, integrante da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim e da Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza.

E-mail: rio.costa50@gmail.com

Eustógio Wanderley Correia Dantas é Professor Titular da Universidade Federal do Ceará. Doutor em Geografia e Planejamento - Université de Paris IV (Paris-Sorbonne) (2000). Exerce trabalhos de orientação na Pós-Graduação em Geografia, na qual foi coordenador de 2004 a 2008, e no Doutorado e Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Atuou como Professor Visitante na Université de Paris IV - Sorbonne (Institut de Géographie) (2008) e na Université d'Angers (UFR ESTHUA, Tourisme et Culture) (2018). Atua na área de Geografia e Estudos multidisciplinares, com ênfase na temática urbana: comércio, emprego informal, maritimidade e urbanização litorânea.

E-mail: ewcdantas@gmail.com

Jader Oliveira Santos é Professor do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Ambiente da Universidade de Cabo Verde - UNICV. Doutor em Geografia (Geografia Física) pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Geografia pela UECE e Graduado pela UFC. Tem experiência na área planejamento ambiental e ordenamento territorial com o uso de tecnologias da geoinformação, atuando principalmente nos seguintes temas: análise ambiental integrada, fragilidade ambiental urbana, riscos socioambientais, geoprocessamento na análise geográfica e educação ambiental.

E-mail: jadersantos@gmail.com

