



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico

Planning or Project? The Fortaleza's ZEIS in the context of the strategic planning

Plan o Proyecto? Las ZEIS de Fortaleza en el context del planeamiento estrategico

BRASIL, Amiria Bezerra (1)

(1) Professora UNIFOR, Fortaleza, Doutoranda FAU-USP, bolsista CAPES/PROEX, São Paulo, SP, Brasil; email: amiriabrasil@gmail.com

Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico

Planning or Project? The Fortaleza's ZEIS in the context of the strategic planning

Plan o Proyecto? Las ZEIS de Fortaleza en el context del planeamiento estrategico

RESUMO

Os conflitos entre o Planejamento Urbano tradicional, democrático, que atende às diretrizes do Estatuto da Cidade, e o Planejamento Estratégico são claros em muitas cidades brasileiras. Em Fortaleza, após a aprovação do Plano Diretor Participativo em 2009, foram delimitadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como forma de garantir o direito à moradia e a função social da propriedade. Entretanto, essas zonas especiais não foram regulamentadas por legislação específica. Em consequência disso, os projetos estratégicos de transformação da cidade em atrativo turístico e em sede da Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014 têm conflitado diretamente com as comunidades, transformando uma conquista de permanência no local em insegurança de remoção. Nesses casos, é fundamental percebermos quais foram então as reais conquistas garantidas advindas dos planos diretores e quais os riscos para as comunidades de baixa renda desse planejamento estratégico, pontual e emergencial.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento urbano, planejamento estratégico, ZEIS, grandes projetos urbanos

ABSTRACT

The conflicts between the, so called traditional Urban Planning - seen as a Democratic tool and based by the "Estatuto das cidades" (cities statute) - and the Strategic Planning are clear in many Brazilian cities. In Fortaleza, after the Urban Master Plan approval, in 2009, special zones (ZEIS - Social Interest Special Zones) have been set as a way to guarantee the rights for housing and to enforce the private property social function (described in the constitution). However, these zones are still not legally regulated. The consequences are that the strategic planning for transforming the city in a touristic destination as well as in host for the FIFA soccer World Cup 2014 are directly conflicting with the local communities, transforming the rightful conquest of permanent housing in social insecurity and removal threats. In these cases it is fundamental to understand which were the real achievements that were granted by the Master Plan of 2009, and what were the involved risks to the low-income communities within such restricted and short sighted strategic planning.

KEY-WORDS: urban planning, strategic planning, ZEIS, large scale urban projects

RESUMEN

Los conflictos entre el planeamiento urbano tradicional, democrático, que atienden a las directrices del Estatuto da Cidade, y el Planeamiento Estratégico son muy claros en las ciudades brasileiras. En Fortaleza, tras la aprobación del Plan Director Participativo en 2009, fueron delimitadas Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) como forma de garantizar el acceso a la vivienda y a la función social de la propiedad. A pesar de esta determinación, dichas zonas especiales no fueron objeto de legislaciones específicas. Como consecuencia de esto, los proyectos estratégicos de transformación de la ciudad como atractivo turístico y como sede de la Copa del Mundo de Fútbol de la FIFA de 2014, han entrado en conflicto directamente con las comunidades, transformando una conquista de permanencia en el lugar en inseguridad de remoción. En estos casos, es fundamental entender cuales fueron las conquistas reales garantizadas derivadas de los planos directores y cuales son los riesgos para las comunidades de bajos ingresos derivados de este planeamiento estratégico, puntual y emergencial.

PALABRAS-CLAVE: planeamiento urbano, planeamiento estratégico, ZEIS, grandes proyectos urbanos

1 INTRODUÇÃO

Este artigo foi desenvolvido como parte das pesquisas feitas para o desenvolvimento da tese de doutorado da autora. As reflexões acerca dos conflitos entre Plano e Projeto são cotidianas em muitas cidades brasileiras, e não é diferente em Fortaleza, Ceará.

Fortaleza convive com a sobreposição entre um Plano Diretor Participativo, desenvolvido dentro dos preceitos do Estatuto da Cidade, e que disponibiliza os instrumentos necessários para se fazer cumprir as diretrizes dessa lei, e projetos de grande impacto que preparam a cidade, através de uma visão estratégica, para atender às suas vocações, dentre elas a turística e a de sede da Copa do Mundo da FIFA de 2014.

Dessa forma, o artigo tem como objetivo mostrar os conflitos existentes entre o planejamento urbano democrático à longo prazo e a cidade estratégica, que urge intervenções através de grandes projetos urbanos, utilizando como estudo de caso a cidade de Fortaleza.

2 PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO EM FORTALEZA: O PLANO

É inegável que o planejamento urbano no Brasil sofreu muitas mudanças a partir de 1988, quando da aprovação da Constituição Federal, e da inserção em seu texto do Capítulo II – da Política Urbana, que garante o direito à cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática.

A Constituição de 1988 também trouxe mudanças em relação à gestão territorial e transferiu para os municípios brasileiros a sua responsabilidade. Dessa forma, para assegurar aqueles direitos a carta indica alguns instrumentos urbanísticos que poderão ser utilizados pelos municípios, a partir do desenvolvimento dos Planos Diretores Municipais. Os municípios deverão, dessa forma, planejar seu território de acordo com aqueles objetivos estabelecidos na Constituição Federal.

Entretanto, foi somente com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, que os instrumentos urbanísticos foram ampliados e detalhados, disponibilizando para os municípios uma gama variada de possibilidades para o planejamento e gestão dentro dos princípios do direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática. O Estatuto da Cidade ainda determinou que o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano municipal deverá ser o Plano Diretor, e determinou a obrigatoriedade de elaboração desses planos para os municípios com mais de 20.000 habitantes, dentre outros critérios¹. Essa elaboração, entretanto, deverá ser feita dentro dos princípios do Estatuto da Cidade, e os planos deverão ser revistos a cada 10 anos.

Dessa forma, a cidade de Fortaleza que possuía um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-For) de 1991, e que não atendia aos princípios do Estatuto da Cidade deveria ser revisto, assim como outros em diversas cidades brasileiras. O processo de revisão do PDDU-For teve início em 2002, por uma gestão municipal do PMDB. Entretanto esse processo de revisão não foi um processo tranquilo e linear.

O Ministério Público Federal (MPF-CE) e a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de

¹ De acordo com o Estatuto da Cidade são obrigados a desenvolver Plano Diretor os municípios: com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou aqueles que queiram utilizar os instrumentos urbanísticos previstos nesta lei. (BRASIL, 2001).

Fortaleza (FBFF) acionou uma Ação Civil Pública com o intuito de anular o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA-For) por considerar diversas falhas em seu conteúdo, e no processo de participação popular. Segundo os envolvidos no processo, as reuniões que aconteceram não foram deliberativas, tinham caráter predominantemente informativo, e caracterizaram-se mais como consultas públicas do que como construção coletiva. (MACHADO, 2010).

Um projeto de lei ainda chegou a ser enviado para a Câmara Municipal para aprovação do PDDUA-For. Entretanto, devido àquela ação civil pública, e considerando que aconteceram diversas contradições em seu processo de desenvolvimento e aprovação na Câmara o plano não conseguiu ser aprovado na gestão do PMDB.

Em um contexto de mudanças do quadro político brasileiro, e ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) a diversos cargos executivos, e legislativos no país, em 2005 assumiu a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) uma gestão do PT. A Prefeitura então retirou de votação e da Câmara o projeto de lei do PDDUA-For e reiniciou o processo de revisão do Plano Diretor, com o intuito de seguir as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. O processo teve início em janeiro de 2006 e finalização em dezembro de 2008, sendo aprovado pela Câmara Municipal em fevereiro de 2009, e publicado em Diário Oficial em março do mesmo ano (MACHADO, 2010). O Plano Diretor Participativo (PDP-For) passou por algumas modificações e emendas, mas está em vigor até hoje.

O PDP-For teve um processo mais participativo do que o PDDUA-For, apesar de ser objeto de questionamento por parte de alguns setores da sociedade civil organizada. Além disso, esse plano prevê os instrumentos urbanísticos indicados pelo Estatuto da Cidade e possui como diretrizes principais aquelas estabelecidas por essa lei.

Dentre os instrumentos previstos estão as ZEIS, um dos principais instrumentos de garantia do direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática.

O instrumento da ZEIS representa o reconhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos, tanto na qualificação e regularização das áreas periféricas quanto na democratização do acesso à cidade provida de infraestrutura, regulando a atuação do mercado imobiliário. (FERREIRA e MOTISUKE, 2007, p.34).

O PDDUA-For já previa Áreas Especiais, que deveriam abrigar entre outros o uso habitacional, sendo elas: áreas de conjuntos habitacionais de interesse social, condomínios e assentamentos espontâneos. Entretanto, não detalha essas áreas, apresentando o seguinte texto:

por exigência de detalhamento e em função das suas especificidades, [as áreas especiais] serão objeto de estudos e, se necessário, planos urbanísticos, quando ficarão sujeitas à aplicação das diretrizes da política urbana através dos instrumentos definidos nesta Lei, sendo assegurada a participação da população da zona especial na elaboração e execução de cada plano urbanístico referido (PDDUA/FOR apud MACHADO, 2010, p. 266).

Além da pouca definição em relação a essas Áreas Especiais, o documento ainda apresenta um texto que as deixa vulneráveis à cada gestão:

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

Dessa forma, fica clara a fragilidade da proposta neste Plano para as áreas de moradia popular.

Por outro lado, o PDP-For (2009), dentre os instrumentos propostos, prevê as ZEIS, nos moldes do Estatuto da Cidade. Essas zonas são áreas, de acordo com o texto da lei:

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, 2009, p.16).

Ou seja, são áreas da cidade que devem garantir o direito à moradia, o direito à cidade, a função social da propriedade e devem privilegiar à melhoria das condições de moradia das pessoas que vivem em condições precárias de habitação. Devem também assegurar a boa localização dos moradores, em áreas com infraestrutura, serviços, equipamentos, etc.

Em Fortaleza elas foram classificadas em três tipos:

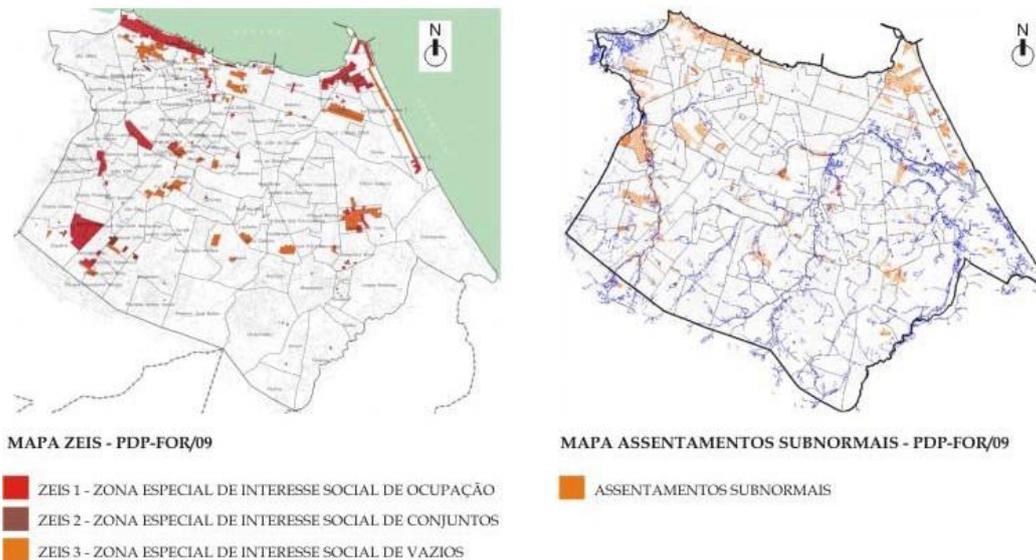
Art. 126 – As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária,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

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

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

Entretanto, apesar dos avanços encontrados na proposta das ZEIS, muitos questionamentos se fazem acerca delas. Inicialmente, os movimentos sociais questionam a quantidade e localização dessas ZEIS, afirmando que existem muitos assentamentos precários relevantes que não foram considerados como ZEIS 1 (figura 1). Segundo, o PDP-For direciona a regulamentação das ZEIS, e dos demais instrumentos à leis específicas, que nunca foram desenvolvidas. Em consequência disso, muitas ZEIS 3 estão deixando de ser ZEIS, pois de acordo com o texto da lei, caso as ZEIS 3 não sejam regulamentadas parte delas deixam de ser ZEIS a cada ano.

Figura 1: Espacialização das ZEIS em contraposição com os assentamentos subnormais resultantes do diagnóstico do PDP-For



Fonte: FORTALEZA, 2009. Modificado pela autora

3 FORTALEZA ESTRATÉGICA: O PROJETO

Fortaleza é uma cidade localizada no litoral do Ceará, no Nordeste do Brasil. Devido à sua localização privilegiada, por possuir um clima quente-úmido sem grandes variações ao longo do ano, e por possuir o principal aeroporto do Ceará, nos últimos anos Fortaleza tem recebido muitos turistas, tanto os que ficam na cidade, quanto os que simplesmente passam por ela rumo a outras cidades do estado.

Assim sendo, tem-se investido muito na cidade, no intuito de construir uma imagem atrativa e de dotar Fortaleza de equipamentos e infraestrutura necessários para o desenvolvimento da atividade turística. Entretanto esses investimentos se dão de maneira pontual, considerando somente as partes da cidade que interessam a essa lógica turística, o que também tem sido feito em outras cidades do mundo.

(...) ele [urbanismo contemporâneo] permite a gestão da cidade segundo uma lógica neoliberal, cuja prática urbanística passa a ser fragmentada e dispersa, de acordo com as oportunidades, as vantagens competitivas e as respostas de um mercado consumidor cada vez mais globalizado, embora de expressões localizadas como, por exemplo, na instituição de espacialidades propícias para novos pólos financeiros e imobiliários transnacionais, ou de intenso turismo cultural-recreativo (del RIO, 2000).

Nos últimos anos esses investimentos se intensificaram, ou foram retomados alguns que haviam sido pensados e que não haviam sido desenvolvidos. Isso se deu a partir da escolha de Fortaleza como uma das cidades sede da Copa do Mundo de Futebol da FIFA no Brasil, que acontecerá em 2014.

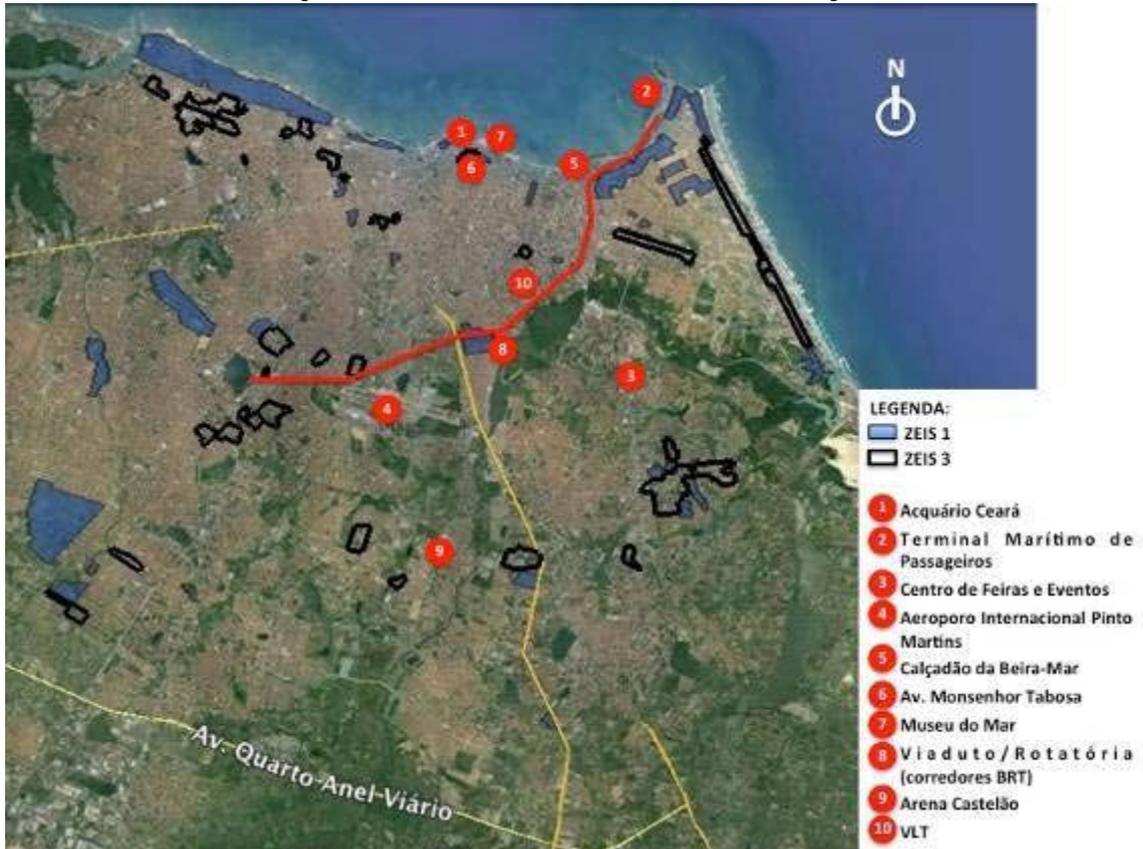
A intenção de mostrar Fortaleza para o mundo consolidando uma imagem atrativa, tanto para os investidores e para o público da Copa, quanto para o turista em geral, terminou por consolidar uma visão estratégica para a cidade que distoia do que planejou o PDP-For.

Colocar as cidades no mapa do mundo passou a ser uma meta recorrente dos governos locais, um objetivo ordenador das “ações estratégicas” que concentram na cidade-mercadoria a possibilidade de “transcender as crises” produzidas pela reestruturação econômica e construir um futuro de progresso e recuperação econômica sintonizado com as exigências da nova ordem mundial, de modo a viabilizar o crescimento econômico em novos parâmetros (SASSEN, 1998, p. 50).

Os principais investimentos com o viés estratégico da cidade estão concentrados na faixa litorânea ou, atualmente, no caminho da Arena Castelão². Grande parte desses investimentos estão concentrados em mobilidade urbana, como exige a FIFA, e parte estão voltados para equipamentos que atraiam os turistas. Esses investimentos não consideram a cidade de forma plural, integrada, conforme podem ser vistos na figura 2, nem respeitam o que há no lugar onde irão acontecer.

² Estádio de futebol Plácido Aderaldo Castelo, remodelado para a Copa do Mundo de Futebol.

Figura 2: ZEIS 1 e ZEIS 3 e os investimentos da Fortaleza Estratégica



Fonte: Base Google Earth – modificada pela autora / Limites ZEIS: LEHAB-UFC

Dessa forma pontual, os investimentos da Fortaleza estratégica confrontam com as áreas de ZEIS, um dos principais instrumentos de espacialização da justiça social, conforme podemos ver na imagem anterior, e cria-se o conflito entre plano e projeto, ampliando as desigualdades já existentes nessas áreas precárias.

Profundas desigualdades se expressam entre ilhas urbanas superequipadas tecnologicamente (com ênfase em telecomunicações e informática), áreas residenciais exclusivas com fronteiras demarcadas e as zonas de domicílio precário e de miséria absoluta, proibidas de transcender as fronteiras, materiais e simbólicas da modernização (SÁNCHEZ, 2003, p.63).

4 A ILUSÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA: O CONFLITO PLANO X PROJETO

Apesar dos avanços advindos do PDP-For, há muitos questionamentos que podem ser feitos em relação ao seu processo e ao seu produto final, além dos já destacados sobre as ZEIS. Um primeiro questionamento é em relação ao tempo dedicado ao seu desenvolvimento que limitou a forma de construção coletiva, e terminou por desenvolver uma participação popular limitada. Um outro questionamento que se faz é em relação à espacialização dos instrumentos, que além das ZEIS, nenhum outro foi espacializado. E por fim, uma das principais questões é a não regulamentação dos instrumentos urbanísticos.

Não havendo legislação específica de regulamentação das ZEIS a escolha para início do processo de regularização ficou a critério da Prefeitura, que escolheu 3 ZEIS tipo 1: Serviluz, Poço da Draga e Lagamar. Essas ZEIS são emblemáticas pois estão em áreas de interesse da Prefeitura e/ou do Governo do Estado.

As ZEIS Serviluz e Poço da Draga localizam-se na orla marítima de Fortaleza, confrontado-se com o projeto turístico da cidade. Já o Lagamar localiza-se no meio do caminho dos projetos de mobilidade da Copa do Mundo de Futebol da FIFA. Todas as três são ocupações muito antigas da cidade, e com exceção do Poço da Draga, as demais são comunidades com população numerosa. Entretanto, apesar do tempo de ocupação e das relações já estabelecidas das comunidades com o lugar hoje elas enfrentam a incerteza de permanecer no local, apesar das garantias que o instrumento lhes proporciona.

POÇO DA DRAGA

Localizada próximo ao centro da cidade, essa ocupação surgiu em decorrência da existência do primeiro porto da cidade, concomitante com as primeiras ocupações de Fortaleza. As primeiras casas foram organizadas ao longo da via férrea que saía da área do porto. A comunidade é bastante precária e vive em área de risco devido a um riacho que corta parte dela.

O Poço da Draga foi transformado em ZEIS pelo PDP-For. O processo de formação do Conselho Gestor da ZEIS chegou a ser iniciado ainda na última gestão municipal, em 2012. As eleições do Conselho foram feitas, mas não foram homologadas pela Prefeita. A gestão atual, portanto, não reconheceu o processo e novas eleições deverão ser feitas. Entretanto, não há nenhuma movimentação da gestão nesse sentido. A ZEIS também não apresenta plano de regularização.

O principal conflito dessa ZEIS é com o equipamento turístico Acquário do Ceará que está sendo construído ao lado da comunidade, na beira da praia. O equipamento está sendo construído pelo Governo Estadual e ocupa grande parte da faixa de praia antes utilizada pela comunidade, conforme pode ser visto na figura 3. A ligação deles com o mar é muito forte pois haviam muitos pescadores e também porque eles utilizam o mar como área de lazer, entretanto essa ligação está sendo quebrada com a construção do equipamento.

Além desse conflito, o projeto do equipamento não prevê nenhuma relação com a comunidade. Apesar da grande soma de recursos disponibilizada para o Acquário do Ceará, não há previsão de melhoria alguma para a ZEIS, conforme pode ser visto na figura 4. Um projeto desse porte, que pretende requalificação da área onde está sendo inserido, a Praia de Iracema, deveria prever o Plano de Urbanização da ZEIS.

Figura 3: ZEIS Poço da Draga e relação com o Acquário do Ceará



Fonte: Base Google Earth – modificada pela autora / Limites ZEIS: LEHAB-UFC

Figura 4: Acquário do Ceará e sua inserção na área



Fonte: Imagem da esquerda: <http://aquarioceara.blogspot.com.br>
Imagem da direita: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=731052&page=11>

SERVILUZ E TITANZINHO

Essas duas ZEIS estão localizadas no extremo leste da cidade, a ocupação surgiu em decorrência das atividades do segundo porto de Fortaleza, o Porto do Mucuripe³, e, portanto, está situada em uma área com muitos conflitos. Ainda há no local algumas atividades industriais, muitos galpões vazios e algumas indústrias desativadas. Há também uma linha de trem de cargas, o Morro de Santa Terezinha (ocupação de baixa renda também) e o mar, que fazem seus limites, conforme pode ser visto na figura 5.

Figura 5: ZEIS Titanzinho e ZEIS Serviluz e seus arredores



Fonte: Google Earth – modificado pela autora / Limites ZEIS: LEHAB-UFC

³ O porto do Mucuripe teve suas atividades consideravelmente reduzidas depois da construção do Porto do Pecém no município de São Gonçalo do Amarante, na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Entretanto, algumas atividades portuárias e industriais continuam.

Essas ZEIS são compostas por diversas comunidades cujas histórias se confundem. Para efeitos de lei, entretanto, compõem somente duas ZEIS. E para a comunidade o reconhecimento se dá somente da situação de ZEIS, como uma grande ZEIS, a do Serviluz.

Além dos conflitos existentes, hoje a comunidade passa pela ameaça advinda de outros equipamentos que estão sendo implantados para a "requalificação" da área. Inicialmente está sendo construído, pelo Governo do Estado, um terminal marítimo de passageiros, que servirá de entrada e estadia para aos turistas que virão para os jogos da Copa de navio. Posteriormente esse terminal será mais uma opção de chegada na cidade e no estado (ver figura 6). Para facilitar a circulação das pessoas a partir do terminal, está sendo implantado um ramal de VLT, Parangaba-Mucuripe, paralelo à linha férrea existente (ver figura 5), também pelo Governo Estadual, que fará a ligação dessa área com o terminal de ônibus e metrô da Parangaba, um dos principais da cidade. Ainda para as proximidades há o projeto Aldeia da Praia, projeto do governo municipal, que prevê a urbanização do local onde se localiza parte da ZEIS, para construção de um calçadão e uma praça e consequentemente a remoção da população para uma área não tão próxima, conforme pode ser visto nas figuras 7 e 8.

Figura 6: Terminal Marítimo de Passageiros



Fonte: <http://portogente.com.br/noticias/portos-do-brasil/mucuripe/fortaleza-ganhara-terminal-de-passageiros-77798>

Figura 7: Projeto Aldeia da Praia – Área de remoção para construção do calçadão e praça



Fonte: VASCONCELOS, 2013

Apesar de todos esses projetos, não há no seus escopos a previsão da urbanização da comunidade, nem do desenvolvimento do seu Plano de Regularização. A ZEIS foi criada com o

PDP-For. O Conselho Gestor começou a ser criado. Foi feita uma capacitação da população, foram escolhidos alguns candidatos, mas as eleições não chegaram a acontecer.

Apesar de ter sido delimitada como ZEIS, a comunidade não avançou realmente em relação à sua regularização e está sofrendo risco de remoção. A previsão de remoção dessas famílias, que cederão lugar para a construção do calçadão e da praça, é para uma área muito distante, o que corta as relações da comunidade, conforme mostra a figura 8. Essa remoção quebraria também a relação das pessoas com o mar, que ainda é muito forte. Além de estarem acostumado a morarem a poucos metros do mar, muito são pescadores, muitos usam o mar para prática do Surf⁴ e muitos usam o mar como área de lazer, o que é tão escasso naquela área.

Figura 8: ZEIS do Titanzinho e Serviluz e área de reassentamento



- Terreno Reassentamento Aldeia da Praia
- Vazios Urbanos
- ZEIS tipo 3(vazio)
- ZEIS tipo 2(ocupação)

Fonte: VASCONCELOS, 2013

LAGAMAR

A ZEIS do Lagamar está localizada em uma área privilegiada da cidade devido a sua centralização geográfica, sendo, portanto uma área de fácil acesso. Entretanto, o principal conflito da comunidade se dá devido à sua localização, pois por ela passam os principais acessos à Arena Castelão.

O Lagamar, apesar de ser uma comunidade muito antiga, uma das primeiras da cidade, não foi definida como ZEIS na época da aprovação do PDP-For. O motivo não se sabe oficialmente, mas

⁴ A comunidade do Titanzinho é famosa pela prática do surf. Muitos campeões brasileiros, e até internacionais se formaram nessas águas. Há também projetos de ensino de surf para as crianças da comunidade, como forma de resgatá-los das condições precárias em que vivem.

acreditamos que exatamente sua localização estratégica foi o que resultou nesse fato. Após a publicação oficial das ZEIS, a comunidade do Lagamar se mobilizou e fez uma marcha até a Câmara dos Vereadores fazendo a solicitação da transformação da área em ZEIS, e depois outra até a Secretaria de Planejamento que havia sido responsável pelo PDP-For. Assim, no mesmo ano da publicação do plano, por uma emenda de lei o Lagamar passou a ser ZEIS.

Os conflitos, entretanto, não diminuíram, pelo contrário. Estão previstos para sua área um viaduto com uma rotatória e o ramal do VLT Parangaba-Mucuripe. Este tem maiores impactos, pois divide a comunidade ao meio, tornando-se um elemento de segregação, conforme pode ser visto na figura 9. Atualmente, existe um trilho de trens de cargas, mas esses trens passam com pouca intensidade e com baixa velocidade. O VLT terá uma velocidade mais elevada e uma frequência mais intensa. Conseqüentemente deverá ter uma proteção física para evitar acidentes, o que irá isolar uma parte da comunidade da outra. Além disso, a construção dos novos trilhos e da estação do VLT que irá se localizar dentro da comunidade estão provocando o reassentamento de um número grandes de famílias, e por não existirem muitos espaços livre próximo à comunidade, parte dela será levada para um conjunto habitacional em um bairro periférico, José Walter, distante cerca de 7 Km dessa área, conforme pode ser visto na figura 10.

Figura 9: ZEIS do Lagamar e Ramal do VLT



Fonte: Base: Google Earth – Dados: Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará – modificados pela autora

O viaduto com a rotatória, projeto municipal, irá ter menor impacto em relação às desapropriações, pois seu projeto já sofreu modificações devido às pressões da comunidade, conforme pode ser visto na figura 11. Entretanto, as negociações da Prefeitura com a população não são deliberativas, mas sim informativas, não havendo consenso sobre como se dará o projeto e as indenizações. Ao contrário do Governo do Estado, a prefeitura não fala em reassentamento, mas somente em indenizações.

Figura 10: Reassentamento de parte das famílias da ZEIS Lagamar atingidas pelo VLT



Fonte: Google Earth – modificado pela autora / Limites ZEIS: LEHAB-UFC

Figura 11: Propostas Viadutos: Lado esquerdo – primeira proposta, atingia mais casas / Lado direito – proposta atual, atinge menos casas, mas os impactos sociais e ambientais são grandes



Fonte: Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza – modificado pela autora

Apesar de dois projetos de grande impacto na área e que afetam diretamente a comunidade, não há previsão para o desenvolvimento do Plano de Regularização da ZEIS, nem de projetos de urbanização. Essa ZEIS é a única que tem Conselho gestor criado e implementado, apesar de apresentar considerações questionáveis em relação à sua lei. Isso se dá principalmente porque, apesar do Conselho ser paritário, em caso de empates de decisões, a palavra final é do presidente do Conselho, que é a Prefeitura. Outro impasse que a comunidade passou foi quando da criação da Lei Complementar que cria a ZEIS do Lagamar, o Art. 5º que dizia:

Fica o chefe do Poder Executivo autorizado a, por Decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou

quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental, ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa 2014.

A comunidade conseguiu a alteração para: “Fica o chefe do Poder Executivo, **em consonância com o que estabelece o artigo 4º** [que trata do conselho gestor das ZEIS] autorizado a, por Decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar...”.

Entretanto, considerando que no Conselho Gestor a decisão final é sempre da Prefeitura, esse artigo continua sendo questionado.

Dessa forma, percebe-se que, apesar de terem sido delimitadas as ZEIS, um instrumento que garante os direitos sociais de permanência no lugar e o processo de regularização urbanística e fundiária, vemos que, em Fortaleza prevalecem os projetos pontuais e imediatistas de criação de uma Fortaleza turística, sede da Copa do Mundo, estratégica sobre o Planejamento Urbano tradicional e democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PLANO PRA QUEM?

Finalizamos esse artigo levantando algumas reflexões que fazem parte de nossa tese, mas que ainda não estão respondidas.

Se as ZEIS são instrumentos que garantem os direitos das comunidades; se são instrumentos que estão previstos na lei federal Estatuto da Cidade e no Plano diretor de Fortaleza; por que não têm prevalecido em detrimento desses projetos Estratégicos?

Se os projetos são de tamanha relevância que justifiquem os impactos que provocarão nas comunidades, por que não inseri-los em um plano maior que englobe as ZEIS e a melhoria da qualidade de vida de seus moradores.

O verdadeiro legado que uma gestão, evento, ou projeto pode deixar para uma cidade são as melhorias para a população em geral, e não as marcas que estão sendo dedicadas nessas comunidades atingidas.

O que observamos no momento é que a Fortaleza estratégica tem prevalecido sobre a Fortaleza democrática, representada pelo Plano Diretor, que garante os direitos por lei.

REFERÊNCIAS

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. *Estatuto da cidade*. Brasília, 2001.

FORTALEZA. PREFEITURA. *Plano diretor participativo de Fortaleza*. Fortaleza: 2009.

MACHADO, E. G. *Planejamento Urbano, Democracia e Participação Popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

FERREIRA, J. e MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M. e CYMBALISTA, R. (orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.



del RIO, V. *Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos*. In: Vitruvius – Universo Paralelo de Arquitetura e Urbanismo. Arqutexto 015. Texto especial 091. Rio de Janeiro, 2000.

SASSEN, S. *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo, Nobel Ltda., 1998.

SÁNCHEZ, F. *A Reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó, Argos, 2003.

Vasconcelos, L. *Em Busca de uma Sustentabilidade Socioambiental Urbana: Proposição para o Bairro Simbólico Serviluz*. Trabalho Final de Graduação. Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.