

A REGULAMENTAÇÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA E A LUTA SOCIAL PELO DIREITO À CIDADE

Jéssica do Nascimento Ferreira

Thais Oliveira Ponte

Centro Universitário Fametro - Unifametro

jessicaferreira1996@yahoo.com.br

thaisolponte@gmail.com

Título da Sessão Temática: *Produção do Espaço, Ocupação, Gestão e Cidadania*

Evento: Conexão Unifametro 2019

RESUMO

O tema deste trabalho é o direito à moradia em Fortaleza, mais especificamente, a sua efetivação a partir da regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se concretiza com a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). A regulamentação das ZEIS é um processo muito recente, que vem ocorrendo por intermédio de diversos agentes sociais e que ainda enfrenta desafios no que tange à necessidade de mudanças não só na cidade, mas principalmente no próprio sistema de governo, de modo que interesses políticos e imobiliários não estejam acima dos interesses públicos da população e que o proposto em lei seja solidificado e efetivamente cumprido. O objetivo deste estudo é apresentar, de forma sucinta, como vem ocorrendo a regulamentação da ZEIS em Fortaleza através de uma análise histórica, bem como do acompanhamento dessa discussão através das demandas dos movimentos sociais de luta por moradia digna. No sentido de operacionalizar o estudo foi realizada pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo de modo a coletar dados que dessem subsídio para a análise traçada nessa pesquisa.

Palavras-chave: Direito à moradia. Direito à cidade. Zonas Especiais de Interesse Social. Planejamento urbano.

INTRODUÇÃO

O debate acerca do direito à moradia é muito atual. Mesmo sendo a moradia considerada um direito humano fundamental, positivado por inúmeros Estados, bilhões de pessoas moram de forma precária em todo o mundo, inclusive nos países ricos.

As péssimas condições de moradia da população nas cidades brasileiras desencadearam, principalmente a partir da década de 1980, a forte eclosão de movimentos sociais ligados à reforma urbana, que se pautaram por muito tempo pela reivindicação de que

o direito à moradia fosse positivado no ordenamento jurídico nacional. Atualmente, a noção de moradia ultrapassa bastante aquela de habitação, na medida em que integra elementos protetivos que vão muito além do abrigo material contra as intempéries da natureza. Para a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2008), o direito à moradia consiste em prover às pessoas, de modo abrangente, a possibilidade do desenvolvimento humano, econômico, cultural, social e espiritual.

A cidade de Fortaleza não é uma exceção diante desse cenário de precariedade. O problema do acesso à moradia remonta às origens do processo de urbanização local. Nas primeiras plantas de ordenamento da cidade, já é possível identificar habitações precárias fora dos limites do assentamento central.

Na tentativa de transformar essa realidade os movimentos sociais, formados por lideranças comunitárias junto a ONGs e setores engajados da universidade, conquistaram um importante instrumento urbano que avança na garantia do direito à moradia digna, à saber: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS são áreas prioritárias para o investimento público no que diz respeito a regularização fundiária e urbanística. Atualmente, está ocorrendo o processo de regulamentação de 10 ZEIS consideradas prioritárias que estão na fase de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). Este trabalho tem como objetivo apresentar, de forma sucinta, como vem ocorrendo a regulamentação da ZEIS em Fortaleza através de uma análise histórica e da discussão a respeito do processo de regulamentação mais recente.

Dessa forma, por meio de pesquisa bibliográfica, de pesquisa documental e de pesquisa de campo, procura-se analisar o histórico de incorporação da ZEIS no Plano Diretor Participativo da Cidade, com especial foco na sua implementação que ocorre atualmente.

METODOLOGIA

Em termos gerais, a metodologia adotada nesta pesquisa divide-se em: 1) técnicas de *pesquisa bibliográfica*, 2) técnicas de *pesquisa documental* e 3) procedimentos de *pesquisa de campo*.

Em primeiro lugar, no que se refere à *pesquisa bibliográfica*, de um lado, a literatura revisada é composta fundamentalmente de trabalhos que abordam o direito à cidade e à moradia digna e, de outro lado, houve a preocupação de se basear, em estudos de caráter empírico em torno da questão da implementação da ZEIS.

O material selecionado para a pesquisa bibliográfica foi submetido a análise com base nas palavras-chaves já definidas para este estudo. Por fim, foi realizado fichamento das

principais ideias, questões, argumentos e citações desses textos, bem como a anotação e elaboração de ideias próprias.

Em segundo lugar, com relação à *pesquisa documental*, foi realizado o resgate da legislação atinente à matéria e documentos comprobatórios de medidas de gestão pública, especialmente, aqueles relacionados à ZEIS em Fortaleza.

Em terceiro lugar, as técnicas de *pesquisa de campo* tiveram início com o levantamento de informações e dados quanto aos PIRF que estão sendo elaborados atualmente, bem como ocorreu o acompanhamento *in loco* das reuniões entre os agentes envolvidos na elaboração do PIRF.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo de favelização de Fortaleza remonta às origens da urbanização da Capital. Ainda no século XIX, quando tem início a elaboração das primeiras plantas de ordenamento territorial, já existiam habitações precárias. O processo de favelização se intensifica em meados do século XX, associado às migrações de famílias provenientes do sertão, na tentativa de escapar das secas e buscar melhores condições de vida, uma vez que Fortaleza crescia e, aparentemente, parecia oferecer qualidade de vida para seus habitantes. Apesar do crescimento populacional, a expansão urbana não foi planejada, de modo que o aumento da população não correspondeu a um relativo aumento da infraestrutura urbana (SILVA, 1992).

O planejamento urbano de Fortaleza tem sido historicamente segregador e desigual, muitas vezes contribuindo para o crescimento da informalidade e da desigualdade no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada e à cidade. O poder local começou a contabilizar essas áreas por volta da década de 1970, numa das primeiras tentativas de correlacionar as políticas urbana e habitacional através da solicitação de recursos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Os programas habitacionais propostos e implantados ao longo das décadas não obtiveram resultados eficazes. A responsabilidade pela provisão de moradia ficou a cargo dos municípios, cujo despreparo se traduziu em proposições generalistas e com soluções inadequadas que desconsideravam as particularidades de cada comunidade, bem como sua participação. A estrutura desigual da cidade se mantém, marcada pela concentração de investimentos e lucros nas mãos de uma parcela mínima, centralização do poder, diferenciação no que diz respeito ao atendimento às demandas e desconsideração da diversidade social no espaço (PEQUENO e FREITAS, 2011). Em vista dessas problemáticas,

a principal força motriz de mudanças, no que tange à escala local, foram as dinâmicas de manifestação dos próprios bairros e comunidades. As ONGs, apoiadas por setores engajados da universidade, junto a associações de classe e suas ações de reivindicação de direitos, estimularam os movimentos sociais, através de dinâmicas de capacitação desses atores sociais para que fossem ampliados seus conhecimentos sobre seus direitos e da política urbana como meio de combate à desigualdade. Dentre suas pautas, estava a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), datado de 1992, cuja fragilidade tornava-o impraticável. Os debates se estenderam por anos, evidenciando a confluência de interesses que não contemplavam as camadas populares, até que, após as pressões, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) foi revisado e aprovado, com a inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS são o principal instrumento de garantia do cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia digna especialmente para a população de mais baixa renda. Sua incorporação no PDPFor foi fruto de um longo embate entre os movimentos sociais e os outros agentes envolvidos no processo de revisão do plano, tendo em vista que sua raiz conflita diretamente com a propriedade privada fundiária e imobiliária.

A ZEIS é um instrumento estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001) que visa priorizar os investimentos públicos em áreas predominantemente de baixa renda, sendo elas públicas ou privadas, por meio da regularização fundiária e urbanística e tendo como fim a efetivação do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. No total, o PDPFor delimita 135 territórios como ZEIS, divididos em três tipos: ZEIS tipo I (ZEIS 1), que são caracterizadas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada; ZEIS tipo II (ZEIS 2), que são loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos de Habitação de Interesse Social (HIS) precários; e ZEIS tipo III (ZEIS 3), que são terrenos vazios localizados em áreas dotadas de infraestrutura básica e que devem ter como prioridade a construção de HIS. É importante destacar que a inclusão da ZEIS no Plano Diretor é fruto da luta dos movimentos sociais urbanos materializando um direito já garantido na Constituição de 1988. Apesar da conquista, a implementação do instrumento ainda enfrenta muitos desafios. Mesmo com a delimitação das ZEIS no Plano Diretor, foi estabelecido um passo a passo para sua implementação, que só teve início em 2013, 4 anos após a promulgação do Plano Diretor, com a eleição de gestores dessas áreas e, mais recente, a implementação da regularização fundiária, urbanística e edilícia das ZEIS.

Entre 2013 e 2015, ocorreu a formação do Comitê Técnico Intersetorial das Zonas Especiais de Interesse Social, que teve como resultado um diagnóstico das áreas demarcadas como ZEIS dos tipos 1, 2 e 3; e a segunda etapa, entre 2016 e 2018, com a constituição da

Comissão das ZEIS, responsável pela elaboração coletiva de documentos e propostas de leis necessárias para a regulamentação, composta pelo poder público, representantes da sociedade civil e moradores de 10 ZEIS, selecionadas como prioritárias para regulamentação.

A etapa seguinte foi a eleição de um Conselho Gestor das ZEIS composto por membros do poder público e por moradores da própria ZEIS.

O passo seguinte, que vem ocorrendo atualmente é a elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). O PIRF vem sendo realizado pela Prefeitura em colaboração com as comunidades das 10 ZEIS prioritárias e quatro universidades com equipes multidisciplinares – Universidade de Fortaleza (Unifor), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Ceará (Uece) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) – estando cada uma responsável por determinada quantidade de Zeis e seus respectivos PIRFs¹. O PIRF visa um conjunto de ações que integram políticas socioeconômicas, fundiárias, ambientais e urbanísticas de forma participativa e coletivamente. Assim, pretende-se ampliar os espaços de participação para que seja promovida uma gestão mais democrática e que seja garantido, de fato, o direito à cidade e à moradia digna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível ver que o processo de produção do espaço urbano em Fortaleza é fruto da luta que envolve diversos agentes. É importante destacar que incorporação da ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza ocorreu devido a força de reivindicação dos movimentos sociais que travaram uma disputa em torno da terra urbanizada e, também, pela possibilidade de permanência nos seus locais de moradia. A luta da população continua e, apesar do aparente avanço na regulamentação das ZEIS em Fortaleza, ainda é preciso garantir que os planos que estão sendo elaborados sejam, posteriormente, implementados. Além disso, é de extrema importância a capacitação e participação da população, além do papel da universidade e das ONGS na intermediação e na assessoria técnica da população, para que possam ter plena noção de seus direitos e possam exigí-los de forma efetiva perante os órgãos responsáveis, cujo dever, mais do que assegurá-los, é cumpri-los. Para tanto, também são necessárias mudanças na estrutura administrativa, de forma a solidificar a intersetorialidade para que as políticas urbana e habitacional entrem em consonância. Além disso, as políticas

¹ 10 ZEIS iniciam processo de regulamentação. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 jul. 2018. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/10-zeis-iniciam-processo-de-regulamentacao-1.1968336>>. Acesso em: 07 set. 2019.

devem ser aplicadas de modo a priorizar o interesse social e coletivo através de ações que de fato garantam o direito à cidade e à moradia digna para toda a população, principalmente, para aquela cujo esses direitos são historicamente negados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 . **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. – 2. Ed., atual. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.

FORTALEZA, PREFEITURA MUNICIPAL DE, **Plano Diretor de Fortaleza** (Lei 062/2009), 2009.

FORTALEZA, PREFEITURA MUNICIPAL DE, **Plano Integrado de Regularização Fundiária**, 2016.

FORTALEZA. Prefeito Roberto Cláudio empossa 137 conselheiros das Zeis. **Prefeitura de Fortaleza**, 14 nov. 2018. Fortaleza. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-empossa-137-conselheiros-das-zeis>>. Acesso em: 11 set. 2019.

GARCIA, Camila. Como será Fortaleza nos próximos 10 anos? **Brasil de Fato**, Fortaleza, 13 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/08/13/como-sera-fortaleza-nos-proximos-10-anos/>>. Acesso em: 12 set. 2019

PEQUENO, L. R. B; FREITAS, C. F. S. **Desafios para implementação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**, ENAMPUR: 2011.

PINHO, Ana Virgínia Elias; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: caracterização e indicação de vulnerabilidades através do sistema de informação georreferenciado**. In: Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, 4., 2012, Recife, p. 001-007.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Ed., 1992