

# REVISTA DA ARQUITETURA: CIDADE E HABITAÇÃO

**Planejamento e cidadania: o processo participativo do plano urbanístico da ZEIS PICI em fortaleza**

**Planning and citizenship: the participatory process in the ZEIS PICI urban plan in Fortaleza**

Naggila Taissa Silva Frota

Júlia Brito Mafaldo

Clarissa F. Sampaio Freitas

Dossiê temático: Habitação no Terceiro Milênio  
Volume 1 • Nº 1 • Jan a Jun • 2021

# Planejamento e cidadania: o processo participativo do plano urbanístico da ZEIS PICI em fortaleza\*

## Planning and citizenship: the participatory process in the ZEIS PICI urban plan in Fortaleza

Naggila Taissa Silva Frota\*\*

Júlia Brito Mafaldo\*\*\*

Clarissa F. Sampaio Freitas\*\*\*\*

### Resumo

Em Fortaleza há a necessidade de uma ampla capacidade de mobilização da sociedade civil para que o planejamento urbano estatal seja capaz de contrariar os interesses do mercado é condição manifesta. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram inseridas na política urbana da cidade de Fortaleza com o plano diretor participativo de Fortaleza (PDPFor, 2019). A prioridade não tem relação com nível de precariedade, facilidade urbanística ou jurídica para regularização, e sim com a capacidade política de pressão e negociação dos territórios. Este artigo apresenta e analisa a metodologia de elaboração participativa do Plano Urbanístico da ZEIS Pici em Fortaleza de modo a refletir sobre êxitos e limitações do processo. A metodologia é composta de método analítico de revisão bibliográfica e método qualitativo de observação participante. Ao fim, foi observado que, apesar de expostos os critérios de elaboração das propostas e de haver clara demonstração que a intenção da atividade seria modificá-las, substituí-las e até excluí-las, percebeu-se um caráter pouco interativo e a dificuldade de compreensão de propostas.

**Palavras-chave:** Fortaleza, ZEIS PICI, Planejamento Urbano

### Abstract

In Fortaleza there is a need for a broad capacity to mobilize civil society so that state urban planning is capable of countering the interests of the market is a clear condition. The Special Areas of Social Interest (ZEIS) were inserted in the urban policy of the city of Fortaleza with the participatory master plan of Fortaleza (PDPFor, 2019). The priority is not related to the precariousness level, urban or legal facility for regularization, but to the political capacity of pressure and negotiation of the territories. This article presents and analyzes the methodology of participatory elaboration of the ZEIS Pici Urban Plan in Fortaleza in order to reflect on the successes and limitations of the process. The methodology consists of an analytical method of bibliographic review and a qualitative method of participant observation.

\* Recebido em 31/07/2020

Aprovado em 16/03/2021

\*\* Arquiteta Urbanista formada pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará - PPGAU+D UFC. Docente na Universidade de Fortaleza. Atua principalmente nas áreas de planejamento urbano, planejamento da paisagem, sistema de espaços livres, assentamentos precários e geoprocessamento.

E-mail: naggilafrota@gmail.com

\*\*\* Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Ceará (2019), com intercâmbio no Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine Université Grenoble Alpes. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano, projeto urbanístico, regularização fundiária, urbanização de assentamento precário, assistência técnica para habitação de interesse social e avaliação de política pública habitacional.

E-mail: juliabritomafaldo@gmail.com

\*\*\*\* Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC 1999), mestrado em Planejamento Urbano e Regional na University of Illinois at Urbana Champaign (UIUC 2003). Possui doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UNB 2009). Foi professora visitante na Universidade de Illinois em Urbana Champaign (UIUC 2015/2016). Atualmente é membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará.

E-mail: clarissa@arquitetura.ufc.br

At the end, it was observed that, although the criteria for preparing the proposals were exposed and there was a clear demonstration that the intention of the activity would be to modify them, replace them and even exclude them, a little interactive character and the difficulty were perceived understanding of proposals.

**Keyword:** Fortaleza, ZEIS PICI, Urban Planning

## 1 Introdução

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor, 2019) marcou a inserção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>1</sup> na política urbana da cidade entre os instrumentos previstos para alcançar o Princípio da Função Social da Propriedade. A partir de então, a ZEIS, em Fortaleza, passou a ser ferramenta importante para visibilizar territórios, lutas por direitos e conflitos de interesse nos âmbitos do planejamento municipal.

O PDPFor indica que, para cada ZEIS mapeada, seja elaborado, de forma participativa, um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), com o propósito de que a regularização não se limite à titulação da posse, mas abranja o desenvolvimento integrado nos âmbitos social, econômico e ambiental. Após anos de grande mobilização comunitária e negociações com a gestão municipal, somente em 2018 deu-se início ao desenvolvimento dos PIRFs de 10 ZEIS prioritárias em Fortaleza.

### 1.1 Objetivos

No contexto apresentado, este artigo apresenta e analisa a metodologia de elaboração participativa do Plano Urbanístico da ZEIS Pici em Fortaleza de modo a refletir sobre êxitos e limitações do processo. O Plano Urbanístico foi um dos produtos do PIRF desenvolvido pelo Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC), e foi elaborado por uma equipe

<sup>1</sup> As ZEIS correspondem a um instrumento que permite adotar como alvo da política urbana áreas da cidade caracterizadas por: irregularidade fundiária, precariedade das infraestruturas, desordem urbanística, condição de pobreza e densidade excessiva (SOUZA, 2001).

multidisciplinar, dentre os quais os autores deste trabalho.

A reflexão sobre a experiência tornou necessário ao artigo evocar questões além da análise metodológica, as quais envolvem as condições e as estruturas em torno da participação no planejamento urbano. Desse modo, são colocados em relevo as interações possíveis, entendidas como influência recíproca, entre municipalidade, equipe técnica (da UFC) e comunidade, a fim de compreender de que forma o planejamento urbano participativo contribui para o fortalecimento de práticas de cidadania vivenciadas de baixo para cima e que extrapolam a institucionalidade.

### 1.2 Metodologia

Adotamos, inicialmente, o método analítico de revisão bibliográfica, no qual analisaremos alguns conceitos sobre a relação Estado e cidadãos e sobre o planejamento urbano no contexto da regulamentação da ZEIS em Fortaleza. Em seguida, a partir do método qualitativo de observação participante, apresentaremos a descrição comentada do processo de elaboração do Plano Urbanístico da ZEIS Pici, para, ao fim do artigo, refletirmos sobre a adequação metodológica aplicada e os resultados obtidos.

## 2 Justificativa: cidadania, planejamento participativo e a ZEIS em Fortaleza

### 2.1 Cidadania

Com base em Miraftab (2012), a relação entre Estado e cidadãos é estabelecida, numa concepção moderna, pelo contrato social, no qual o Estado é responsável pela manutenção do bem-estar social a partir da garantia dos direitos básicos de forma igualitária para a população. No acordo os indivíduos são representados, coletivamente, pelo Estado e regidos por regras e leis estipuladas por ele, que, por sua vez, implicam um conjunto de deveres e obrigações. Nesse contexto, “a cidadania marca os direitos, expectativas e responsabilidades associadas

à participação em uma comunidade política estruturada pelo Estado-nação [...]” (MIRAFTAB, 2012, p. 1180, tradução da autora).

Contudo, interesses econômicos fomentados por alianças entre representantes do Estado e grupos sociais específicos enfraquecem o contrato social, de tal maneira que o Estado prioriza ações e investimentos que beneficiam determinados setores em detrimento de uma parcela significativa da população que tenta por conta própria materializar suas condições mínimas de sobrevivência. O arranjo intrinsecamente injusto do Estado na sociedade capitalista se torna evidente nos assentamentos precários das cidades brasileiras, onde a presença do Estado, muitas vezes, se dá de forma clientelista e seletiva, perpetuando a condição de marginalização e invisibilidade e minando a confiança dos moradores no poder público (FREITAS, 2019).

À vista disso, apresentam-se os limites da noção de cidadania centrada na figura do Estado, apontados por Miraftab (2012). Limites evidenciados não na direção do encolhimento da responsabilidade do Estado em garantir o bem-estar social, mas de ultrapassar o entendimento de cidadania como algo concedido pelo Estado.

Miraftab (2012), portanto, propõem a compreensão da cidadania como prática que estabelece estreita relação com o cotidiano, seja ela legitimada ou não pela legislação vigente. A cidadania, enquanto prática vivenciada de baixo para cima, cria novos canais de comunicação e exercício de direitos, que não eram previstos *a priori* pelo poder público, em que as reivindicações dos grupos socialmente vulneráveis são ouvidas e, em alguma medida, concretizadas. Essa forma de relação com o Estado, denominada pela autora como *invented spaces*, surge com base na ineficiência e falência dos instrumentos tradicionais de participação, os *invited spaces*.

## 2.2 Planejamento Participativo

Os espaços institucionais de participação, ou *invited spaces*, no âmbito dos processos de planejamento urbano, não raras as vezes, constituem evidências das fragilidades e incongruências da relação entre o Estado e a população pobre. Os dispositivos cunhados pelo Estatuto da Cidade para ampliar a

participação popular, como conselhos e audiências públicas, são limitados e frequentemente utilizados para legitimar processos predatórios de apropriação sobre bens coletivos. Ou seja, o planejamento urbano, que deveria ser a ferramenta do poder público de intervir na cidade em nome do interesse coletivo acaba “voltado para satisfazer interesses hegemônicos do bloco de poder, em nome de atender as necessidades dos grupos sociais subordinados” (LIMONAD, 2015, p. 97).

Em Fortaleza, a inserção das ZEIS no Plano Diretor Municipal (PDPFor/2009) foi destacada como uma instância de direito conquistado, ou, conforme Pequeno e Freitas (2012, p. 493), [...] um diferencial no sentido de viabilizar transformações estruturais na implementação da política urbana. Tratando-se de instrumento que congrega setores da cidade em que o conflito socioespacial e as disputas territoriais tendem a eclodir.

Contudo, mesmo diante de um cenário político, jurídico e institucional posterior ao Estatuto da Cidade relativamente favorável à implementação de políticas urbanas — com a presença de partidos progressistas tanto na esfera federal como na gestão municipal —, a responsabilidade sobre os passos avançados rumo à regulamentação e implementação do instrumento ZEIS recaíram fortemente sobre a sociedade civil organizada.

## 2.3 ZEIS em Fortaleza

Como resultado de um árduo processo de luta comunitária (descrito em Freitas, 2015; Brasil, 2016; Fernandes e Freitas, 2020), apenas 10 ZEIS do total de 44<sup>2</sup> presentes no PDPFor, foram entendidas como prioritárias<sup>3</sup>. Para elaborar os Planos específicos para esses territórios, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) indicou as três maiores universidades do município, ficando a UFC responsável pelas ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

<sup>2</sup> No PDPFor 2009 são previstas 44 ZEIS Tipo 1 que consistem em áreas prioritárias de investimento, pois possuem assentamentos precários.

<sup>3</sup> São ZEIS prioritárias: Pirambu, Moura Brasil, Poço da Draga, Serviluz, Praia do Futuro, Mucuripe, Lagamar, Pici, Dionísio Torres e Bom Jardim.

O processo de luta pela efetivação da ZEIS em Fortaleza revela a evidente dimensão política do planejamento urbano. O caso de Fortaleza ilustra a afirmação de Limonad (2015). Para ela, as tomadas de decisão e a implementação de políticas públicas são bem mais vinculadas à capacidade de mobilização, negociação e às alianças dos agentes sociais do que ao rigor técnico-científico, relevância ou pertinência dos instrumentos, projetos e planos em pauta. Tal proposição teórica também está presente em Friedmann (1987, p. 21), em suas palavras:

[...] [P]lanners rarely accomplished more than private interests were prepared to accept. When civic passions were inflamed by some particular practice - such as the dumping of toxic wastes [...] - planners might move against the interests of property and business. But such moments were relatively rare, and once passions had cooled, earlier gains might be reversed.

Em Fortaleza a necessidade de uma ampla capacidade de mobilização da sociedade civil para que o planejamento urbano estatal seja capaz de contrariar os interesses do mercado é condição manifesta, por exemplo, na definição das ZEIS enquanto prioritárias ou não. A prioridade não tem relação com nível de precariedade, facilidade urbanística ou jurídica para regularização, e sim com a capacidade política de pressão e negociação dos territórios, principalmente durante o período de funcionamento de um Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário da ZEIS, ativo entre 2013 e 2015, e, posteriormente, durante a Comissão de Acompanhamento da Regulação e Implantação da ZEIS, cujos trabalhos ocorreram entre 2016 e 2017.

Isso requer que o processo e o produto do planejamento urbano em assentamentos precários sejam apropriados pelos verdadeiros interessados politicamente em sua implementação, contribuindo para a autonomia dos grupos frequentemente subjugados pelo aparato estatal de planejamento urbano. Os planos realizados de forma participativa/colaborativa podem se tornar uma ferramenta na luta por melhorias urbanísticas no território diante da agenda de planejamento do poder público, agindo como catalisador de práticas cidadãs, naquele sentido cunhado por Miraftab (2012).

Segundo Baltazar e Kapp (2012), ser autônomo significa ser governado por normas autodefinidas e o planejamento autônomo é aquele cujas estruturas são definidas, diretamente, pelas pessoas envolvidas. Nesse ponto, as autoras colocam em questão a essência tradicionalmente prescritiva e fechada das formas de planejamento urbano tradicionalmente elaborado por arquitetos urbanistas.

## 2.4 O estudo de caso: a ZEIS PICI

O processo de viabilização do PIRF da ZEIS PICI usou como documento base um Termo de Referência (TR), desenvolvido pela Universidade em negociação com a Prefeitura (IPLANFOR), que definiu o escopo da contratação da UFC pelo IPLANFOR. Nesse documento é notável seu caráter prescritivo. O TR apresenta, detalhadamente, produtos, conteúdos, etapas, métodos e cronogramas do Plano. Contudo, ao mesmo tempo em que o documento evidencia as limitações do planejamento participativo institucional, que não favorece o desenvolvimento do planejamento autônomo, seu processo de negociação foi o momento oportuno para a equipe técnica da UFC amarrar questões relativas à natureza participativa do Plano.

O TR, e posteriormente o Plano de Trabalho<sup>4</sup>, deixam claro o papel deliberativo do Conselho Gestor<sup>5</sup> sobre as ações do PIRF, de modo a garantir a gestão democrática do território, além de incluir em suas versões finais, por pressão da UFC, a instalação do Escritório de Campo e a contratação dos Mobilizadores Sociais, elementos que haviam sido pactuados, coletivamente, no momento anterior de diálogo como os moradores das ZEIS juntamente ao Comitê da ZEIS, e posteriormente excluídos pelo IPLANFOR em versões preliminares do documento.

O Escritório de Campo consistiu em um espaço físico instalado no território da ZEIS com o objetivo de funcionar como centro de apoio às atividades de produção, articulação e divulgação do trabalho. Os Mobilizadores Sociais foram moradores

<sup>4</sup> O Plano de Trabalho foi o primeiro produto do PIRF.

<sup>5</sup> Os Conselhos Gestores são compostos por 10 representantes, sendo 5 da sociedade civil, distribuídos entre moradores das ZEIS, entidades e movimentos populares que atuam na comunidade, e outros 5 do Município.



da ZEIS contratados para trabalhar juntamente à equipe técnica no engajamento da população com as atividades.

Não obstante às conseqüentes limitações decorrentes da condição heterônoma do TR e do Plano de Trabalho, estes concederam ampla margem para a definição da metodologia de elaboração dos produtos. Em seguida, apresentaremos o que foi o método aplicado no Plano Urbanístico da ZEIS Pici, com destaque para as Oficinas Participativas, adicionando os elementos da prática a embasar a discussão relacional a partir dos conceitos abordados.

### 3 Análise e discussão dos dados: o plano urbanístico ZEIS PICI e as oficinas participativas

Os PIRFs conduzidos pela UFC, previstos para serem elaborados em 6 meses, foram compostos por 8 produtos multidisciplinares pensados em sequência, sendo Plano Urbanístico o produto de número 5. O TR definiu o Plano Urbanístico (PU) como “conjunto de ações integradas que visam atender às demandas da comunidade em ZEIS por infraestrutura urbana, equipamentos sociais e melhorias das condições habitacionais” (FORTALEZA, 2019, p. 13) e designou, detalhadamente, seus conteúdos com pouca margem para adaptação. Propomos a analisar o método utilizado para elaboração do Plano iniciando com os procedimentos aplicados em todos os 03 territórios de responsabilidade da UFC, para, em seguida, adentrar nos momentos específicos da ZEIS Pici.

O primeiro passo consistiu na elaboração de uma base de dados a partir duas frentes: (1) organização de base de dados secundários georreferenciados com aplicação de ferramentas de modelagem da informação e (2) geração e organização de dados primários.

Da primeira frente destacamos: a sistematização de dados georreferenciados relativos ao território; a complementação da base cartográfica da ZEIS; a associação de atributos às feições por meio de algoritmos computacionais e processamento de dados e

a alimentação, manipulação e atualização das informações através de um banco de dados integrado<sup>6</sup>.

Referente à segunda frente, destacamos as informações geradas pelos demais grupos multidisciplinares, principalmente as oficinas de Cartografia Social<sup>7</sup>, a Etnografia Rua-a-rua<sup>8</sup> e as entrevistas semiestruturadas com moradores da ZEIS<sup>9</sup>.

No prosseguimento do trabalho, para sobrepor e contrapor todos os dados gerados, foi aplicado o método de Análise de Adequabilidade de Ian McHarg (1969), no qual o território é decomposto em camadas de informação graficamente elaboradas de modo a viabilizar e favorecer a leitura descomplicada de diferentes temáticas pertinentes. Como resultado, a sobreposição das camadas torna possível espacializar diretrizes e ações.

O momento estruturante da etapa analítico-propositiva ocorreu em *workshops* (Figura 1) da equipe de Arquitetura e Urbanismo com a participação dos Mobilizadores Sociais, que objetivou esboçar proposições viáveis e adequadas a sanar fraquezas e ampliar potencialidades. Essas proposições foram sistematizadas pela equipe técnica de modo a compor cenários a serem discutidos e pactuados nas Oficinas Participativas com os moradores das ZEIS em seus territórios.

<sup>6</sup> O funcionamento e a estruturação do banco de dados estão detalhados em SOUSA, 2018.

<sup>7</sup> A cartografia social é um modo colaborativo dos próprios moradores representarem seu território destacando os elementos mais importantes a partir da sua ótica. A construção dos mapas sociais, com auxílio da equipe técnica, possibilita o mapeamento de ações e o exercício da cidadania (ARAÚJO, 2014).

<sup>8</sup> Foram realizadas caminhadas pelas ruas da ZEIS Pici, a fim de obter uma descrição qualitativa da realidade material e cultural.

<sup>9</sup> A distribuição da amostra foi realizada com base na população da ZEIS resultando em 183 questionários aplicados nas casas escolhidas por meio do sorteio. Os Mobilizadores Sociais acompanhavam os técnicos para apresentar o PIRF aos entrevistados e para ajudar na circulação dentro dos assentamentos.

**Figura 1:** Workshop para elaboração dos materiais a serem utilizados nas oficinas do PU.



Fonte: PIRF-UFC (2019)

### 3.1 A ZEIS Pici

A ZEIS Pici está localizada na região oeste de Fortaleza, uma área densamente povoada por uma população de classe média-baixa e baixa, e conta com cerca de 20.000 moradores que ocupam um território de, aproximadamente, 86 hectares. Ela é formada por diversos assentamentos que possuem datas de surgimento, perfil dos moradores e morfologia urbana distintos entre si. Estabelecemos maior contato com os assentamentos denominados Futuro Melhor, Entrada da Lua, Feijão, Planalto do Pici e Fumaça, por serem os locais de maior atuação dos Mobilizadores Sociais.

O assentamento Planalto do Pici surgiu a partir da ocupação de terrenos da União, por volta dos anos 60, a partir da iniciativa de um grupo de famílias vindas de outras regiões da cidade e organizadas pelo Conselho Eclesial de Base, que por meio do regime de mutirão executaram o loteamento e a construção das casas. Essa área já foi alvo de processo de regularização fundiária anterior ao PIRF (FREITAS; LIMA, 2012), e não concretizado, criando resistência à mobilização e participação em novas iniciativas da mesma natureza. Pela proximidade com o campus da UFC, diversos projetos de extensão atuam nessa área, entretanto, os moradores afirmam se sentirem distantes e excluídos pela comunidade acadêmica.

As atividades do PIRF, de uma forma geral, procuraram formas de integração entre a sociedade e a Universidade. Com base nessa perspectiva, destaca-se que, na ZEIS Pici, o Escritório de Campo foi instalado no Espaço Cultural Margarida Alves, local

que já havia sido sede de ONGs e coletivos culturais da comunidade e que, atualmente, é de administração comunitária, e que os Mobilizadores foram moradores com perfis diversificados muito relacionados à coletivos de juventude e movimentos culturais com notória capacidade de articulação no território. Diversas ferramentas, descritas no tópico a seguir, foram incorporadas no Plano Urbanístico e agiram no sentido de efetivar e qualificar a participação da comunidade.

### 3.2 As Oficinas Participativas

Para dar início às Oficinas Participativas do Plano Urbanístico, houve reunião com o Conselho Gestor. Nesse momento foram explanadas as características e objetivos das atividades a serem desenvolvidas, sua metodologia e necessidades, para a contribuição de Conselheiros e Mobilizadores e pactuação dos locais, datas e quantidade de oficinas. As Oficinas deveriam atender aos seguintes objetivos, os quais se relacionam aos conteúdos do TR e do Plano de Trabalho:

- pactuar as ações referentes ao Plano Urbanístico do PIRF da ZEIS Pici;
- definir a prioridade de ações presentes no Plano Urbanístico do PIRF da ZEIS Pici;
- definir dois espaços públicos a serem alvo de projetos específicos a serem detalhados pela equipe técnica de Arquitetura e Urbanismo do PIRF-UFC.

Foram definidas duas Oficinas a serem realizadas em áreas distintas do território da ZEIS, o Planalto do Pici e a Entrada da Lua, com a intenção de abranger participantes com demandas e vivências diversificadas. O horário de início escolhido foi o fim da tarde, para garantir que parte dos moradores já estaria de volta do trabalho, e a duração estabelecida foi de, no máximo, 4 horas, para manter o engajamento dos participantes com a atividade.

A Oficina 1 aconteceu no Espaço Margarida Alves, onde estava instalado o Escritório de Campo, e contou com 15 participantes, sendo 9 Mobilizadores Sociais ou Conselheiros; a Oficina 2 ocorreu em um salão paroquial, e contou com 12 participantes, sendo 4 Mobilizador e 2 Conselheiro.

Quanto ao formato, as Oficinas tiveram por base o conteúdo elaborado durante e após o *workshop*, o material e as atividades foram pensadas com objetivo de apresentar para os participantes as proposições, e, então, desenvolver uma discussão qualificada que fosse capaz de validar, modificar, excluir e incluir propostas para, ao final, pactuar decisões.

As proposições foram organizadas por temas agrupados em virtude da complementaridade, resultando em um grupo temático para tratar sobre mobilidade e saneamento ambiental e outro grupo temático para tratar sobre espaços livres e equipamentos comunitários.

A oficina foi dividida em quatro momentos diferentes:

- apresentação dos participantes e da equipe, explanação sobre ZEIS, o PIRF, temáticas, objetivos e atividades da Oficina;
- divisão em dois grupos por eixo temáticos para sensibilização, exposição, discussão e pactuação das ações a serem contidas no Plano Urbanístico;
- votação para definição da ordem de priorização das ações, ainda nos subgrupos;
- união dos grupos para troca de informações e definição de dois espaços públicos a resultarem em projetos específicos elaborados pela equipe técnica.

Para condução das atividades em cada um dos grupos, materiais e recursos diferentes foram utilizados em acordo às especificidades temáticas. Em linhas gerais, foram inicialmente apresentados mapas impressos, em formato A1, com o limite da ZEIS, informações para facilitar a localização no território e as proposições previamente sistematizadas pela equipe técnica, as quais também estavam expostas por escrito com imagens ilustrativas em cartazes afixados nas paredes.

Paralelamente, foi disponibilizada base cartográfica adicional, papéis transparentes, canetas coloridas, alfinetes e bandeirinhas, e, durante a discussão, os mapas foram manuseados, riscados e anotados para transposição de propostas validadas, adição de propostas novas, indicação de melhor localização para equipamentos públicos e comunitários, pas-

sagem de transporte coletivo, lixeiras, semáforos e faixas de pedestre, dentre outros elementos (Figuras 2 e 3).

**Figuras 2 e 3:** Materiais utilizados nas oficinas do PU.



**Fonte:** PIRF-UFC (2019).

O terceiro momento da Oficina tratou da definição e priorização das ações selecionadas para compor o PU da ZEIS Pici. A equipe técnica elaborou cédulas de votação, as quais foram preenchidas com as ações selecionadas, e os participantes, munidos de adesivos com pontuações, indicaram as ações mais prioritárias. A somatória dos pontos definiu uma hierarquia de priorização (Figuras 4 e 5).



**Figuras 4 e 5:** Participantes das oficinas votando na hierarquização das propostas.



Fonte: PIRF-UFC (2019).

Por fim, o último momento teve partida com a apresentação de um representante de cada grupo sobre o processo e os resultados da atividade desenvolvida, seguida por momento tira-dúvidas. Logo após, houve discussão em assembleia para definição dos espaços públicos a serem projetados pela equipe técnica de Arquitetura e Urbanismo do PIRF-UFC.

A equipe técnica conduziu a discussão por meio de questionamentos ao grupo acerca da viabilidade técnica e financeira de cada intervenção, da localização democrática e estratégica em relação à totalidade dos moradores da ZEIS, dos arranjos institucionais que facilitariam a execução da proposta

e da diversidade nos usos dos espaços existentes e propostos. O intuito primeiro era chegar ao consenso, entretanto este não sendo atingido após esgotados os argumentos dos moradores, utilizou-se de votação para a definição dos espaços público, encerrando-se assim a realização da oficina.

### 3.3 Reflexões Metodológicas

As Oficinas Participativas enfrentaram como principais entraves o cronograma estabelecido no TR, criticado pelo Conselho Gestor e pelos Mobilizadores Sociais e claramente um limitante ao processo participativo. Diante dessa restrição, a quantidade de Oficinas foi reduzida, enquanto a comunidade considerava necessário, pelo menos, quatro Oficinas para contemplar os diferentes territórios dentro da ZEIS, mas foram realizadas somente duas.

O Mobilizadores e Conselheiros demonstraram maior domínio sobre os temas tratados em comparação à maioria dos moradores do território, agregando contribuições oriundas do acúmulo das discussões desenvolvidas ao longo de todo o PIRF, condição que poucos moradores alcançaram, dada a inconstância da presença nas atividades, esse fato tornou Mobilizadores e Conselheiros formadores de opinião e mediadores de conflitos.

Por conseguinte, percebeu-se maior engajamento dos moradores que estiveram presentes em mais de uma Oficina do PIRF, aqueles que acompanharam a elaboração da Cartografia Social, momento inicial em que diagnóstico e proposições foram elaboradas pelos próprios moradores de forma autônoma, apresentaram maior autonomia posteriormente durante a Oficina do Plano Urbanístico, momento em que as propostas de intervenção foram levadas pela equipe técnica. Fica evidente, também, uma positiva e necessária associação entre os métodos.

Apesar de expostos os critérios de elaboração das propostas e de haver clara demonstração que a intenção da atividade era modificá-las, substituí-las e até excluí-las, foi perceptível o caráter pouco interativo de alguns momentos da Oficina e a dificuldade de compreensão de propostas que exigiam a participação em atividades preliminares, sendo os

mapas impressos, as imagens de exemplo e os materiais manipuláveis de grande valia para progredir no raciocínio coletivo, uma vez que tiraram do campo abstrato as proposições.

Quanto a questões de conteúdo, dentre as diversas intervenções, aquelas que propunham remoção ou adequação de casas para mitigação de riscos, aperfeiçoamentos infraestruturais e de habitabilidade foram as que geraram maior discussão entre os participantes. O debate ocorreu a despeito de o grupo ter adotado como premissa do Plano Urbanístico que as eventuais remoções de habitações para melhorias urbanísticas deveriam ser mínimas e evitadas sempre que possível. No momento do debate, foi importante o papel da equipe técnica e dos Conselheiros em ressaltar o benefício coletivo em detrimento da propriedade privada.

A combinação de saber técnico e saber comunitário resultou em soluções urbanísticas inicialmente não previstas por moradores ou técnicos. Como exemplos podemos citar: a solução para passagem de transporte coletivo que exigia a readequação das casas onde havia o estreitamento viário, inicialmente rejeitada, mas posteriormente pactuada com modificação do percurso; a implantação de calçadas e arborização, antes vista como impossível pelos moradores, teve sua viabilidade compreendida após explanação acerca da adequação do tráfego de veículos e implantação de vias compartilhadas; a necessidade de construção de rede de drenagem secundária no centro das vias como solução ao fechamento de bueiros nas sarjetas pelos moradores que alegam inconveniência; a localização de alguns novos equipamentos comunitários, definida pelo equipe técnica por meio da análise de raios de caminhabilidade, e modificada a partir de critérios relacionados à pertencimento e dinâmicas territoriais.

Ao final das discussões, chegou-se ao consenso de inserir diretriz no Plano Urbanístico afirmando que qualquer projeto que implicasse em remoção seria discutido e deliberado por meio de reuniões de quarteirão acompanhadas pelo Conselho Gestor. Adicionou-se a essa condição a obrigatoriedade de haver a relocação da família para sua nova unidade habitacional antes do início de obras. Apenas após esse adendo, a comunidade se sentiu representada no PU.

Na última etapa da Oficina, a análise técnica apontou a escolha para um grande terreno subutilizado que já havia passado por sucessivas tentativas de ocupação, entretanto, esta intervenção não foi a mais votada. Ficou clara a existência de um componente político-social, impossível de ser previsto, que se manifesta nos momentos de reunião entre os moradores, reforçando a importância da autonomia da comunidade nos espaços de decisão.

O documento final foi apresentado em reunião ordinária do Conselho Gestor, nessa ocasião, o Conselho decidiu por sua aprovação, mediante ressalvas a serem enviadas posteriormente, alegando considerar o apresentado em acordo com o que vivenciaram nas Oficinas e com suas prioridades para o território.

## 4 Considerações finais

Após a descrição do percurso traçado pelo PIRF, no recorte do Plano Urbanístico, podemos apontar os avanços e desafios mais relevantes dessa experiência de planejamento participativo.

É imprescindível compreender que o contexto no qual o PIRF foi concretizado resultou de uma ampla organização de grupos representantes de diversas ZEIS de Fortaleza, sem a pressão e a participação ativa desses grupos nos *invited spaces* da Prefeitura dificilmente o PIRF teria sido realizado. A capacidade de articulação por parte dos movimentos sociais e lideranças comunitárias é fruto de anos de luta e acúmulo de outros espaços de organização em torno de pautas como o direito à moradia e à cidade, *invented spaces*, fortalecidos por assessorias técnicas e grupos de extensão da própria UFC<sup>10</sup>. A postura de constante envolvimento e cobrança do campo popular permaneceu em toda a elaboração do PIRF e foi externalizada por meio de críticas, sugestões e presença assídua nas atividades desenvolvidas, compondo, assim, a primeira camada para a construção de um processo de planejamento urbano participativo.

<sup>10</sup> Participação na Frente de Luta por Moradia e no Plano Popular da ZEIS Bom Jardim, este disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>

Apesar de avaliarmos que o PIRF representou alargamento nos limites institucionais do planejamento urbano em Fortaleza, sobre o caráter deliberativo do Conselho Gestor, faz-se necessário registrar que foi previsto em contrato que o pagamento da equipe técnica seria feito mediante entrega da versão final dos produtos, logo, somente após aprovação do Conselho, porém os recursos foram liberados com a entrega dos produtos ao IPLANFOR, anterior passagem pelo Conselho, o que denuncia o papel ainda enfraquecido dessa instância na visão do poder público.

Sobre outro aspecto, avaliamos que a permanência do Escritório de Campo e dos Mobilizadores Sociais no TR constituíram uma conquista essencial para ampliar as possibilidades de diálogo e para o estabelecimento de uma relação de confiança entre Conselheiros, Mobilizadores, moradores e equipe técnica. O fato de o Escritório de Campo na ZEIS Pici ter ocupado uma sala de um espaço comunitário tornou possível observar diferenças, em relação aos territórios onde este não ocorreu, na apropriação do espaço pelos moradores, tornando efetivo, para além do período de elaboração do PIRF, o ganho das melhorias físicas e da compra de equipamentos que foram feitos com os recursos do Plano.

Quanto aos Mobilizadores Sociais, estes foram fundamentais na difusão de informação em linguagem acessível e atrativa para os moradores. Suas maiores críticas ao processo foram o tempo curto, a falta de recursos e materiais para divulgação e a linguagem tecnicista de algumas reuniões e atividades. A mediação desempenhada por eles foi essencial para viabilizar o diálogo dos moradores com a equipe técnica e o poder público. Superar o cenário de baixa credibilidade e desconfiança no processo de planejamento urbano por parte dos moradores foi um dos principais desafios do PIRF. Nesse ponto adiciona-se mais uma camada neste processo participativo, que, apesar de não configurar um planejamento autônomo, foi capaz de abrir espaço para ações autônomas presentes no diálogo estabelecido de morador para morador sem a interferência do olhar técnico ou do poder público.

Apesar do empenho dos Mobilizadores, destacamos as dificuldades em trazer “moradores co-

muns” das áreas mais pobres aos espaços de participação, sobre isso, no contexto dos processos do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Abers (1998) analisou que os cidadãos pobres são menos propensos a participar, por carecerem de tempo, recursos e por não considerarem que a participação nesses espaços se reverte em resultados práticos. Sobre esse aspecto, destacamos a importância da contratação remunerada dos Mobilizadores Sociais pelo PIRF, além dos elementos que apontam a continuidade de sua articulação após o fim do Plano, como a manutenção de página em rede social que, durante a elaboração do PIRF, veiculava comunicados sobre as Oficinas e atualmente, após a conclusão do PIRF, divulga informações do interesse da comunidade.

Ambos recursos analisados demonstram o empenho da UFC em cumprir sua função social enquanto instituição pública de ensino, pesquisa e extensão, em sair das fronteiras espaciais da universidade e estabelecer trocas para também aprender com os moradores. Essa postura resultou na construção de uma relação de parceria selada pela percepção do desejo comum de avançar na democratização dos processos de planejamento urbano e na promoção de justiça socioespacial, materializados na possibilidade futura de melhorias para a ZEIS Pici.

A relação Universidade e sociedade explorada no PIRF, sugere caminhos para reestruturação da relação Estado e cidadãos, à medida que há o deslocamento para os territórios, ao invés da expectativa ou exigência que a população se faça presente nos espaços do Estado, *invited spaces*, nos quais ela não se identifica nem se sente representada.

De maneira geral, o processo exposto demonstra que o trabalho de construir e sistematizar informações sobre o território juntamente aos moradores permitiu que eles refletissem em conjunto sobre questões espaciais ainda não exploradas com profundidade, além de apontar caminhos para a qualificação da cidade informal além de tentativas ineficazes de torná-la semelhante à cidade formal. Soma-se a isso a potência dos processos participativos de planejamento urbano em visibilizar os anseios e a realidade dos moradores, antes invisíveis e

ausentes em documentos oficiais<sup>11</sup>. Com base nisso, avaliamos que o Plano Urbanístico, como produto e como processo, fortaleceu práticas de cidadania e as possibilidades de ação política na luta por justiça socioespacial dos residentes da ZEIS Pici, a partir de sua compreensão da viabilidade do acesso aos serviços urbanos e do exercício de direitos em seus territórios, respeitando suas características essenciais.

## Referências

- ABERS, Rebecca. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-537, 1998.
- ARAÚJO, Eliane. "A cartografia social vem se consolidando com instrumento de defesa de direitos." Rede Mobilizadores, 2014.
- BALTAZAR, A. P.; KAPP, S. "The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy." *Bulletin of Latin American Research*, v. 31, n. 2, p. 160-173, 2012.
- BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- COSTA LIMA, Mariana; FREITAS, Clarissa F. Sampaio; CARDOSO, Daniel. Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, p. 1-20, 2019.
- 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.
- FORTALEZA. Instituto de Planejamento. *Termo de Referência Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga*. 04 jun. 2019.
- FREITAS, Clarissa F. Sampaio. *Insurgent planning? Insights from two decades of Right to the city planning in Fortaleza*. City. Routledge, 2019.
- FREITAS, Clarissa. Fighting for Planning for the First Time, in Fortaleza, Brazil. *Progressive Planning*, v. 204, p. 11-14, 2015. Disponível em: [http://www.plannersnetwork.org/wpcontent/uploads/2015/09/PPM\\_Sum2015\\_Freitas.pdf](http://www.plannersnetwork.org/wpcontent/uploads/2015/09/PPM_Sum2015_Freitas.pdf)
- FREITAS, Clarissa; LIMA, Lara. Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária: o caso da ZEIS do Planalto Pici em Fortaleza, Ceará. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, 2012, Recife. *Anais...* Fortaleza, 2012.
- FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1987
- LIMONAD, E. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? In: [COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. M. (org.).] *Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 71-102.
- MCHARG, Ian. *Design with Nature*. New York: Doubleday/Nature History Press, 1969.
- MIRAFITAB, Faranak. Planning and Citizenship In: [WEBER, Rachel; Crane, Randall. (ed.)] *Urban Planning: Oxford: Handbook of*. Oxford University Press. 2012. Chapter 38. p. 1180-1204.
- PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. . Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 14, p. 485-506, 2012.
- SOUSA, Nome. *Modelando a percepção: o ambiente do patrimônio cultural edificado na regulação da forma urbana*. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

<sup>11</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre as consequências sociais negativas da invisibilidade dos assentamentos precários em Fortaleza ver Costa Lima *et al*, 2019.