

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

FORTALEZA



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

FORTALEZA



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Maria Clelia Lustosa Costa, Renato Pequeno e Alexandre Queiroz Pereira

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F84

Fortaleza [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Maria Clélia Lustosa Costa, Luis Renato Bezerra Pequeno e Alexandre Queiroz Pereira]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024.

5MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 7)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-990-0

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Fortaleza (CE) I. Observatório das Metrôpoles II. Pereira, Alexandre Queiroz III. Costa, Maria Clélia Lustosa IV. Pequeno, Luis Renato Bezerra

CDD 307.76

24-3986

CDU 316.334.56

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Pequeno

Organização:

Maria Clelia Lustosa Costa

Renato Pequeno

Alexandre Queiroz Pereira

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Frederico do Nascimento Rodrigues

Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante

10 **PREFÁCIO** **POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

14 **INTRODUÇÃO** **COMO MELHORAR A VIDA NA CIDADE?** Pautas urbanas em ano de eleições municipais..... 14

Alexandre Queiroz Pereira

19 **EIXO SEGREGAÇÃO URBANA E DESIGUALDADES**

CIDADE FRAGMENTADA: desigualdades e Desafios
para Fortaleza 20

Maria Clélia Lustosa Costa

**ECONOMIA URBANA E OS DESAFIOS NO MERCADO
DE TRABALHO.....26**

Alexsandra M. Vieira Muniz

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA: sustentabilidade,
Segurança Alimentar e Justiça Ambiental.....32**

Iara Rafaela Gomes

39 **EIXO GOVERNANÇA METROPOLITANA**

METRÓPOLES INGOVERNÁVEIS..... 40

José Borzacchiello da Silva

**DESARRANJOS POLÍTICOS E SEUS EFEITOS PARA A CIDADE
DE FORTALEZA..... 46**

Alexandre Queiroz Pereira

**CONCESSÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS À INICIATIVA PRIVADA:
onde está o problema?..... 50**

Alexandre Queiroz Pereira

**A REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA É MUITO
MAIS RURAL DO QUE SE IMAGINA..... 54**

Denise Elías e Renato Pequeno

59 EIXO GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

- AS COZINHAS COMUNITÁRIAS DO GRANDE BOM JARDIM E A DEMOCRACIA**60
Eduardo Gomes Machado, Adriano Paulino de Almeida, Geyse Anne Souza da Silva, Moisés Tavares Cá, Nathyelly Araújo dos Santos, Luciana Ribeiro Moura e Francisco Climério Lima da Silva
- O QUE É DO POVO NA CASA DO POVO (?): impasse da regulamentação das ZEIS prioritárias de Fortaleza**66
Cristiane Vieira dos Santos
- CONTRADIÇÕES E LENTIDÃO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR**..... 72
Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante
- QUE FALTA FAZ UM “P”** 78
Neiara de Moraes, Cristiane Vieira dos Santos, Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante e Ana Beatriz Rocha Guedes

83 EIXO ILEGALISMOS E SERVIÇOS URBANOS

- METROPOLIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA: Fortaleza entre as facções criminosas e as articulações na rede do crime**84
Tiago Batista Moreira e Maria Clélia Lustosa Costa
- FORTALEZA: entre a vigília e a punição**90
Frederico do Nascimento Rodrigues e Maria Clélia Lustosa Costa

97 EIXO MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL

CONSTRUIR GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS PERIFÉRICOS NÃO RESOLVE O PROBLEMA DA MORADIA EM FORTALEZA..... 98

Rérisson Máximo, Renato Pequeno, Sara Rosa, Marcelo Capasso e Vinícius Barretto

POR QUE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NÃO É PRIORIDADE EM FORTALEZA?.....104

Renato Pequeno, Vinícius Barretto, Rérisson Máximo, Sara Rosa e Marcelo Capasso

A DISSOCIAÇÃO ENTRE A POLÍTICA URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL EM FORTALEZA - O caso das ZEIS110

Marcelo Capasso, Sara Rosa, Renato Pequeno, Rérisson Máximo e Vinícius Barretto

QUANTO CUSTA MORAR EM FORTALEZA? Descompassos e dificuldades no acesso à moradia em uma cidade cada vez mais desigual.....114

Sara Rosa, Marcelo Capasso, Renato Pequeno, Rérisson Máximo e Vinícius Barretto

QUAL O PAPEL DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA COMO CAMINHO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA?.....120

Vinícius Barretto, Rérisson Máximo, Renato Pequeno, Sara Rosa e Marcelo Capasso

125 EIXO MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE: rumo a uma Fortaleza justa e sustentável?.....126

Felipe Loureiro e Renato Pequeno

O QUE MINHA CIDADE ESTÁ DISPOSTA A FAZER POR OUTRA MOBILIDADE URBANA?130

Alexandre Queiroz Pereira

133 EIXO SANEAMENTO BÁSICO E MEIO AMBIENTE

DESAFIOS DA MACRODRENAGEM E DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA 134

Renato Pequeno, Rérisson Máximo, Vinicius Barretto, Sara Rosa e Marcelo Capasso

INTERVENÇÕES NAS ÁREAS DE RISCO DE FORTALEZA FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS 140

Vinicius Barretto, Renato Pequeno, Rérisson Máximo, Marcelo Capasso e Sara Rosa

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS ÁREAS VERDES URBANAS EM FORTALEZA 146

Rérisson Máximo, Renato Pequeno, Vinicius Barretto, Marcelo Capasso e Sara Rosa

A EMERGÊNCIA DA IMPERMEABILIZAÇÃO DO SOLO URBANO COMO UM PROBLEMA DE ORDEM PÚBLICA EM FORTALEZA 152

Marcelo Capasso, Sara Rosa, Renato Pequeno, Rérisson Máximo e Vinicius Barretto

REDUÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL EM FORTALEZA: dormindo com o lençol curto 158

Sara Rosa, Marcelo Capasso, Renato Pequeno Rérisson Máximo e Vinicius Barretto

163 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DO ESPAÇO URBANO 164

Antônio Ferreira Lima Júnior e Maria Elisa Zanella

NÃO BASTA DEUS SER BRASILEIRO PARA EVITAR O MAR TOMAR AS CIDADES? 170

Eustógio Wanderley Correia Dantas

CIDADES-ESPONJA OU CIDADES SUBMERSAS 178

Alexandre Queiroz Pereira

181 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

INTRODUÇÃO

COMO MELHORAR A VIDA NA CIDADE?

Pautas urbanas em ano de eleições
municipais

Alexandre Queiroz Pereira

2024 não é um período qualquer, é ano de eleições municipais. Como é comum em países democráticos, com eleições livres e periódicas, abre-se a temporada de aprofundamento de debates para eleger, principalmente, o que é prioritário para a organização da cidade e para a melhoria da vida do povo que nela habita.

E o amadurecimento da discussão se confirma quando, antes de apontar nomes que concorrerão aos cargos eletivos (prefeito(a) e vereador(a)), confirmam-se as ações e projetos urgentes para que a cidade supere seus desafios.

Diante dessa realidade, com o objetivo de dialogar com a sociedade civil e contribuir com a gestão democrática, os pesquisadores da Rede de Pesquisa Nacional Observatório das Metrôpoles lançaram o projeto Observatório das Metrôpoles nas eleições: um outro futuro é possível.

Muniçada por estudos desenvolvidos ao longo de mais de 20 anos, a Rede de Pesquisa elencou oito temas cruciais: de-

sigualdades e segregação, governança metropolitana, gestão democrática e participação cidadã, moradia e política habitacional, mobilidade urbana e política de transportes, saneamento básico e meio ambiente, transição ecológica, ilegalismos e serviços urbanos.

As desigualdades e a segregação são marcas históricas das cidades brasileiras, em diferentes intensidades, das metrópoles às pequenas cidades. Elas são perceptíveis tanto pela desequilibrada distribuição de renda, como na separação social e residencial que condena milhões às periferias desassistidas de infraestrutura básica e serviços públicos. Em Fortaleza e região metropolitana, a territorialização das desigualdades põe lado a lado condomínios de luxo e comunidades urbanas desamparadas de infraestrutura e dos serviços básicos. Como resultado, a justaposição de realidades sociais demonstra a situação de vulnerabilidade, não superada, que fragiliza as populações mais pobres frente aos problemas históricos (falta de habitação e emprego) e dos



Figura 1 - Orla Marítima de Fortaleza.

Fonte: PEREIRA, A. Q. 2023.



Figura 2 - Intervenção em comunidade do bairro Vicente Pinzon

Fonte: PEREIRA, A. Q. 2023.

novos (ação violenta das facções criminosas).

Por sua vez, não há solução para as dificuldades urbanas sem um arranjo político, democrático e participativo. Dito isso, a governança metropolitana e a gestão democrática são irmãs gêmeas, inseparáveis. A primeira é indispensável em grandes aglomerações, posto agregar todas estratégias políticas de resolução conjunta de problemas detectados nas regiões metropolitanas. Inclusive, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015) impõe às aglomerações urbanas instituídas a implementação de instrumentos de desenvolvimento urbano integrados (planos, contratos, consórcios, fundos públicos e termos de cooperação).

Por que tudo isso? A explicação é fácil. Municípios, isoladamente, não dão conta das dificuldades, necessitam de maior ar-

ticulação com os seus vizinhos metropolitanos para desenvolver políticas públicas compartilhadas e atender os anseios da população. Dessa forma, políticas públicas para a deposição dos resíduos sólidos, a captação de recursos hídricos e o transporte público, obrigatoriamente, passam pelo interesse das pessoas que vivem ou trabalham em mais de uma cidade. Essa mesma população não pode ser afastada do processo de identificação das prioridades, daí entra a segunda irmã, a participação popular nos processos de planejamento e elaboração dos orçamentos públicos. Ao decidir quais são os destinos prioritários para o dinheiro público, os mais pobres, por exemplo, tendem a exigir, sem intermediários, ações capazes de atender às suas demandas.

No conjunto dos temas prioritários, as chuvas anualmente nos revelam o quanto estamos atrasados quando o tema é mo-

radia e política habitacional. Nessa pauta, podemos falar do déficit habitacional, do preço dos aluguéis e da condição de vida de populações em assentamentos urbanos precários. Como estão chegando os projetos habitacionais nacionais nas cidades? Eles têm resolvido os problemas da forma como planejado? São questões que merecem atenção constante e respostas à altura dos desafios. Em Fortaleza, os grandes conjuntos habitacionais têm sido avaliados tanto em seus aspectos potenciais (construção massiva de unidades), como nas dificuldades derivadas de sua construção (periferização e abandono), o que nos leva a perceber a complexidade do tema.

Assim como habitação, mobilidade e saneamento básico são itens essenciais para a vida urbana. Sem eles, as funções básicas de morar, de trabalhar e de lazer estarão sempre comprometidas. Da mesma forma, são dimensões a depender de muitos recursos públicos, o que nos leva diretamente à elaboração do orçamento público, e o quanto essas temas são priorizados.

As cidades estão pondo em prática as recomendações para melhorar os transportes coletivos com a instalação dos corredores de ônibus e a implantação de veículos sobre trilhos? E no correspondente ao saneamento básico, as parcerias público-privadas e o novo marco do saneamento têm atingido suas metas de ampliação das redes? Qual tem sido o custo para a sociedade?

As duas últimas pautas são desafios cujo debate é recente. No caso da transição ecológica, há atualização da discussão sobre meio ambiente. Além do anterior debate sobre desenvolvimento sustentável, hoje se discute as medidas

necessárias para adaptação das cidades frente às mudanças climáticas e ao aquecimento global. Por fim, os ilegalismos atormentam o dia a dia e a sensação de segurança pública.

Praticamente em todos os municípios há presença de grupos criminosos organizados que, além da violência direta (homicídios, roubos e furtos), tem controlado o ir e vir das populações de vários bairros. Quais seriam as medidas mais eficientes no combate às milícias e às facções criminosas? Essa é uma responsabilidade da gestão municipal? Sem dúvida, o tema entra na lista de maior interesse dos cidadãos.

São questões gerais e a carecer de detalhamento, haja vista as realidades distintas vivenciadas nos mais de 5500 municípios brasileiros. Em algumas, as condições de mobilidade urbana apresentam mais desafios do que as de segurança pública, por exemplo.

Na verdade, o Observatório cumpre seu papel quando seus pesquisadores produzem artigos, explicam publicamente seus diagnósticos e proposições para superar, por exemplo, os problemas enfrentados por moradores em favelas e comunidades urbanas.

Em nosso estado, o Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrópoles está disposto a contribuir e a dialogar com a sociedade e com os candidatos/as. Assim como em todo o Brasil, ao longo deste ano, artigos foram publicados para aprofundar os temas listados nos jornais locais "Brasil de Fato - Ceará"; "Diário do Nordeste" e "O Povo". Agradecemos esta colaboração, pois, graças a isso, este livro ganha corpo. Ao final, temos a certeza de que não estamos sozinhos nesta empreitada, e há tantos outros grupos atentos ao futuro de Fortaleza e das demais cidades brasileiras

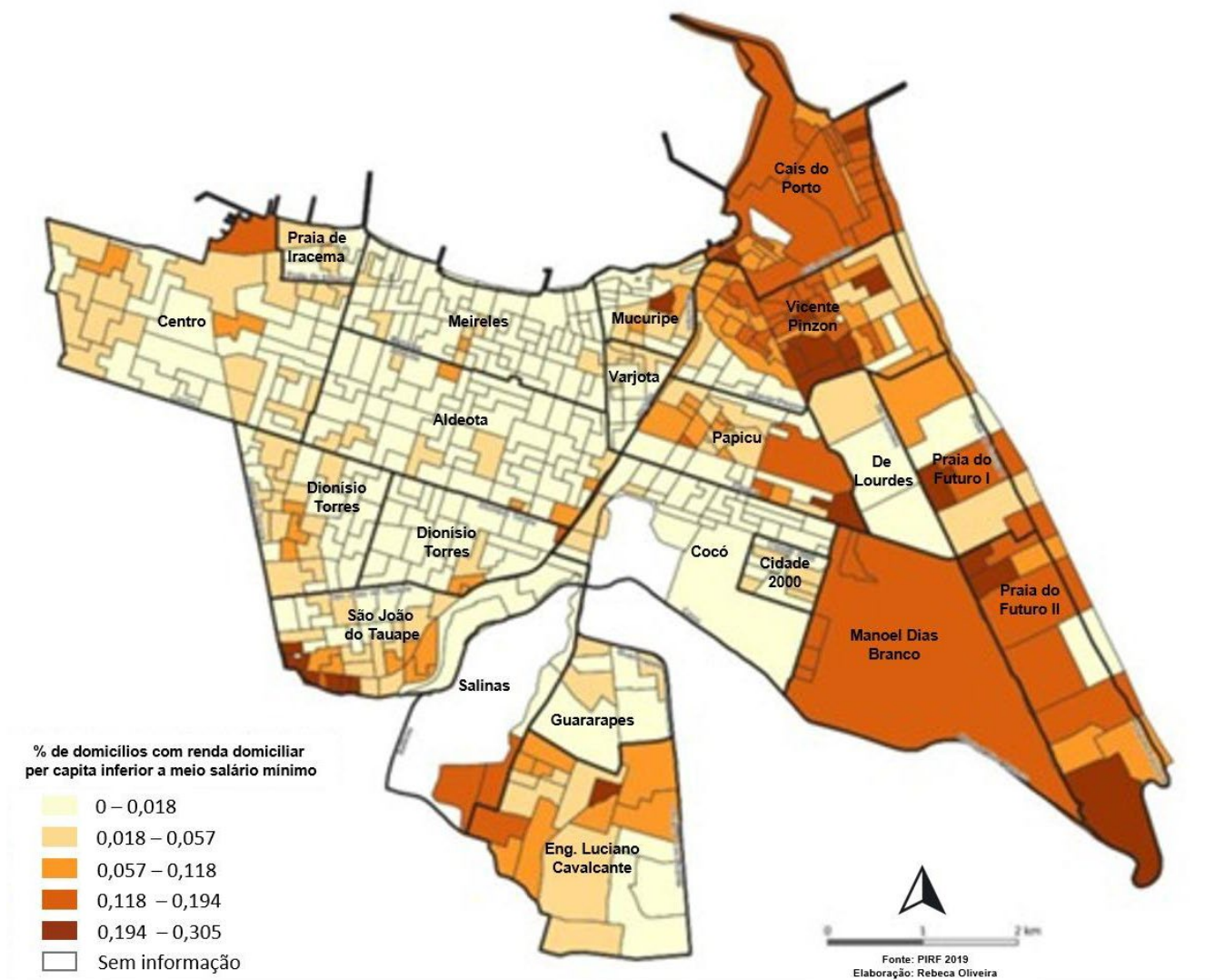
EIXO
SEGREGAÇÃO URBANA
E DESIGUALDADES

CIDADE FRAGMENTADA:
desigualdades e Desafios para Fortaleza

Maria Clélia Lustosa Costa

cresce a segregação social e a autosegregação com a construção dos condomínios de luxo, verdadeiras fortalezas dentro de Fortaleza, fragmentando o espaço urbano. A cidade, antes caracterizada por um centro e uma periferia, tornou-se um arquipélago com ilhas de riqueza num mar de pobreza. Condomínios de luxo e shoppings centers estão justapostos a favelas, formando aglomerados urbanos de trabalhadores domésticos, mas separados socialmente, pois a população vulnerável não tem acesso aos mesmos serviços.

A contradição socioeconômica é visível na paisagem urbana. O mapa do Índice de Desenvolvimento Humano (2010) registra a desigualdade por bairros em Fortaleza. No entanto, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS, 2010), realizado na escala do setor censitário, aponta para uma forte desigualdade também no espaço intra-bairro. Como exemplo, peguemos a grande área administrada pela Secretaria Regional 2 (divisão administrativa da PMF), nela encontramos alguns bairros de sedes de grandes grupos econômicos, redes de hotéis, restaurantes, galerias de



Mapa 1 - Renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo, Regional 2, Fortaleza, 2019.
Fonte: PIRF-UFC, adaptado por Oliveira, 2023.

arte, shoppings centers, condomínios de luxo verticais e horizontais que contrastam com favelas como a das Placas, Pau Fininho, Verdes Mares, Castelo Encantado, Campo do América e Poço da Draga. Um recorte dentro da mesma área, nos deparamos com o bairro Meireles, aglomerado urbano mais homogêneo, a renda média mensal domiciliar variava de R\$ 2.133,00 a R\$ 9.550,00, situado ao lado do bairro Vicente Pinzon, celeiro de mão de obra de baixa renda, a desigualdade interna era maior, com renda de variando de R\$ 56,00 a R\$ 2.593,00 em 2010 (Oliveira, 2023). A figura 1 indica a concentração de população com renda domiciliar de $\frac{1}{2}$ salário mínimo nos bairros Cais do Porto, Praia do Futuro 1 e 2, Manuel Dias Branco, e nas áreas de favela nos bairros mais heterogêneos, Papicu e Vicente Pinzón. Em Meireles, Aldeota, Mucuripe, Dionísio Torres, a resistência de algumas comunidades justificam pequenas manchas mais escuras nestes bairros mais homogêneos de classe média.

Em Fortaleza, os dez bairros mais caros para se viver seis estão na regional 2. Dois estão entre os mais valorizados do mercado imobiliário do Nordeste, segundo dados do índice FipeZap, que avaliou o comportamento dos preços de milhares de apartamentos em 50 cidades do Brasil, em abril de 2024. Para espanto de muitos, no ranking, o bairro Meireles ficou em segundo melhor colocado do Nordeste, com preço médio de R\$ 10.205,00/m² e o Mucuripe, em quarto, com preço médio de R\$ 9.737,00/m² (Vargas, DN, 28 jun. 2024).

Há em curso na cidade um processo de grande valorização do solo urbano nos bairros nas proximidades da orla marítima, provocando a substituição de antigos blocos de apartamentos de três an-

dares e até mesmo edificações de hotéis erguidos nos anos oitenta (Ponta Mar e Esplanada de 12 andares) por grandes e suntuosos super prédios. Essa substituição ocorre devido à compra do direito de construir por meio da outorga onerosa do solo criado. São construídos edifícios de alto luxo, com vista para o mar, de até 172 m de altura, de 165 a 600 m² de área, com valores variando de 4 a 12 milhões de reais. Alguns deles disponibilizam até 6 garagens por apartamento, impactando na paisagem urbana, com a construção de 5 a 7 andares de estacionamento, eliminando os belos jardins com suas esculturas, aumentando a impermeabilização do subsolo e os alagamentos no período das chuvas (Ximenes, DN, 30 mar. 2023).

Esse retrato da expansão do setor imobiliário é apenas um dado revelador da desigualdade de renda no Brasil, nos estados e em Fortaleza e qualquer outro revelará outras dimensões da desigualdade de renda. De um lado, temos alta concentração de renda e de outro, baixos indicadores socioeconômico. Fortaleza, com 2.428.678 habitantes, a 3ª cidade mais populosa do Brasil, tem índices de pobreza bem mais elevados do que o restante do País, e possui um alto contingente de população em situação de extrema pobreza, o que explica o elevado número de famílias, 347.408, beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, ficando apenas atrás de São Paulo e Rio de Janeiro, de acordo com dados de janeiro de 2024 da plataforma da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagica), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Rodrigues, DN, 07.02.2024).

Ao mesmo tempo, se tornou a capital do Nordeste com a maior população,

maior densidade e o maior Produto Interno Bruto (PIB), ultrapassando Recife e Salvador. (Rodrigues, DN, 07 fev. 2024). O Ceará, segundo a revista Forbes, é o 6º do Brasil em números bilionários, com 17 cearenses acumulando uma fortuna de R\$ 48,7 bilhões (Ximenes, DN, 04 set. 2023). Esse fato demonstra as enormes contradições sociais no Ceará e no Brasil. Segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua 2023 - Rendimento de Todas as Fontes, o rendimento domiciliar per capita médio do 1% mais rico no Ceará é de pelo menos R\$ 13.780 por mês, enquanto o dos 50% mais pobres é de R\$ 400. Ou seja, o rendimento mensal do 1% mais rico é 34 vezes maior que dos 50% mais pobres (Vargas, DN, 20 abr. 2024).

Para muitos pesquisadores sociais e urbanos, essas contradições acirram a violência, propiciando a formação de novos arranjos espaciais (Freitas; Costa, 2022). Aumentou a fragmentação social e espacial na Região Metropolitana de Fortaleza, pois o discurso da violência e a sensação de insegurança e medo são usados na publicidade para venda dos chamados enclaves fortificados, termo utilizado por Tereza Caldeira (2000), em "Cidades dos muros". Os condomínios urbanos são cidades muradas que se articulam por meio do sistema viário com outros grandes equipamentos privados (escolas, torres de serviços, shopping centers, hospitais, parques aquáticos, condomínios litorâneos e serranos) também vigiados, contribuindo para que os moradores vivam em "bolhas".

Há aqui um objeto importante para pesquisadores urbanos do impacto das políticas públicas de financiamento de habitação popular e classe média, promovida nos últimos anos pelo governo

federal, e seu reflexo na dinâmica socioespacial das cidades.

Arquipélago urbano e seus fragmentos

Fortaleza ficou conhecida até a década de 1980 como a cidade dos clubes sociais, típica estratégia de segregação de atividades de lazer para a burguesia e classe média. A lógica segregadora saltou do entretenimento, nos clubes, e encontrou uma expressão mais geral nas condições de habitação, em condomínios fechados. A juventude, filha da classe média, é usuária destes fragmentos espaciais da cidade – condomínios que gozam de autossuficiência de serviços e lazer, articulados com vias a outros fragmentos (escolas, shoppings, torres de serviços) para atender suas demandas, sem contato com outros segmentos sociais. Jovens criados nessas bolhas têm uma formação diferenciada e uma forma de ver o mundo. As redes sociais reproduzem o modo de vida que já está estabelecido em seu grupo social e fortalecem este isolamento, pois os algoritmos contribuem para a reprodução de ideias de setores em que convivem. Na "cidade de muros", do automóvel e das contradições, desaparece a sociabilidade do antigo modo de vida urbano.

Nas periferias geográficas e/ou sociais, outros fragmentos da cidade abrigam populações vulneráveis, nas favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais precários, muitos destes espaços controlados pelas facções, obrigando a juventude a se submeter aos vários Estados dentro do Estado. Além de ter que vencer a pobreza, enfrenta o difícil acesso às estruturas de oportunidade duramente conquistadas – escolas, serviços de saú-

de, espaços de lazer (CUCA's, Areninhas, praças públicas, praias, parques, academias ao ar livre, espaços infantis), diante das normas dos grupos organizados que controlam os bairros (Costa, 2023).

São dois mundos que, às vezes, se encontram nas universidades públicas, graças ao acesso pelas cotas raciais e de renda. Jovens da periferia que conquistaram esses espaços se destacam nos cursos antes de elite – engenharias, medicina, direito, computação. A Universidade pública tem sido um espaço de integração social.

Fundamental o reforço das políticas públicas, implantados nas últimas décadas, pós Constituição de 1988, com a municipalização da saúde e da educação, investimentos em infraestrutura, criação de programas habitacionais Minha Casa Minha vida (MCMV), educação em tempo integral, alimentação na escola, incentivo à formação continuada dos professores e piso salarial têm contribuído para os bons resultados no estado do Ceará, além das políticas assistenciais, como bolsa família, exigindo como contrapartida das famílias, acompanhamento nutricional, vacinação e frequência escolar.

Muitos pesquisadores e políticos apontam políticas para reduzir a desigualdade socioeconômica. Preto Zezé (Dobradiça, 18 abr. 2021), fundador da Central Única das Favelas (CUFA), ao afirmar que “a favela não é um problema, é a solução”, propõe a pensar a “favela como potência”, ou seja, aproveitar propostas e soluções elaboradas na periferia, para

que se transformem em políticas públicas. Como exemplo, temos os bancos populares (Banco Palmas) e as cozinhas comunitárias que se expandiram na última década.

Membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável, a exemplo da empresária Luiza Trajano (Magazine Luiza), Maria Alice Setubal (Fundação Tide Setubal), diante crescimento acelerado na concentração de riqueza global propõe a taxação dos bilionários, “para romper o ciclo de desigualdade, redistribuindo recursos de maneira mais equitativa por meio de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável e para adaptação e mitigação de mudanças climáticas” (Trajano, 27 jul. 2024). A redistribuição de renda ajudará a estimular o consumo de um grande contingente populacional, que propiciará crescimento econômico.

Enfim, chegamos em 2024 e eleição municipal, em que os candidatos apresentam as suas propostas e os opositores denunciam as falhas do poder público. Acima de tudo é necessário impedir a descontinuidade das políticas públicas de sucesso, voltadas à geração de empregos, redistribuição de renda, melhoria na infraestrutura e prestação de serviços nas áreas de educação, saúde, esporte, lazer, que criem novas estruturas de oportunidade para a população vulnerável. Agir para manter, reforçar os êxitos e ampliar os benefícios das políticas públicas, principalmente para os mais vulneráveis, eis os desafios!

Referências bibliográficas

CALDEIRA, T. P. R. **Cidades de Muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 34. ed. São Paulo: EDUSP, 2000.

COSTA, M. C. L. Desigualdades socioeconômicas, vulnerabilidade e negação ao direito à cidade. *In*: **Fortaleza**. Reforma Urbana e Direito à cidade. Organização Alexandre Queiroz Pereira, Maria Clélia Lustosa Costa. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

FREITAS, Fabiano Lucas Da Silva; COSTA, Maria Clélia Lustosa. Insegurança Urbana, Fragmentação e Enclaves Fortificados na Região Metropolitana de Fortaleza. **Mercator**. v. 21, p. 1 - 12, 2022. <https://www.scielo.br/j/mercator/a/DVXk6p4wJYCxKpyJRL-mnkqN/>

LE MOS Mariana. Extrema pobreza cai com transferência de renda, mas Ceará tem menor redução no Nordeste. Número de nordestinos na faixa mais vulnerável de renda saiu de 10,1 milhões para 5,2 milhões. **Diário do Nordeste**, 25 jun. 2024.

OLIVEIRA, Rebeca de Souza. **Vulnerabilidade social e desigualdade diante da morte por covid-19 em Fortaleza (2020-2021)** / Dissertação (mestrado) – UFC - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2023.

PRETO ZE ZÉ. “A favela como solução” – Entrevista com Preto Zezé, por Cleyton Andrade. **Boletim Dobradica**: Escola Brasileira de Psicanálise, 18 abr. 2021. <https://ebp.org.br/category/dobradica/>

RODRIGUES, Luciano. Por que Fortaleza é a terceira cidade do País com maior número de beneficiários do Bolsa Família? Capital é cidade do Norte e Nordeste onde mais famílias recebem verba do programa. **Diário do Nordeste**, 07 fev. 2024.

TRAJANO, Luiza Helena *et al.* Sim, taxem os bilionários. Compromisso ético coletivo é passo decisivo para romper ciclo de desigualdade. **Folha de São Paulo**, Opinião, 27 jul. 2024.

VARGAS, Paloma. Veja quais são os três bairros de Fortaleza que estão entre os 10 mais caros do Nordeste. Fora do top 10 da região, bairro Fátima tem a maior valorização da capital cearense com 13,9%. **Diário do Nordeste**, 28 jun. 2024.

VARGAS, Paloma. Desigualdade no Ceará: rendimento mensal do 1% mais rico é 34 vezes maior que dos 50% mais pobres. **Diário do Nordeste**, 20 abr. 2024.

XIMENES, Victor. Novo prédio mais alto de Fortaleza será entregue em 2026, com apartamentos de R\$ 8,7 milhões. **Diário do Nordeste**, 30 mar. 2023.

XIMENES, Victor. Quem são os 17 bilionários do Ceará em 2023, segundo a Forbes. **Diário do Nordeste**, 04 set. 2023.

ECONOMIA URBANA E OS DESAFIOS NO MERCADO DE TRABALHO

Alexsandra M. Vieira Muniz

Fortaleza é a quinta maior cidade brasileira com 2.428.708 habitantes e 848.283 pessoas ocupadas em relação à população total de 31,38%, com um salário médio mensal de 2,7 salários mínimos, conforme IBGE (2022). Além da concentração populacional, tem-se o dinamismo econômico e a força polarizadora, cuja área de influência ultrapassa o território estadual, considerada uma metrópole de projeção nacional. O PIB da capital em 2021 (R\$ 73,4 bilhões) equivale a 37,68% do PIB estadual (R\$ 194,88 bilhões). Com um PIB per capita de R\$ 27,2 mil, a capital possui uma economia diversificada, se destacando no terciário (comércio e serviços), indústria, turismo, agronegócio de exportação e crescente investimento em tecnologia e inovação, com o surgimento de *startups* e empresas de tecnologia de ponta. Em Fortaleza, 69% do valor adicionado advém dos serviços, na sequência aparecem as participações da administração pública (16,8%), da indústria (14%) e da agropecuária (0,2%).¹

Na conjuntura nacional, o que se evidencia além do destaque do terciário é um processo de desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora. No contexto de reestruturação capitalista, após breves recuperações, tem-se crises econômicas, sendo emblemática a ocorrida a partir de 2011, que acarretou uma redução no ritmo de crescimento econômico nacional acentuado no final de 2014, tornando-se irreversível em 2016. O capitalismo sempre enfrentou crises, embora as mais recentes tenham tido desdobramentos bastantes contundentes

no mercado de trabalho com queda de investimentos, redução do número de empregos formais e aumento de desempregados, cenário que a partir de 2020 foi agravado pela pandemia de covid.

A reestruturação produtiva e territorial potencializa a flexibilização e a terceirização, que, por sua vez, somada à economia da plataforma e da uberização intensificam a precarização das relações de trabalho com perdas de direitos e em proporção maior o trabalho no circuito inferior da economia se sobrepõe às relações formais de trabalho.

Assistimos a um contínuo processo de “flexibilização” na legislação trabalhista. Como exemplo, podemos citar a Reforma Trabalhista, com regras visando flexibilizar o mercado de trabalho (lei nº 13.467/2017) e a Reforma da Previdência, que alterou normas para a concessão da aposentadoria e de benefícios sociais (PEC 6/2019). A flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista, apresentadas como “soluções” para promover a recuperação do crescimento econômico e aumentar a geração de empregos, carrega entre seus argumentos que os principais problemas do crescimento do mercado de trabalho formal são os altos encargos sociais e a rigidez excessiva das leis trabalhistas. O objetivo principal da reforma é reduzir a proteção ao trabalho, permitindo maior flexibilidade na contratação e reduzindo os direitos trabalhistas de maneira a favorecer as empresas, precarizando ainda mais as condições de trabalho, aumentando a vulnerabilidade dos trabalhadores. Por outro lado, os defensores dessa reforma argumentam que ela promove um ambiente de negócios mais competitivo e estimula o emprego formal, ficando evidente que a implementação dessa reforma reflete um

¹ Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colaboradores/modernizacao-e-precariedade-na-economia-urbana-metropolitana-1.3515939>. Acesso em: 02 ago. 2024.

posicionamento político-econômico que busca ajustar as relações de trabalho às necessidades do mercado.

Na reforma urbana, o direito ao trabalho é um desafio diante do exército de excluídos, sendo negado o direito à cidade que se transformou em mercadoria, cidade do negócio. Dentre as perspectivas no mercado de trabalho para além dos desafios advindos dos impactos das crises econômicas, pandemias ou das mudanças na legislação temos o fortalecimento do desenvolvimento econômico através das estruturas de oportunidade, paralelamente, é necessário que haja políticas de investimento postas à vocação de regiões de crescimento, nesse sentido, é necessário ratificar a descentralização espacial das atividades econômicas com o objetivo de aproveitar as vantagens regionais.

No Ceará, os investimentos em obras estruturantes somado à posição estratégica do estado propiciaram a criação da chamada “trinca de hubs” (tecnológico, aéreo, marítimo), ratificando que o Estado se prepara para aproveitar as oportunidades de novos negócios. Esses hubs favorecem uma “forte externalidade positiva de redes”, importante elemento, segundo o estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC, 2018), para reforçar a hinterlândia de um centro. Outrossim, há uma prospecção voltada a setores mais resilientes da nossa economia com o crescente investimento da indústria de transformação, não só na indústria de baixa tecnologia, mas, notadamente na indústria de média e alta intensidade tecnológica. Para além dos serviços produtivos ligados ao comércio atacadista e varejista, é preciso fortalecer os serviços produtivos, como de tecnologia da informação, bem como a segurança energética com energias renováveis.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), no 1º trimestre de 2024, a taxa de desemprego em Fortaleza reduziu de 9,2% para 8,3% da força de trabalho local, abaixo da taxa do Estado do Ceará (8,6%) e da Região Nordeste (11,1%). De acordo com dados do CAGED para Fortaleza, temos um estoque de 742.659 postos de empregos formais com um saldo de 4.651 novos postos decorrente de um total de 30.170 admissões e 25.519 demissões, no mês de maio de 2024.

Na análise setorial, o destaque assim como na escala Estadual é para os serviços com 486.487 estoques de empregos. Os serviços na capital lideraram a geração de novos empregos com carteira assinada em maio apresentando, 3.144 novos postos de trabalho, tendo sido admitidos 18.084 e demitidos 14.940 e um estoque de 486.487. Dos serviços, evidencia-se que os de informação, comunicação e atividades financeiras, profissionais e administrativas são os que apresentam maior quantitativo de postos de trabalho com carteira assinada, com um estoque de 263.444 e um saldo de 1.967 novos postos, onde as atividades administrativas e serviços de escritório, como também seleção, agenciamento e locação de mão de obra se sobressaem. Os serviços de Administração pública são também os que se destacam dentre os serviços com um estoque de 128.351 e um saldo de 687 postos de trabalho. Os serviços de Tecnologia da Informação apresentaram um estoque de 35.642 postos de trabalho, esse ramo está intrinsecamente relacionado com o investimento no cinturão digital do Ceará (CDC), soma-se a isso, o hub de Tecnologia da Informação junto com o hub aeroportuário.

Na sequência, aparece a construção (733 novos empregos e um estoque de 49.745), indústria (494 novos empregos e um estoque de 68.269) e comércio (259 novos empregos e um estoque de 137.112). O aumento do emprego na construção civil indica aumento dos níveis de investimento, com destaque para os empregos relacionados às obras de infraestrutura (12.233 estoques de empregos e um saldo em maio de 319 novos postos). A construção civil e a produção de edifícios residenciais no intraurbano, como também os empreendimentos ligados ao imobiliário turístico, como resorts, flats, condomínios e condomínios-hotéis, tem impulsionado o setor de construção, bem como os serviços e o comércio e vêm ressignificando cidades litorâneas.

Há predominância do estoque de empregos na indústria de transformação. A indústria ligada ao ramo têxtil e de confecção se sobressai com um estoque de empregos de 24.206 postos de trabalho, seguido da fabricação de produtos alimentícios com um estoque de 13.443 postos de trabalho, na sequência, a indústria de máquinas e equipamentos com um estoque de 3.876 e da indústria metal mecânica, com um estoque de 2.372 postos, seguido da indústria de calçados com um estoque de 2.359 postos de trabalho. Mesmo diante da busca por mudança no perfil industrial com investimento na indústria pesada, ressalta-se que a indústria no Ceará tem predomínio no setor tradicional (alimento, calçado têxtil e de confecção), não obstante, a atividade industrial no Ceará está calcada no trabalho assalariado e no grande quantitativo de mão de obra, devido à especificidade desses subsetores. Mesmo mantendo ainda um razoável volume de investimentos nos setores tradicionais, o estado se

transforma e o governo investe em setores mais modernos em busca de maior dinâmica e competitividade. Há presença de indústrias ligadas à tecnologia e inovação, à transição energética, bem como crescimento da atividade de metalurgia que se tornou a grande força motriz da retomada do nível de atividade industrial do estado.

No comércio, se sobressai o número de postos de trabalho no comércio varejista com um estoque de 94.341 postos contra 25.552 do comércio atacadista. Vale frisar que o comércio ligado à produção têxtil e de confecção tem forte representatividade na cidade de Fortaleza e, por conseguinte, no Ceará, com extensão para escala regional, nacional e internacional, conforme já constatado em estudos de graduação e pós-graduação, como no da Profa. e pesquisadora Alexandra Muniz, da Universidade Federal do Ceará. A participação do comércio, somado aos serviços de alojamento e alimentação, representa 24% do total de trabalhadores, e está concentrada nos supermercados e lojas de variedades e nos restaurantes e bares, que empregam 54,1 mil trabalhadores.²

O mercado de trabalho de Fortaleza enfrenta uma série de desafios, como: desemprego, subemprego, disparidades salariais, trabalhadores altamente qualificados em face da mão de obra com baixa qualificação, crescente informalidade, falta de condições de trabalho em alguns setores econômicos com longas jornadas de trabalho e baixos salários. Intensificam-se a flexibilização, a terceirização, a precarização das relações de trabalho, com perdas de direitos. O trabalho informal, se por um lado é importante renda

² Disponível em: <https://www.caravela.info/regional/fortaleza-ce>. Acesso em: 02 ago. 2024.

para quem não está inserido no emprego formal, por outro lado, priva os trabalhadores de benefícios trabalhistas. O acesso desigual às oportunidades de trabalho é acentuado pela desigualdade social e de renda.

Em ano eleitoral, urgem propostas de investimentos em educação e formação profissional, diversificando a economia local, construindo programas de empreendedorismo, incentivando a economia solidária e o cooperativismo. Políticas públicas e privadas em projetos estruturantes, incentivos fiscais, tecnológicos, de inovação e sustentabilidade ambiental devem impulsionar o mercado de trabalho, proporcionando condições dignas de trabalho, salários adequados, igualdade de oportunidades para mulheres, pessoas negras e outras minorias (deficientes, faixa etária menos contratada) com programas específicos de inclusão.

O direito à cidade perpassa o direito ao trabalho na cidade, com as eleições de 2024 se faz necessário o acompanhamento das propostas pelos candidatos no sentido de garantir que as políticas a serem adotadas sejam eficazes e representem os interesses da população local. O enfrentamento dos desafios do mercado de trabalho requer proposições em torno de: Incentivos para formalização de empresas, oferecendo benefícios como redução de impostos ou acesso facilitado a crédito; Promover o diálogo entre governo, empregadores, sindicatos e sociedade civil para desenvolver políticas inclusivas que considerem as necessidades e realidades dos trabalhadores informais e precários; Investimento em programas de capacitação e qualificação profissional de modo a permitir que os trabalhadores estejam preparados para as demandas

do mercado; Desenvolvimento de políticas para atrair investimentos em setores estratégicos segundo as vocações municipais locais no sentido de poder criar novas oportunidades de trabalho e diversificar a economia local; Implementação de políticas que promovam a igualdade social, de gênero e de raça no mercado de trabalho; Apoio à startups e pequenas empresas através de incentivos fiscais, crédito facilitado e programas voltados para empreendedores; Fomentar o diálogo entre governo, empresas e sociedade civil para desenvolver soluções colaborativas para os desafios do mercado de trabalho; Implementar políticas que fortaleçam a fiscalização das condições de trabalho, garantindo o cumprimento das leis trabalhistas, incluindo o pagamento de salários proporcionais ao desenvolvimento de atividades, horas extras e condições seguras de trabalho; Implementação de programas e benefícios que visam apoiar a saúde emocional de funcionários, reconhecendo que um ambiente de trabalho saudável contribui para a produtividade e satisfação pessoal e profissional; Fortalecimento dos Sindicatos e Negociação Coletiva; Expansão de programas de assistência social para ajudar os trabalhadores em situações de desemprego, subemprego ou crises econômicas, proporcionando redes de segurança robustas; Incentivar a criação de empregos no setor de economia verde, que promova o desenvolvimento sustentável e a mitigação das mudanças climáticas através de investimentos em energias renováveis, eficiência energética e gestão ambiental.

Políticas setoriais como programas de habitação popular e infraestrutura urbana, além de impactarem na qualidade de vida, impulsionam o emprego, uma vez que investir em programas de

construção e reforma de moradias populares, incentivando parcerias público-privadas para aumentar a oferta de habitação acessível geram empregos na construção civil e em setores relacionados, como fornecimento de materiais e serviços. Ademais, implementar projetos de infraestrutura urbana, como construção e manutenção de estradas, pontes, sistemas de transporte público, redes de água e esgoto demandam volumes significativos de mão de obra criam empregos diretos e indiretos em várias etapas da construção e operação.

O oferecimento de incentivos fiscais e a facilidade no acesso a financiamentos de projetos atraem investimentos e aceleram a implementação de projetos que tem impacto positivo no emprego local. Diante da incapacidade do Estado para

vencer os desafios, necessário se faz que somado à ampliação do investimento público que o empresariado esteja comprometido nessa articulação e investimento, além da parceria com o terceiro setor e o envolvimento da sociedade civil de modo geral, ou seja, exige-se uma ação coordenada e urgente do poder público, setor privado e sociedade civil. Somente através de esforços colaborativos e medidas eficazes podemos enfrentar os desafios impostos. Uma política de desenvolvimento urbano bem planejada e executada pode ser um motor importante para o crescimento econômico e a criação de empregos em Fortaleza, desde que seja acompanhada por medidas complementares que garantam inclusão, sustentabilidade e benefícios duradouros para a comunidade local.

AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA:

sustentabilidade, Segurança Alimentar
e Justiça Ambiental

Iara Rafaela Gomes

Introdução

A agricultura urbana e periurbana (AUP) tem emergido como uma prática vital em muitas regiões metropolitanas, oferecendo uma série de benefícios que vão além da simples produção de alimentos. No contexto metropolitano de Fortaleza, e, sobretudo nesta metrópole, a realização de práticas agrícolas dentro da cidade é histórica e largamente conhecida, efetuada majoritariamente por famílias de áreas periféricas, muitas delas compostas por imigrantes do sertão cearense, e geralmente exercida de maneira informal (CEARAH Periferia, 1997). Nesta cidade e na sua Região Metropolitana, a AUP poderia desempenhar um importante papel na promoção da sustentabilidade social e ecológica, se fossem ampliados os investimentos e a atenção do poder público.

As práticas agrícolas no contexto metropolitano e, especialmente, em Fortaleza seguem o caráter encontrado na maioria das urbes brasileiras, de territorialidades influenciadas pelo modo de vida rural, e que não tem encontrado amparo nas legislações e demais discussões políticas, e por essa razão, tendem ao desaparecimento, devido à sua fragilidade em face do avanço da urbanização. Embora sejam uma realidade comum em diversas partes da cidade, ainda sobrevivem em suas margens de maneira informal e espontânea. Concentradas nas periferias, estas atividades possuem o objetivo de obtenção de renda, como alternativa de emprego (CEARAH Periferia, 1997; Gomes, 2018; Rodrigues, 2012).

Este texto está dividido em três capítulos principais: No primeiro, discutiremos os benefícios da AUP tanto para os ecossistemas quanto para as populações locais. O segundo capítulo focaliza a rela-

ção entre a AUP e a segurança alimentar. A produção local de alimentos na RMF é essencial para reduzir a dependência de alimentos importados, diminuir os custos de transporte e os impactos ambientais. No terceiro capítulo, analisaremos os desafios enfrentados pela AUP na RMF, como a especulação imobiliária, a falta de apoio institucional e a necessidade de garantir a segurança alimentar em um contexto de alta densidade urbana. A importância da coleta e análise de dados sobre agricultura urbana será destacada, bem como a necessidade de políticas flexíveis e integradas que abordem a segurança alimentar, a desigualdade social, o planejamento urbano e a conservação ambiental.

Benefícios para os Ecossistemas e para as populações

A AUP desempenha um papel crucial na regulação da erosão do solo, especialmente em áreas periurbanas. A presença de vegetação e a utilização de práticas agrícolas sustentáveis contribuem para a retenção do solo, prevenindo a perda de nutrientes e a degradação do solo. A literatura mostra que a AUP tem um impacto positivo na produção de água, e isso não vale apenas para áreas com agricultura comercial de médio e grande porte e agricultura familiar, mas ainda para menores espaços. A vegetação contribui para a infiltração da água no solo e a recarga dos lençóis freáticos, essencial para a sustentabilidade hídrica dos territórios onde ela se apresenta.

As áreas verdes proporcionadas pela AUP, especialmente em contextos intraurbanos, atuam como zonas de resfriamento, ajudando a reduzir o efeito de ilha

de calor urbana e tornando o ambiente mais agradável para os cidadãos (Deelstra; Girardet, 2010; De Zeeuw *et al.*, 2011; Dubbeling, 2014). Além disso, a AUP auxilia na mitigação de inundações em áreas periurbanas. A presença de vegetação e as práticas agrícolas sustentáveis aumentam a infiltração da água no solo, reduzindo o escoamento superficial e o risco de enchentes. A AUP também serve como refúgio para a biodiversidade, especialmente em áreas multifuncionais urbanas. A presença de vegetação diversificada atrai polinizadores, aves e outros animais, criando um ecossistema mais equilibrado.

Segundo Almeida e Costa (2014), espalhadas pelos territórios dos municípios brasileiros, há diversas iniciativas de agricultura urbana realizadas por indivíduos, famílias e comunidades em espaços domésticos e institucionais, sejam públicos ou privados. Essas práticas demonstram a viabilidade de aumentar a permeabilidade do solo, aliviando a pressão resultante do alto grau de impermeabilidade nas áreas metropolitanas e ajudando a reduzir os volumes de escoamento através da infiltração de águas pluviais. Algumas dessas iniciativas estão ligadas à proteção de nascentes e margens de cursos d'água, promovendo o cultivo e manejo de espécies nativas e frutíferas.

No entanto, autores como Smitt (2000) e outros enfatizam que todos esses impactos positivos mencionados anteriormente estão ligados às práticas ecológicas de agricultura urbana. Práticas não ecológicas, por outro lado, podem causar impactos negativos mais significativos e intensos na biodiversidade e na saúde dos moradores de uma cidade. Por exemplo, o uso de solos e águas contaminados e a má gestão de resíduos animais são

práticas que podem trazer sérios problemas.

No âmbito da Região Metropolitana de Fortaleza, temos encontrado experiências agroecológicas, no entanto, muito da produção, em especial no contexto da metrópole Fortaleza, é realizada aos moldes de uma agricultura convencional com excessivo uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos diversos, conforme trabalho de campo realizado no ano de 2023 e visita técnica a diversos horticultores individuais.

Por outro lado, a AUP também contribui significativamente para a segurança alimentar, proporcionando alimentos frescos e saudáveis, tanto na escala local como nacional. A produção local reduz a dependência de cadeias de abastecimento longas e fortalece a resiliência a crises de abastecimento. Além disso, a AUP gera emprego e renda para agricultores familiares e pequenos produtores. A comercialização da produção local, especialmente por meio de circuitos curtos, fortalece a economia local.

O consumo de alimentos frescos e saudáveis provenientes da AUP pode melhorar a saúde da população. Além disso, a agricultura urbana promove a saúde mental e física através do contato com a natureza e do trabalho em hortas comunitárias e/ou sociais, como é o caso do projeto das cinco hortas sociais realizado na periferia da cidade pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

A AUP melhora a qualidade do ar, reduz a poluição e cria espaços verdes nas cidades. Práticas agrícolas sustentáveis, como a compostagem, ajudam na gestão de resíduos sólidos orgânicos. Além disso, a AUP fortalece as comunidades, promovendo a interação social, o trabalho conjunto e o sentimento de pertenci-

mento. Hortas comunitárias e outras iniciativas criam espaços de convivência e coesão social.

Agricultura Urbana e Periurbana e Segurança Alimentar

A relação entre a AUP e a segurança alimentar é particularmente relevante na RMF, onde a densidade populacional e a urbanização acelerada impõem desafios significativos à sustentabilidade dos sistemas alimentares. A produção local de alimentos através da AUP reduz a dependência de alimentos importados de outras regiões, diminuindo os custos de transporte e os impactos ambientais associados. Isso é especialmente importante em tempos de crise, quando interrupções nas cadeias de abastecimento podem comprometer a disponibilidade de alimentos.

Além disso, a AUP promove a diversidade alimentar, oferecendo uma variedade de produtos frescos que, muitas vezes, não estão disponíveis nos mercados convencionais. Essa diversidade é crucial para uma alimentação saudável e equilibrada, contribuindo para a melhoria da saúde pública. A produção local também permite um controle mais rigoroso sobre a qualidade dos alimentos, garantindo que sejam cultivados sem o uso excessivo de agrotóxicos e outros insumos químicos nocivos.

A AUP também desempenha um papel educativo, conscientizando a população sobre a importância da produção e do consumo sustentável de alimentos. Programas de agricultura urbana, como hortas escolares e comunitárias, ensinam práticas agrícolas sustentáveis e nutrição, promovendo hábitos alimentares saudá-

veis desde a infância. Essas iniciativas não apenas fortalecem a segurança alimentar, mas também incentivam a participação comunitária e o desenvolvimento social.

Desafios da Agricultura Urbana e Periurbana na Região Metropolitana de Fortaleza

Apesar dos inúmeros benefícios, a AUP na RMF enfrenta desafios significativos, como a especulação imobiliária, a falta de apoio institucional e a necessidade de garantir a segurança alimentar em um contexto de alta densidade urbana. No entanto, a análise crítica das informações disponíveis e a compreensão do contexto local podem auxiliar na formulação de estratégias e políticas eficazes para ampliação dessa agricultura.

A importância da coleta e análise de dados sobre agricultura urbana é universal. A análise de dados do censo, registros de terras, planos diretores municipais e pesquisas pode revelar padrões de uso da terra, necessidades da população e oportunidades para o desenvolvimento de políticas públicas de apoio à AUP. Essa abordagem baseada em dados pode ser replicada em qualquer cidade para melhor entender o papel da agricultura urbana em seu contexto específico.

A agricultura urbana não é uma atividade monolítica. Ela inclui uma variedade de práticas agrícolas em diferentes contextos espaciais e sociais, como agricultura comercial de médio e grande porte, agricultura familiar, agricultura multifuncional e agricultura em quintais. Políticas flexíveis e adaptadas às necessidades específicas de cada tipo de agricultura urbana são essenciais. Além disso, a AUP deve ser vista como parte integrante das

soluções para desafios urbanos complexos, como segurança alimentar e nutricional, desigualdade social, planejamento urbano e conservação ambiental. Políticas públicas integradas que conectem a AUP a essas agendas podem maximizar seus benefícios.

A participação de organizações sociais, universidades, institutos de pesquisa, agricultores e outros atores sociais na coleta de dados, mapeamento de práticas agrícolas, desenvolvimento de políticas públicas e promoção da AUP é fundamental. Parcerias sólidas entre esses atores são cruciais para o sucesso da AUP.

A AUP em Fortaleza e sua Região Metropolitana é uma enorme agenda de pesquisa, carecendo de muitos estudos nas mais diversas linhas de abordagem. Os poucos estudos sobre a agricultura urbana e periurbana na RMF demonstram como práticas agrícolas sustentáveis podem trazer benefícios ecológicos e sociais significativos. Os desafios enfrentados, se abordados adequadamente, podem servir de base para o desenvolvimento de estratégias eficazes e replicáveis em outras cidades.

Necessário destacar quanto à abordagem dos conflitos ambientais, que ela oferece uma rica perspectiva teórica e analítica para compreender as experiências populares de agricultura urbana. Essas práticas, frequentemente desenvolvidas por comunidades locais em resposta às necessidades de segurança alimentar, sustentabilidade e coesão social, podem ser significativamente fortalecidas e amplificadas quando inseridas no debate sobre justiça ambiental e direito à cidade.

O direito à cidade, um conceito desenvolvido por Henri Lefebvre e, posteriormente, expandido por David Harvey e muitos outros autores propõe que todos

os habitantes urbanos têm o direito de participar na criação e transformação da cidade. Esse direito inclui o acesso a espaços públicos, a capacidade de moldar o ambiente urbano de acordo com as necessidades coletivas e a participação nos processos decisórios que afetam a vida urbana.

A agricultura urbana pode ser vista como uma prática que materializa o direito à cidade. Ao cultivar alimentos em terrenos urbanos, comunidades locais exercem seu direito de moldar o ambiente urbano de acordo com suas necessidades e aspirações. A luta por espaços para a agricultura urbana, portanto, não é apenas uma questão de produção de alimentos, mas uma reivindicação de inclusão, participação e transformação urbana.

Considerações Finais

A agricultura urbana e periurbana (AUP) na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) apresenta um potencial significativo para promover a sustentabilidade ecológica e social. Este estudo revelou que a AUP não apenas oferece uma ampla gama de benefícios ambientais, como a regulação da erosão do solo, a produção de água, a mitigação do calor urbano e inundações, além de promover a biodiversidade, mas também traz vantagens socioeconômicas cruciais. A AUP melhora a segurança alimentar ao fornecer alimentos frescos e saudáveis, reduzindo a dependência de cadeias de abastecimento longas e vulneráveis, além de gerar emprego e renda para agricultores familiares e pequenos produtores.

A relação entre a AUP e a segurança alimentar é de particular importância na RMF, onde a densidade populacional e a urbanização rápida colocam desafios

significativos para a sustentabilidade dos sistemas alimentares. A produção local de alimentos não só reduz custos e impactos ambientais associados ao transporte, como também oferece uma diversidade alimentar essencial para uma dieta equilibrada e saudável. Ademais, a AUP tem um papel educacional vital, promovendo a conscientização sobre práticas agrícolas sustentáveis e o consumo consciente desde a infância, através de programas comunitários e escolares.

No entanto, apesar dos benefícios destacados, a AUP na RMF enfrenta desafios consideráveis. A especulação imobiliária, a falta de apoio institucional e as pressões de uma alta densidade urbana são barreiras significativas que precisam ser superadas para que a AUP atinja seu pleno potencial. A coleta e análise de dados são fundamentais para entender e responder às necessidades específicas da população e para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes. Políticas flexíveis e integradas, que considerem a

agricultura urbana como parte das soluções para problemas urbanos complexos, são essenciais para maximizar os benefícios da AUP.

A participação ativa de diversos atores sociais, incluindo organizações sociais, universidades, institutos de pesquisa e agricultores, é crucial para o sucesso da AUP. A construção de parcerias sólidas entre esses atores pode fomentar o desenvolvimento de estratégias eficazes e adaptáveis, capazes de enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades da AUP.

O desenvolvimento de uma agricultura urbana sustentável e resiliente pode ser uma solução poderosa para promover a segurança alimentar, fortalecer as comunidades e melhorar a qualidade de vida urbana. As lições aprendidas na RMF destacam a necessidade de uma abordagem integrada e participativa, que reconheça e valorize a diversidade de práticas agrícolas e a necessidade de políticas públicas que apoiem e incentivem a agricultura urbana e periurbana.

Referências Bibliográficas

CEARAH PERIFERIA. **Agronomia urbana na Região Metropolitana de Fortaleza:** inventário de práticas populares e projetos. Fortaleza, 1997.

DEELSTRA, T.; GIRARDET, H. Urban agriculture and sustainable cities. *In*: BAKKER, Net *al.* (eds.) **Growing cities, growing food:** urban agriculture on the policy agenda. Feldaing: DSE, 2000. p. 43-65.

DE ZEEUW, H. *et al.* The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries. **The Journal of Agricultural Science**, v. 149, n. S1, p. 153, 2011.

DUBBELING, M. A agricultura urbana como estratégia de redução de riscos e desastres diante das mudanças climáticas. **Revista de AU**, n. 27, p. 2-12, 2014. https://ruaf.org/assets/2019/11/rau27_completo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

GOMES, Ana Carla. **Potencialidade da agricultura urbana na recuperação das áreas de risco à inundação do baixo curso do Rio Coaçu:** o caso da comunidade São Miguel do Brejo, Fortaleza, CE, Brasil. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018.

MARQUES, Gabriela; GOMES, Iara Rafaela. O desenvolvimento sócio-espacial da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) na cidade de Fortaleza, Ceará. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 41, n. 1, 2021. DOI: 10.5216/bgg.v41.66389. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/66389>. Acesso em: 29 jul. 2024.

RODRIGUES, A. S. **Ruralidades na periferia oeste de Fortaleza:** paisagens, lugares e práticas rurais no cotidiano da metrópole. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2012.

EIXO
GOVERNANÇA
METROPOLITANA

METRÓPOLES INGOVERNÁVEIS

José Borzacchiello da Silva

As discussões em torno da necessidade de implantação de um sistema de governança metropolitana têm encontrado vários entraves na Região Metropolitana de Fortaleza, criada em 1973. Este artigo discute o descompasso entre a gestão da capital e o amplo espaço metropolitano constituído de 19 municípios, com 3.903.945 milhões de habitantes, ou seja, 44,4% da população do Ceará (IBGE, 2022). Fortaleza contava, no mesmo Censo, com 2.703.391 de moradores.

Arranjos de gestão são aspectos imprescindíveis para a compreensão da organização de uma cidade. São mais ainda, quando se trata de regiões metropolitanas. Eles permitem análises dos processos recorrentes à produção do espaço urbano em um determinado tempo, contribuindo para entender como são ou foram orientadas as políticas para um determinado espaço. A constatação do crescimento desordenado das cidades agrava consideravelmente a qualidade de vida e aguça o desejo do planejamento metropolitano capaz de resolver parte dos problemas diagnosticados. Em 1999, foi aprovado o Fundo de Desenvolvimento e o Conselho Deliberativo da RMF para adequação administrativa dos interesses metropolitanos e apoio aos agentes responsáveis pela execução das políticas públicas. Entretanto, em relação ao Sistema de Gestão Institucionalizado, são poucas as articulações para governança. No Art. 3º, o Conselho trata das funções públicas de interesse comum, conforme o art. 1º desta Lei a saber: a) planejamento, a nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, sociais e institucionais; b) execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos; c) supervisão, controle

e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

O processo de produção do espaço cearense privilegiou Fortaleza quando do período áureo da produção de algodão na segunda metade do século XIX, atendendo à demanda temporária do mercado internacional face à Guerra de Secessão que destruiu enormes parcelas da zona algodoeira do sudeste americano. Fortaleza foi a cidade escolhida para ser o ponto de coleta e de exportação do algodão. A construção de um porto e de uma ferrovia partindo da capital em direção ao interior inseriu a cidade numa rede econômica moderna, o que provocou a sua inserção na divisão internacional do trabalho. Assumindo expressão econômica, aos poucos, a cidade se equipava e atraía novos imigrantes. Casas comerciais estrangeiras ocupavam-se com a exportação do algodão e importavam produtos que modificavam os costumes locais e ampliavam a praça comercial da cidade. No interior, apenas Sobral se assemelhava a Fortaleza. O algodão produzido no seu entorno era exportado pela Estrada de Ferro Sobral-Camocim, cidade localizada no litoral oeste do Ceará.

A reestruturação da produção do algodão nos Estados Unidos encerrou essa fase de crescimento que se estendeu até o início do século XX. Em seguida, a cidade viveu uma longa fase de crise econômica no período de 1920 a 1940. A grande seca de 1932 provocou um crescimento demográfico sem igual com a transferência maciça de flagelados que se alojavam precariamente na cidade. No pós-Segunda Guerra, entretanto, Fortaleza firma-se como centro urbano num processo contínuo que culmina com a estruturação de uma enorme região metropolitana.

A capital exerce enorme supremacia sobre o espaço metropolitano. São vários os municípios voltados a atender parcialmente demandas de serviços da capital. A água potável consumida na cidade utiliza reservatórios, açudes e canais que se estendem por todo o estado do Ceará. Um bom exemplo é a captura de água para abastecer a capital da barragem no Castanhão do vale do rio Jaguaribe.

O mesmo acontece em relação ao destino dos resíduos sólidos, situação em que a Região Metropolitana entra novamente em cena. Com o seguinte título o Boletim Lixo Zero diz que “Fortaleza tem aterro sanitário com umas das maiores produções de biogás no Brasil, mas coleta seletiva precisa avançar”, e informa que no ano de 2018 foi inaugurada a maior usina do Brasil a converter biogás de resíduos urbanos na produção de gás natural renovável (GNR), com investimento de R\$ 100 milhões, instalada dentro do Aterro Sanitário Municipal Oeste de Caucaia, localizada na Região Metropolitana de Fortaleza, e que recebe diariamente cerca de 3 mil toneladas de resíduos sólidos.¹

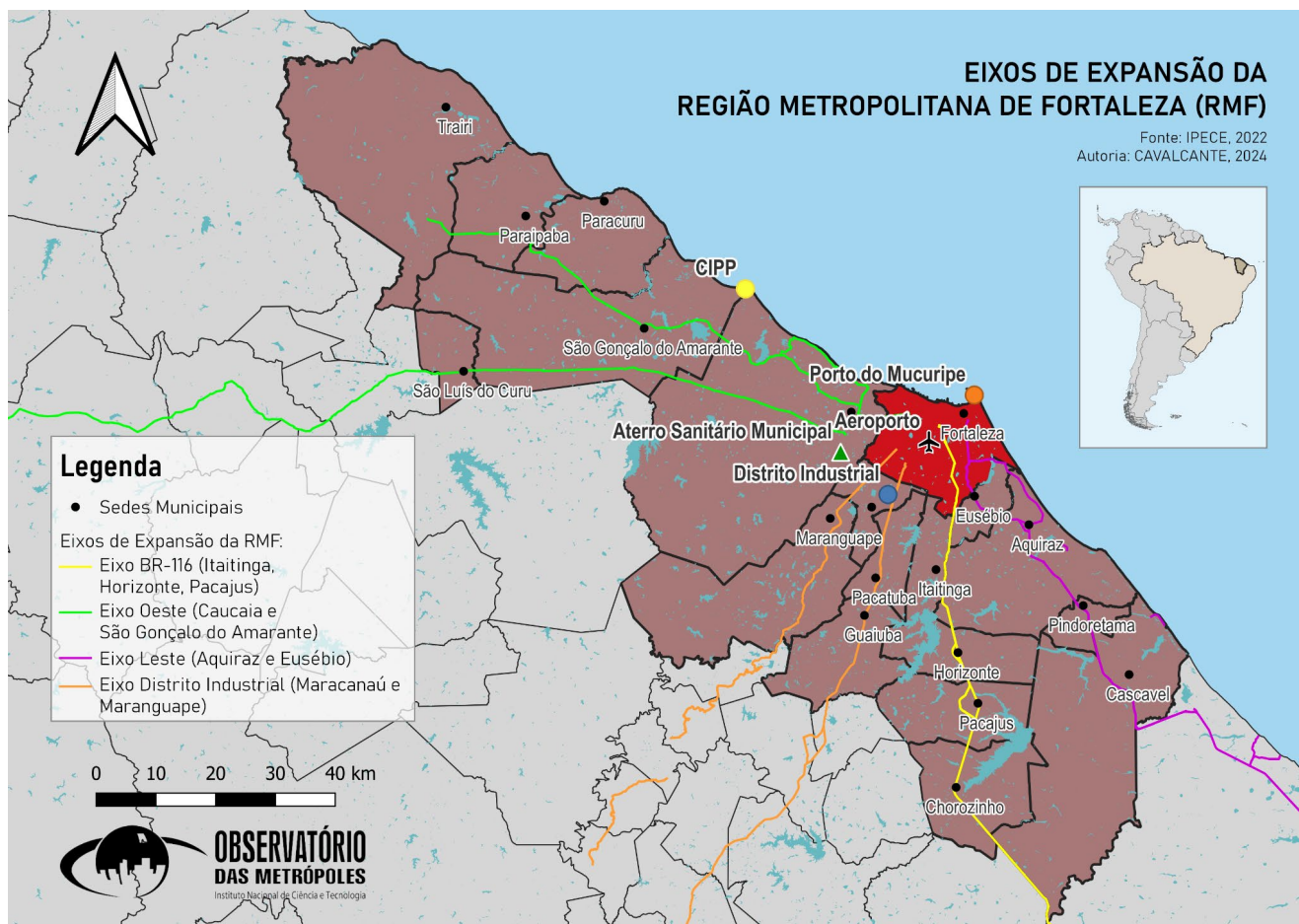
No que tange ao litoral, o incentivo à atividade do turismo transformou a paisagem dos municípios costeiros. São novas rodovias e estradas que facilitam o acesso e incrementam a construção de resorts, hotéis, bares, restaurantes, condomínios residenciais e outros equipamentos. Infraestruturas de grande porte que demandam serviços especializados também estão localizados no território metropolitano com forte impacto no parcelamento e uso do solo de municípios integrantes. O CIPP – Complexo Indus-

trial e Portuário do Pecém, localizado nos limites dos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, provocou enormes mudanças na porção oeste da região metropolitana. Parte do Complexo do Pecém é ocupada pela *free trade zone* cearense, a primeira ZPE a entrar em atividade no país que ajudou a revolucionar as exportações do Ceará ao longo da última década, em consonância com as melhores práticas internacionais². Em Maracanaú, o Distrito Industrial explica a construção de enormes conjuntos residenciais e a implantação da linha do metrô que se estende do centro de Fortaleza até Pacatuba, nas proximidades do limite desses dois municípios. Grandes equipamentos localizam-se nos municípios metropolitanos no entorno de Fortaleza. As sedes das empresas, entretanto, os postos de comando e de trabalho especializado com os salários mais altos são parciais ou totalmente atraídos e realizados por Fortaleza.

Vê-se no mapa 1 a extensão alcançada pela inclusão de novos municípios na malha metropolitana. Com variados níveis de integração com a metrópole, alguns municípios são marcados pela ruralidade quanto ao uso agrícola do solo, enquanto outros reservam enormes glebas de terra aguardando a chegada de novas frentes de urbanização, confiantes na valorização do preço da terra. O fato é que passados mais de duas décadas, a RMF tornou-se um lugar dividido e contraditório, de gestão complexa, beirando a ingovernabilidade. Em sua desorganização organizada, uma aparente lógica parece esconder a di-

1 Disponível em: <https://movimentolixocidadao.com.br/fortaleza-tem-aterro-sanitario-com-umas-das-maiores-producoes-de-biogas-no-brasil-mas-coleta-seletiva-precisa-avancar/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

2 Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/zpe-ceara-completa-10-anos-de-operacao-e-lanca-novo-sistema-totalmente-automatizado/#:~:text=Parte%20do%20Complexo%20do%20Pec%C3%A9m.com%20as%20melhores%20pr%C3%A1ticas%20internacionais>. Acesso em: 20 jun. 2024.



Mapa 1 - Região Metropolitana de Fortaleza - RMF

Fonte: Elaborado por CAVALCANTE (2024), com base nos dados do IPECE (2022).

nâmica que circunscreve favelas, cortiços e afasta os conjuntos habitacionais para uma ampla periferia. É importante lembrar que o planejamento urbano emerge como solução para todos os problemas na cidade. Com o avanço da ciência e das novas conquistas tecnológicas, o planejamento se aperfeiçoa e assume papel ímpar no processo de ordenamento e gestão do território, tornando-se verdadeiro instrumento disciplinador do governo no exercício da gestão urbana (Silva, 2008, p. 84).³

Intervenções de forte impacto são realizadas sem que os cidadãos sejam

ouvidos, conforme os pressupostos do Plano Diretor Metropolitano. Fortaleza, entretanto, desaprendeu nos últimos anos como lidar com a vibração dos movimentos sociais nas ruas com suas pautas amplas e variadas de reivindicações, em que se mesclam problemas nacionais, estaduais e locais. O discurso dominante dos gestores reforça e reconhece a importância isolada da capital. A região metropolitana tem enorme dificuldade de construir discursos e influenciar a opinião pública. O caráter de denúncia se pronuncia nos períodos eleitorais, predominantemente, na luta política pelo voto e controle da gestão municipal. São vários os municípios da Região Metropolitana

³ SILVA, José Borzacchiello da. Planejamento Urbano e Crise das Cidades. In: Terra Livre, Presidente Prudente, ano 24, v. 1, n. 30, p. 83-96 (jan. jun. 2008).

que possuem expressivo colégio eleitoral. Caucaia tinha em 2020, 355.679 habitantes e 222.128 eleitores inscritos, segundo o TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Vinha em seguida, Maracanaú com 234.392 habitantes e 160.798 eleitores. Na terceira posição aparece Maranguape, com 105.093 habitantes e 75.876 eleitores, além de outros municípios que registraram expressivo aumento demográfico. O discurso dos movimentos elaborados nessa porção metropolitana denuncia diferentes injustiças, desigualdades, apartação, insegurança e não chega até a imprensa. Face ao clamor popular, não cabe mais o falso discurso da metrópole homogênea. Na capital, os movimentos sociais conseguem, mesmo com muita dificuldade, alcançar alguma visibilidade e, às vezes, serem ouvidos. A pauta aparentemente se repete e nas ruas pede mudanças e exigem melhores condições de vida. As demandas mais recentes referem-se, principalmente, às questões de segurança, transporte, gênero e raça.

A região metropolitana partida e fragmentada, possui territórios ainda desconhecidos da comunidade urbana. A lista é longa e são muitos os problemas detectados. No bojo das reclamações, é permanente o apelo por mais qualidade e eficiência nos transportes coletivos. A conexão entre a cidade e sua região é precária com uma mobilidade urbana lenta e difícil em todos os dias, sendo que nos finais de semana, a situação piora, sensivelmente. Os bairros periféricos precários em infraestrutura e serviços separam e isolam as pessoas, resultado de um zoneamento perverso que distancia o local da moradia do local de trabalho, de estudo, de lazer etc.

O transporte coletivo em Fortaleza é fortemente dependente do modal ônibus.

O serviço melhorou, mas está longe de atender às múltiplas demandas. A cidade matricial conta com oito terminais. Entretanto, permanece insatisfatória a oferta de serviços mais rápidos, eficazes e com tarifas mais justas. A integração metropolitana é extremamente precária. Diariamente crianças, idosos e PCDs – pessoas com deficiência – são constrangidos em ônibus com degraus altíssimos e imensas roletas, aliás, um incômodo para todos. Nos deslocamentos cotidianos o usuário faz verdadeiras acrobacias. Permanece boa parte do dia no interior de ônibus ou nos terminais. Reclama da demora e da falta de segurança. Os serviços de transporte nos bairros periféricos são piores. O funcionamento das linhas coletoras que conduzem os passageiros até os terminais fica muito a desejar. Muitas delas circulam precariamente, sem frequência regular. É comum se constatar a presença de crianças que deveriam estudar nas redondezas de suas casas, viajando em ônibus lotados, indo ou retornando à escola.

Abordando essa situação, assim se coloca D'Andrea⁴ (2020, p. 26):

“A percepção territorial que perpassa todas as experiências, mesmo quando díspares, é aqui conceituada como consciência periférica, engendrada e induzida por um processo social e histórico que colocou em relevo o debate sobre o território e produziu sujeitas e sujeitos periféricos capazes de entendimento de sua condição urbana e de uma prática política em prol do território, mesmo que as categorias de representação mobilizadas por essas sujeitas e por esses sujeitos não sejam necessariamente as mesmas.”

4 D'ANDREA, Tiaraju. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, V. 39, n. 01, p. 19-36, jan-abr. 2020, p. 26.

Na região metropolitana de Fortaleza, esse processo tem sido lento e de pouca visibilidade. Quanto ao perfil urbano, a lógica especulativa concentra espigões residenciais e comerciais, desenhando novas e frequentes imagens da cidade. Um forte movimento político e econômico depreende a cidade de sua região, atribuindo-lhe uma autonomia semelhante à das cidades-Estados do passado. O mesmo acontece com a produção do espaço urbano, que se dá relacionado ao jogo de poder e de interesses entre os diferentes agentes, e fruto das relações travadas entre esses, inclusive, os técnicos o que resulta em objetos que podem não atender às demandas de diferentes frações de classe e, conseqüentemente, gerar segregação e deterioração de áreas em processo de ocupação.

Assim, ao considerar o espaço urbano como produto social, reconhece-se que ele é resultado da produção dos atores que o produzem e consomem intencionalmente. A ação desses agentes deriva da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que emergem.

O planejamento urbano, concebido como instrumento de governabilidade e de gestão do território, é constituído de um conjunto de técnicas de origem interdisciplinares. Não dá para compreender porque a RMF continua desprovida de sabedoria quanto ao planejamento de seu processo de crescimento. Fortaleza conheceu diversas propostas, não tendo implantado nenhuma de forma integral. Experimentou um pouco de cada uma, e isso resultou num arremedo de planejamento.

As ações voluntárias na cidade, segundo a socióloga francesa Annik Os-

mont (2002, p. 19)⁵, “visam modelar e transformar sistemas urbanos e territoriais”, pois as reivindicações dos cidadãos são cada vez mais importantes, no “sentido de participar dos projetos de transformações econômicas e sociais dos quais a cidade é o lugar, e que lhes concernem diretamente”.

Fechando o texto, destaco os principais problemas dos municípios integrados de forma incompleta à região metropolitana e que mesmo quando possuem o Plano Diretor, esse não discute com a comunidade metropolitana e raramente é integralmente implementado. Em Fortaleza, mesmo considerando que o Plano Diretor deve ser revisado a cada dez anos, esse prazo não é cumprido. Em documento datado de 23 de janeiro de 2023⁶, a PM de Fortaleza anuncia que iniciou a etapa de capacitação e mobilização e lançou um olhar para a cidade, analisando o Plano Diretor de 2009 sob a perspectiva atual. Afirma que a Revisão do Plano será concluída em dezembro de 2024.

É nesse contexto que emerge a necessidade do Planejamento Participativo com seus princípios e métodos comprometidos com a produção de uma cidade melhor. Ninguém conseguiu provar que o planejamento faz mal à cidade. Ele pode não resolver a gama de problemas que afetam a vida cidadã, mas os melhora, com certeza. Esse é o princípio político dos que pensam cientificamente a cidade na perspectiva de resolver, senão, atenuar os efeitos de seus principais problemas que afetam a vida urbana.

5 OSMONT, Annik. Geosul, v. 17, n. 34, 2002.

6 Disponível em : <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/primeira-etapa-de-revisao-do-plano-diretor-de-fortaleza-contou-com-escuta-de-2-589-pessoas-em-39-territorios>. Acesso em: 22 jun. 2024.

DESARRANJOS POLÍTICOS E SEUS EFEITOS PARA A CIDADE DE FORTALEZA

Alexandre Queiroz Pereira

Divergências e disputas discursivas-ideológicas fazem parte do jogo político. Elas entram nas estratégias dos partidos e dos políticos geralmente para demarcar posições e servem para autodiferenciação em períodos eleitorais. O que chamo aqui de desarranjo político refere-se às situações onde os atuais governantes entram em discussões pequenas, mal resolvidas e cujos desdobramentos só tem a prejudicar a gestão e o planejamento da cidade.

Em Fortaleza, os desarranjos estão cada vez mais comuns. As decisões tomadas dificultam o funcionamento dos serviços básicos e vão longe do que realmente os cidadãos almejam de seus líderes políticos. Eu posso citar três situações claras nas quais a condução político-social foi ou é desastrosa: a instituição da taxa do lixo, as lacunas no momento de revisão do plano diretor e as batidas de cabeça entre o gestor municipal e o gestor estadual.

No caso da taxa do lixo, depois dos vaivéns jurídicos, ficou definido que a taxação é constitucional e a gestão municipal está amparada. Contudo, os efeitos da cobrança ainda não foram socialmente digeridos, pois os argumentos que justificam a taxação foram mal construídos e superficialmente difundidos.

Questiono-me: por que a gestão municipal, antes das votações na Câmara de Vereadores, não explicou didaticamente como os novos recursos do contribuinte seriam utilizados? Faltou explicar a toda a população de Fortaleza os planos de educação ambiental e o cronograma de ações a serem desenvolvidas para tornar Fortaleza uma cidade mais limpa e bem cuidada. A essas ausências, aponto um

indício de desarranjo político. Não haveria unanimidade jamais, mas tenho a impressão de que os efeitos seriam menos ruins do que os que observamos momentaneamente. A insatisfação com a taxa é geral e a cidade continua suja.

O segundo caso diz respeito ao processo de revisão do plano diretor de Fortaleza que, à época, estava em curso. As oficinas e seminários foram divulgados na página oficial, e há chamados de entidades públicas e privadas interessadas na inserção de seus interesses no hall de prioridades do plano. Contudo, não observo um posicionamento claro do executivo municipal passando às limpas quais são os projetos de maior interesse do atual comando do Paço Municipal. Para o cidadão e a cidadã comuns é democrático compreender qual é a plataforma básica que o governo vai defender no momento de votação na Câmara. Quais são as linhas mestras do Zoneamento defendido? Quais serão os instrumentos urbanísticos regulados prioritariamente? Com que força entrará o tema da habitação de interesse social? A gestão municipal deve vir a público indicar o que defende, até para que haja o debate político.

O último entre os casos é a disputa entre gestão estadual e gestão municipal sobre obras, ações e obrigações. De quem é a responsabilidade pela lentidão das obras na Ponte dos Ingleses? Quem não fez o quê? Sinceramente, a cidade de Fortaleza tem problemas demais para perder tempo com esse show. Os gestores, como homens públicos, e para o bem da cidade, devem diferenciar seus objetivos políticos-eleitorais das suas obrigações enquanto representantes já eleitos. A cidade de Fortaleza é a principal aglomeração urbana, econômica e populacio-

nal do estado. Governador e Prefeito sabem disso. Assim, sentem-se, conversem e resolvam os problemas de milhões de cearenses. Isso é o que o povo da cidade almeja. Senhores, disputem politicamente fazendo mais e melhor, tomando a preferência pelos mais pobres.

Se a democracia, aqui e acolá, é atingida e nossas cidades têm uma agenda enorme de dificuldades a suplantar, perder tempo com desarranjos políticos só serve para ampliar os discursos autoritários, apolíticos e supostamente fora do sistema. É bom abrir o olho!

CONCESSÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS À INICIATIVA PRIVADA:

onde está o problema?

Alexandre Queiroz Pereira

Muitos gestores públicos acreditam fielmente na incapacidade pública em gerir uma cidade de maneira eficiente. Poxa! Aqui nos deparamos com uma constatação das mais contraditórias? Teórica e pragmaticamente, a resposta é não.

Paira, desde os anos 1980, na escala mundo, o entendimento de que cidades podem ser conduzidas como se fossem empresas privadas, e que seus governantes seriam verdadeiramente hábeis à medida que promovessem o empreendedorismo urbano.

O empreendedorismo urbano é a concepção segundo a qual o eleito assume o papel de CEO, seu objetivo maior é “vender a cidade” e atrair investimentos privados. A arena política perde força em detrimento das metas econômicas da urbe. Nesse contexto, as cidades entram em guerra, “a guerra dos lugares”, sempre na intenção de mostrarem-se mais competitivas em relação às concorrentes.

É óbvia a necessidade de uma cidade colocar-se economicamente forte, capaz de apresentar-se com infraestruturas físicas e condições sociais suficientemente contemporâneas e básicas à realização dos negócios. O que ponho em discussão é o limite social e político de ações a aproximarem o público ao interesse econômico privado.

A recente concessão de dois espigões situados na orla marítima de Fortaleza é um bom estudo de caso. As matérias jornalísticas divulgaram o acordo feito entre a prefeitura municipal e um consórcio empresarial local que ganhou um edital público. O noticiário, marcado pelo otimismo da novidade, abdicou-se de estabelecer uma leitura crítica da situação.

O porém que lanço não se assenta no processo legal da operação, posto me parecer nas conformidades da legislação. A discussão caminha para a dimensão da supressão do gratuito aproveitamento dos espaços públicos urbanos.

Dado o seu tamanho territorial e demográfico, Fortaleza é carente de espaços públicos. Nesse contexto, é inquestionável dizer que a orla marítima é um dos poucos a oferecer diversidade de atrativos públicos e gratuitos à população. Essa, inclusive, é uma das justificativas aceitas para o uso de milhões de reais na sua constante remodelação.

Sendo os “espigões” dominados por projeto de remodelação privado, temos a certeza de que a condição pública do espaço tende a fragilizar-se frente às intenções comerciais dos investidores. Como qualquer plano de negócio, todas as novas infraestruturas cobrarão pelo usufruto. E os que não podem pagar? Ficarão distanciados daqueles espaços? Serão segregados a outras áreas de menor qualidade?

Os otimistas até podem contrargumentar: 1) é uma pequena área da orla, não faz diferença; 2) são espaços abandonados e mal cuidados; 3) a cidade deve se preocupar com saúde e educação; 4) vai atrair turistas e gerar emprego e renda.

O problema das concessões dos espaços públicos com fins estritamente econômicos reside na consequente limitação do uso mediante a condição de renda dos usuários. Esse custo nunca é calculado pelos economistas ou gestores públicos. Pensem comigo: se todos os espaços atrativos, via de regra, construídos por recursos municipais, forem oferecidos aos negócios comerciais, o

que sobrar de qualidade para os habitantes mais pobres de Fortaleza?

Diante de tantas barreiras simbólicas e de mobilidade urbana, a privatização da orla é um retrocesso democrático. Na beira-mar existe número suficiente de empreendimentos privados pequenos e grandes. Em complementação, há mui-

tas áreas privadas nas quais negócios e inovações podem ser constituídos para quem pode pagar.

Difícil é normalizar a inversão de prioridades e negar a essência dos espaços públicos. Parece-me que querem naturalizar a falsa máxima: "só é bom o que é particular e se paga caro!"

A REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA É MUITO MAIS RURAL DO QUE SE IMAGINA

Denise Elias

Renato Pequeno

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) é uma das mais importantes do Brasil. Apesar disso, sua área contínua de alta urbanização é pequena, formada especialmente pelos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Pacatuba, Maranguape, Eusébio, Itaitinga e Aquiraz, já conurbados. Nos demais municípios é baixo o adensamento urbano, mais restrito às respectivas sedes, e o espaço rural é predominante, da mesma forma que a agropecuária tem grande importância econômica e social. Todavia, tal realidade é praticamente ignorada nas políticas de desenvolvimento territorial de grande parte dos municípios. A consulta aos planos diretores municipais vigentes prova isso, já que pouco ou nada abordam sobre os espaços rurais. Ademais, inexistente qualquer processo de planejamento ou arranjo institucional voltado para o enfrentamento das questões metropolitanas. Essa realidade precisa mudar e o momento de eleições municipais é propício para levantar esse debate.

Constituída em 1973, então por cinco municípios (Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz), a RMF hoje é formada por 19 municípios como resultado de processos de emancipação de distritos e de anexação de outros municípios. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2022, com cerca de 3,9 milhões de habitantes, concentrava perto de 45% da população total do estado e 63% de seu Produto Interno Bruto.

Por outro lado, Fortaleza constitui-se como a maior MetrÓpole Regional do Nordeste, cuja importância econômica extrapola o próprio Ceará. Sua região de influência supera os 20 milhões de habitantes, chegando a outros estados do Nordeste e do Norte. Ademais, corresponde ao maior PIB municipal da região Nordeste e ao 9º do Brasil.

Não obstante o vultoso destaque econômico dos comércios, serviços e de atividades industriais, a agropecuária não só está presente na RMF, como tem grande importância na produção do espaço de muitos de seus municípios, até mesmo nos mais fortemente integrados à Fortaleza, como Caucaia e Maracanaú. Isso confere a essa região metropolitana característica bastante *sui generis*. Estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019 corroboram com essa realidade peculiar, mostrando a predominância dos espaços rurais na RMF, em torno de 75% do total.

A existência de grande quantidade de estabelecimentos agropecuários na RMF é uma outra variável que comprova a importância do espaço rural e das atividades agropecuárias para a mesma. Lembrando: o estabelecimento agropecuário é a unidade básica dos dados dos Censos Agropecuários do IBGE, a mais importante base de informações sobre a produção agropecuária e o espaço agrícola brasileiros.

Dados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2019) mostraram que a RMF contava com 28.107 estabelecimentos agropecuários distribuídos de forma bastante desigual pelos seus 19 municípios. Ainda a mesma fonte indica que a área ocupada por tais estabelecimentos somava cerca de 34% da área total da RMF. Se pouco significam em relação à área total de um município como Fortaleza, para outros sete somavam quase 50% ou mais de suas áreas municipais, tais como em Paraipaba (67%), Maranguape (55,34%), Guaiuba (54,96%), Pacatuba (54,32%), Trairi (51,08%), Chorozinho (48,62%) e Pacajus (47,41%).

Nesses estabelecimentos agropecuários destacam-se algumas lavouras temporárias, tais como de mandioca, feijão e milho, especialmente produzidas por pe-

quenos agricultores familiares. Mas, cada vez mais, também as lavouras permanentes, tais como de coco e castanha de caju, culturas que vêm passando por importante processo de reestruturação produtiva nas últimas décadas. Em 2017, 43% da produção de coco do estado se realizava na RMF, notadamente nos municípios de Trairi e Paraipaba. Já a castanha-de-caju, produto há décadas de destaque nas exportações do Ceará, em 2017, 15% da área destinada à colheita desse produto em todo o estado se concentravam na RMF, em particular nos municípios de Chorozinho, Cascavel, Trairi e Pacajus.

A pecuária também tem proeminência na RMF, especialmente a avicultura. Em 2017, a RMF foi responsável por 50% da produção total das galinhas e 58% da de ovos de todo o Ceará. A maior concentração da avicultura hoje está nos municípios de Aquiraz, Horizonte e Cascavel, o que já evidencia um processo de especialização territorial produtiva.

A produção de leite também merece destaque. Embora a quantidade produzida na RMF em relação ao total do estado seja pequena (8% em 2017), o crescimento foi de 81,5%, entre 1995 e 2017. Nesse último ano, as maiores produções foram registradas em Caucaia (29%) e Maranguape (26%). Por outro lado, de acordo com dados de uma importante publicação do setor (MILKPONT), de 2022, a 19ª maior produção de leite do Brasil em 2021 era realizada em Maranguape.

Também corrobora a importância da atividade agropecuária no espaço e na economia da RMF a presença de dois perímetros irrigados públicos e 24 assentamentos da reforma agrária do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA). Podemos destacar o Perímetro Irrigado Curu-Paraipaba, localizado em Paraipaba,

um dos últimos municípios que passou a compor a RMF, em 2015, que possui importante produção de coco. Os assentamentos de reforma agrária, por sua vez, a maior parte implantada após os anos 2000, encontra-se distribuída em 11 municípios da RMF. Caucaia possui o maior número de assentamentos, totalizando sete unidades. Vários outros exemplos da importância da produção agropecuária e do espaço rural na RMF poderiam ser dados.

Por outro lado, algumas das atividades agropecuárias realizadas na RMF vêm passando por significativo processo de reestruturação produtiva, difundindo um sistema de produção calcado na lógica do agronegócio, impactando nas formas de uso e ocupação do espaço rural, nos regimes de propriedade da terra e na estrutura fundiária, reforçando a grande importância da discussão do tema.

Apesar da situação aqui descrita, verifica-se pelos conteúdos dos planos diretores municipais que as atividades agropecuárias vêm sendo praticamente desconsideradas nas suas estratégias de desenvolvimento e suas respectivas diretrizes. Basta ver a pequena relevância dada ao zoneamento especial, à proteção dos mananciais, à localização das estruturas produtivas agroindustriais em relação à estrutura viária, assim como à continuidade de regiões produtivas que, por vezes, se expandem entre municípios vizinhos.

Mesmo as zonas de transição urbano-rural têm sido ignoradas nas políticas territoriais e nos instrumentos de parcelamento do solo, o que proporciona o crescimento desordenado nas periferias, assim como a presença de incompatibilidades de uso do solo e de conflitos territoriais. No caso, chama atenção a dinâmica de substituição de uso vinculada à avicultura nos municípios ao leste da capital. Por conta

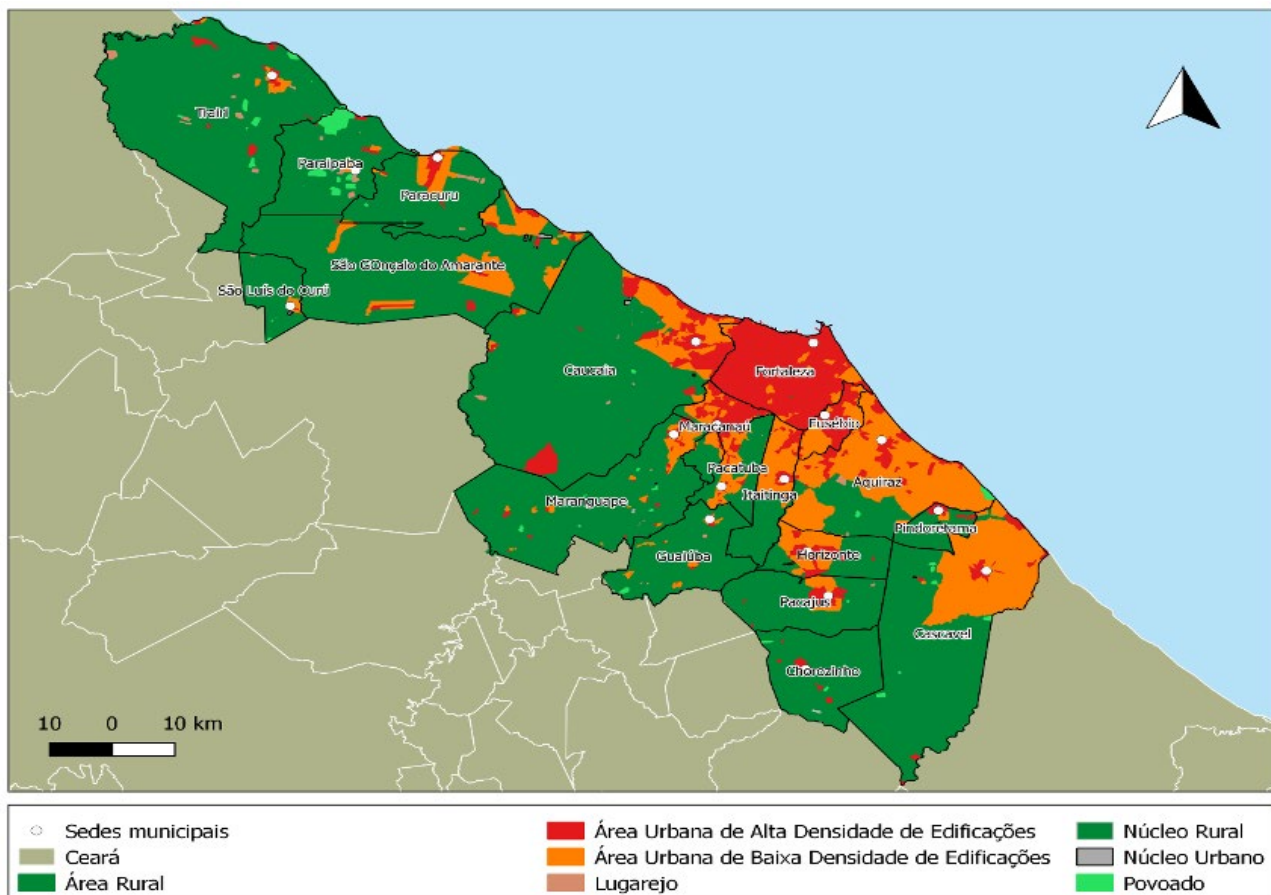
de interesses do setor imobiliário, antigos sítios e chácaras foram substituídos por granjas, as quais têm sido convertidas em loteamentos fechados, dando continuidade ao eixo de segregação residencial desde o setor sudeste de Fortaleza.

Diante do exposto, defendemos que é fundamental compreender o espaço rural e as atividades agropecuárias na RMF para melhor captar a própria economia política de sua urbanização, assim como para melhor planejar o futuro de seu território e de sua população.

Para finalizar, algumas recomendações se fazem necessárias:

- a institucionalização da região metropolitana: conselho, plano e fundos, garantindo representatividade para os diferentes setores da sociedade;

- a inclusão da dimensão metropolitana e a discussão do uso do espaço rural nos processos de planejamento territorial locais desde a fase de diagnóstico;
- a promoção de espaços de diálogo que viabilizem ações colaborativas e cooperativas entre os municípios vinculadas ao setor agropecuário;
- a adoção de mecanismos de controle do uso do solo e ocupação do território evitando possíveis incompatibilidades e conflitos;
- a valorização da agricultura familiar, com a promoção de políticas públicas de incentivo à produção e à comercialização, tais como com feiras de produtos orgânicos e venda para os programas de aquisição de merenda escolar, entre outros.



Mapa 1 - Espaços urbanos e rurais na metrópole

Fonte: Organizado por Felipe Rodrigues Leitão, a partir de IBGE (2019).

EIXO
GESTÃO DEMOCRÁTICA
E PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ

AS COZINHAS COMUNITÁRIAS DO GRANDE BOM JARDIM E A DEMOCRACIA

Eduardo Gomes Machado

Adriano Paulino de Almeida

Geyse Anne Souza da Silva

Moisés Tavares Cá

Nathyelly Araújo dos Santos

Luciana Ribeiro Moura

Francisco Climério Lima da Silva

Nos últimos anos, a fome tem sido um problema grave e complexo no Brasil, o que se agravou com a pandemia da Covid-19 e com o fortalecimento da extrema direita no país. Ao final de 2020, 19,1 milhões de brasileiros vivenciam a fome. Em 2022, são 33,1 milhões de pessoas e 65% dos lares chefiados por pessoas negras (pardos e pretos) no país convivem com alguma restrição alimentar¹.

Ao mesmo tempo, a democracia evidencia-se restrita, frágil, em risco e sofrendo ataques no país, o que dificulta o enfrentamento às violências e violações de direitos e a afirmação da justiça social e dos direitos fundamentais. Esse contexto, que atinge o próprio Estado brasileiro, marcado pela herança colonialista e historicamente violento com os agentes das periferias, se agrava a partir da atuação política da extrema direita, particularmente nas casas legislativas no país.

Fortaleza, capital do estado do Ceará, é a cidade mais rica do Nordeste, e, ao mesmo tempo, uma das mais desiguais do mundo, com grande parte de sua população empobrecida. Nessa cidade, o Grande Bom Jardim é uma periferia composta por cinco bairros – Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira, com aproximadamente 225 mil moradores. São trabalhadores e trabalhadoras que geram parte importante das riquezas da metrópole, no comércio, serviços e indústria. E, ao mesmo tempo, sofrem com precariedade urbana, vulnerabilidade social e múltiplas violações de direitos, tendo sido muito afetados nos últimos anos pelo desemprego, a carestia, a precarização de políticas sociais, o

extermínio da juventude negra, a Covid-19 e a fome. Os cinco bairros têm o Índice de Desenvolvimento Humano por Bairros (IDH-b) muito baixo, 70% da população é negra (IBGE 2010) e 877 moradores foram a óbito por Covid-19 na pandemia.

Nesse contexto, cabe perguntar qual o lugar e a relevância dos agentes periféricos, e particularmente das cozinhas comunitárias, no enfrentamento à fome e na defesa da democracia?

O que as cozinhas comunitárias fazem?

No cenário indicado, se constituiu no Grande Bom Jardim uma sociedade civil ativa e propositiva na luta por direitos, nas últimas décadas. Para exemplificar, em 2003 se constituiu a Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim, atualmente com 44 componentes, dentre associações comunitárias, organizações da sociedade civil, coletivos juvenis e artístico-culturais, fóruns, grupos religiosos de diversos matizes, parceiros acadêmicos, entidades de luta pelo direito à cidade e em defesa do meio ambiente e outras redes.

É nesse território que surge e se fortalece a Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim, atualmente com 24 cozinhas em atividade². Mas, afinal, o que essas cozinhas comunitárias fazem e o que as torna significativas para o enfrentamento à fome e à defesa da democracia? Respondemos com cinco tópicos.

1. Produzem e distribuem refeições.

Em 2022, 19 cozinhas comunitárias atendiam aproximadamente 13 mil

1 Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

2 Disponível em: <https://cdvhs.org.br/wp-content/uploads/2022/09/carta-rede-de-cozinhas-gbj.pdf> e <https://www.youtube.com/watch?v=vxnV9flqOc4>. Acesso em: 02 ago. 2024.

pessoas, em 62 áreas e comunidades no Grande Bom Jardim. Produzir e distribuir refeições de modo seguro, responsável e saudável, articulando o direito à alimentação adequada ao direito à vida e à saúde em contextos marcados por vulnerabilidades e violências múltiplas, não é banal, nem fácil.

2. **Integram várias ações sociais.**

As cozinhas comunitárias integram outras ações sociais, educacionais, profissionalizantes, terapêuticas, esportivas e artístico-culturais à produção e distribuição de refeições. Assim, integram o direito à alimentação, ao direito à saúde, à educação, à arte e cultura, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. Desse modo, nas Cozinhas Comunitárias não se prepara somente comida, preparam-se também os sabores, saberes e fazeres da inclusão social.

3. **Constituem a Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim.**

A partir da ação de extensão e pesquisa “Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim” (2022), integrando a sabedoria popular ao conhecimento científico³. Assim, constituem uma experiência associativa inovadora e singular no país, efetivando a solidariedade enquanto promoção do direito constitucional à alimentação adequada, e não enquanto favor ou caridade.

4. **Fazem parcerias continuadas com Universidades.** Através de ações de extensão, educação e

pesquisa geram dados, análises e propostas. Uma dessas parcerias, o “Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim” foi premiado com Menção Honrosa no I Prêmio de Extensão do 47º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em 2022⁴. Foi uma iniciativa do Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), em parceria com o Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares, com o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Geografia da Alimentação (NUPEGA), com as cozinhas comunitárias, com a Associação de Catadores e Catadoras de Material Reciclável do Grande Bom Jardim e com Comunidades que integram a Zona Especial de Interesse Social do Bom Jardim. Através dessa ação identificaram-se os locais – quadras e ruas – onde a fome é mais grave nos cinco bairros.

5. **Efetuem uma interlocução permanente com agentes da sociedade civil e política, trazem melhorias e ações concretas para o território e afetam positivamente as políticas públicas.** Com mobilização social e articulação política envolvendo gestores e técnicos governamentais, parlamentares, agentes da sociedade civil, OAB, Defensoria, Ministério Público, dentre dezenas de outros. Foram realizadas 04 caravanas e dois almoços com a presença desses

3 Disponível em: <https://cdvhs.org.br/noticias/cdvhs-unilab-e-ufc-lancam-mapa-da-fome/> e https://cdvhs.org.br/wp-content/uploads/2023/01/p_site-mapa-participativo-de-enfrentamento-a-fome-do-gbj-1.pdf. Acesso em: 02 ago. 2024.

4 Disponível em: <https://unilab.edu.br/2022/11/22/mapa-participativo-de-enfrentamento-a-fome-do-grande-bom-jardim-recebe-mencao-honrosa-no-i-premio-anpocs-de-extensao-universitaria/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

agentes, inclusos deputados (as) estaduais e vereadores (as)⁵.

Dialogou com a equipe que elaborou a política estadual de enfrentamento à fome no Ceará, defendendo a incorporação das cozinhas comunitárias a essa política pública⁶. Essa atuação político-técnica afetou positivamente a instituição do Programa Ceará Sem Fome, e particularmente a criação da Rede Estadual de Unidades Sociais Produtoras de Refeições, através da Lei nº 18312, de 17 de fevereiro de 2023. O Programa Ceará Sem Fome tem várias frentes de atuação, sendo uma delas a produção e distribuição de refeições através das cozinhas que compõem o programa. Até junho de 2024, já haviam sido produzidas e distribuídas 13 milhões de refeições⁷. Dezesete cozinhas da Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim estão integradas ao Programa.

Afetou a concepção e aprovação da Lei Estadual nº 18.336/2023, que autorizou o Parlamento cearense a adquirir e distribuir insumos alimentares e equipamentos para cozinhas comunitárias. A política foi criada pelo presidente da Casa, como resposta à demanda da Rede de Cozinhas, em um almoço realizado com a Rede em 31 de janeiro de 2023, em uma das cozinhas comunitárias⁸. Trezen-

tas cozinhas comunitárias foram contempladas com mais de 17.000 itens. As cozinhas integrantes da Rede receberam, em média, 15 dos 17 itens do projeto e todas receberam o freezer.

Conquistaram a inclusão das 24 Cozinhas Comunitárias da Rede no Programa Vale Gás Social da Secretaria de Proteção Social do Estado do Ceará.

Articularam a destinação parcial de 02 emendas parlamentares federais para a Universidade Federal do Ceará (UFC) e para a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), para garantir rubricas aos laboratórios de extensão e pesquisa parceiros da Rede de Cozinhas, Grupo Diálogos e NUPEGA, respectivamente, para ações de enfrentamento à fome. Também articularam emendas estaduais para duas Organizações integrantes da Rede, para viabilizar o seu fortalecimento institucional e a efetivação de projeto articulado ao conceito de “Cozinhas Comunitárias Ecológicas”. E também articularam projeto na Câmara Municipal de Fortaleza para a criação de 02 selos para estimular a relação entre as cozinhas comunitárias e empresas, fomentando a doação de insumos às cozinhas comunitárias de Fortaleza, com responsabilidade executiva atribuída à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS).

Articularam a destinação do valor de 425 mil reais do Programa de Cooperação Federativo ao município de Fortaleza para subsidiar a Política de Fortalecimento de Cozinhas Comunitárias, através de mandato de deputado estadual.

Elaboraram duas (02) plataformas políticas com demandas, recomendações e propostas para subsidiar diálogo propositivo com o parlamento cearense, o Congresso Nacional e a Esplanada dos

5 Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/defensoria-participa-da-ii-caravana-a-rede-de-cozinhas-comunitarias-do-grande-bom-jardim/> e <https://cdvhs.org.br/sem-categoria/rede-de-cozinhas-mobiliza-entidades-e-poder-legislativo-para-cobrar-implementacao-de-politicas-publicas-de-enfrentamento-a-fome/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

6 Disponível em: https://www.instagram.com/p/CnotA4EuAxt/?img_index=1. Acesso em: 02 ago. 2024.

7 Disponível em: <https://www.cearasemfome.ce.gov.br/festival-ceara-sem-fome-cultura-alimentar-e-forca-das-cozinhas-do-programa-sao-destaques-da-primeira-edicao/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

8 Disponível em: https://www.instagram.com/evandroleitao/p/C6hMi1buZ6j/?img_index=1 e <https://www.al.ce.gov.br/noticias/comitiva-da-alece-visita-a-escola-de-gastronomia-autossustentavel-no-gbj>. Acesso em: 02 ago. 2024.

Ministérios, em parceria com grupos acadêmicos e com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará⁹. As plataformas foram entregues no dia 03 de maio de 2024, em um almoço com o presidente da Assembleia Legislativa e com o líder do governo federal na Câmara dos Deputados¹⁰.

Por que as cozinhas comunitárias fortalecem a democracia?

É nítido o protagonismo político autônomo e inovador das cozinhas comunitárias do GBJ. Compondo um movimento popular-comunitário, constroem um modo democrático e popular-comunitário de fazer política, inclusive na relação com o Estado, promovendo um alargamento da democracia e gerando alternativas às práticas políticas patrimonialistas, clientelistas e elitistas, ainda fortes no país.

As cozinhas comunitárias do Grande Bom Jardim são tecnologias sociais, inventadas pela sociedade civil local, que produzem soluções pragmáticas e viáveis para enfrentar problemas graves e complexos, integrando agentes, processos, saberes-fazeres, tradições, culturas alimentares e equipamentos. E, mais do que isso, gerando propostas para políticas públicas estruturantes nos territórios periféricos.

As cozinhas comunitárias são espaços de acolhimento, cuidado e proteção para as pessoas e famílias mais vulneráveis no território. Em contextos de grande vulnerabilidade social, muitas vezes com ausência ou precariedade da atuação estatal e múltiplas violências.

As cozinhas e os parceiros produzem dados científicos que fundamentam decisões políticas socialmente relevantes, evidenciando a importância das Universidades e de sua parceria com a sociedade, particularmente com agentes das periferias urbanas, da ciência, da extensão e da pesquisa.

Questões para subsidiar o debate eleitoral

Considerando essas questões e que estamos às vésperas do pleito eleitoral municipal de 2024, um momento de diálogo político com e para a população municipal, é importante que a sociedade civil, em parceria com agentes acadêmicos, apresente demandas e propostas para plataforma política de candidatos e candidatas, para que possam assumir compromissos concretos. Nesse sentido, indicamos quatro propostas.

- 1. Mudar a postura dos agentes públicos.** É importante refletir sobre o entendimento e a postura de parte de gestores e técnicos governamentais, legisladores e servidores públicos, na relação política com os agentes das periferias. Em vários casos, essa relação, quando não é inexistente, é tradicional e elitista, marcada por sentimentos e posturas de superioridade e por autoritarismos, preconceitos e estigmas. Infelizmente, essa é a percepção e a postura de vários gestores, legisladores e técnicos estatais em relação aos moradores das periferias urbanas, entendendo-os, no máximo, como objetos de políticas públicas. Essa visão, que precisa ser superada, reproduz violências políticas,

⁹ Disponível em: https://www.instagram.com/p/CyE0dJ9OK0I/?img_index=1. Acesso em: 02 ago. 2024.

¹⁰ Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C6qqqq8thLe/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

sociais e simbólicas, e pertence a um passado elitista e colonialista - que via trabalhadores e trabalhadoras como inferiores às ditas elites, não civilizados, selvagens. Criticar e modificar essas percepções e posturas é um grande desafio, que precisa ser enfrentado e resolvido pela sociedade e Estados brasileiros.

2. Reconhecer e valorizar a atuação política dos agentes das periferias.

Criando instâncias, processos e condições que permitam a incorporação democrática desses agentes ao sistema político brasileiro, participando das decisões políticas, monitorando órgãos, gestões e sistemas públicos e formulando, executando e participando da gestão de políticas públicas. Valorizando instâncias como conselhos gestores de políticas públicas e de direitos, dentre outras.

3. Promover a sustentabilidade das cozinhas comunitárias e constituir uma política territorializada e democrática de segurança alimentar e nutricional nas periferias.

Criar condições para fortalecer e dotar de sustentabilidade as cozinhas comunitárias, mantendo a sua autonomia institucional e política. Indo além do Programa Ceará Sem Fome, constituindo, nos próximos anos, uma política pública permanente de segurança alimentar e nutricional. O Grande Bom Jardim pode acolher uma experiência piloto no país, com a participação da sociedade civil local, particularmente das cozinhas

comunitárias e da Rede DLIS do GBJ, implantando uma política territorializada, participativa e agroecológica de segurança alimentar e nutricional. E também implantando ações públicas para fortalecer uma economia solidária, criativa e popular-comunitária.

4. Atender as demandas e efetivar as propostas concretas da Rede de Cozinhas Comunitárias do Grande Bom Jardim. Indicadas no Mapa Participativo e nas duas Plataformas Políticas produzidas pela Rede de Cozinhas e parceiros.

Para finalizar, queremos agradecer: a cada pessoa e entidade do Grande Bom Jardim, particularmente, as cozinhas comunitárias, à Associação de Catadores e Catadoras de Material Reciclável do Bom Jardim, ao CDVHS, com Rogério Costa e Lúcia Albuquerque, e à Rede DLIS do GBJ; ao Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares; ao Núcleo de Extensão e Geografia da Alimentação (NUPEGA), do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC), e particularmente à sua Coordenadora, a Prof.^a Iara Gomes; à equipe do Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; ao Núcleo Fortaleza e à Coordenação geral do Observatório das Metrópoles; ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE); à Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE).

O QUE É DO POVO NA CASA DO POVO (?):

impasse da regulamentação das ZEIS
prioritárias de Fortaleza

Cristiane Vieira dos Santos

Desde o final do ano de 2020, nove dos 10 projetos de lei para criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS estão na Câmara de Vereadores de Fortaleza para apreciação dos legisladores, o último projeto foi encaminhado em agosto de 2023. Então, a pergunta que fazemos é por que tanta morosidade do poder Legislativo em analisar essa matéria tão importante para a população que vive nesses territórios?

Convém dizer para o leitor que as ZEIS surgiram na primeira metade da década 1980, nas cidades de Recife (1983) e Belo Horizonte (1985) como experiências exitosas de combate à marginalização disseminada nos planejamentos urbanos. Posteriormente, o Estatuto da Cidade instituiu as ZEIS como instrumento jurídico-político, além de estabelecer como princípios basilares o planejamento participativo e a função social da propriedade em benefício do interesse coletivo. Em Fortaleza, na gestão da prefeita Luizianne Lins, esse conjunto de regras e procedimentos foi observado no Plano Diretor Participativo – PDP de 2009.

As ZEIS são partes de terras, públicas ou privadas, com critérios especiais para edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo, sobrepondo-se, portanto, ao zoneamento da cidade. Visa priorizar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos consolidados, ampliar os programas habitacionais de interesse social e desenvolver o mercado popular desses territórios específicos.

Se com a prefeita Luizianne Lins as ZEIS foram incorporadas no PDP, na gestão de Roberto Cláudio foi criado o Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das ZEIS, composto por membros dos diversos órgãos do poder público, organizações da sociedade civil, Universidades,

população das ZEIS tipo 1 e pessoas que participaram espontaneamente do processo, com o objetivo de apresentar um diagnóstico situacional dos territórios demarcados no PDP, ou seja, nas 45 ZEIS tipo 1, 56 ZEIS 2 e 34 ZEIS 3.

Como exposto, são três as tipologias, ZEIS 1 (ZEIS de ocupação), constituída por assentamentos irregulares e de forma desordenada; ZEIS 2 (ZEIS de conjuntos, mutirões e loteamentos irregulares), sem regularização fundiária e urbanística e; ZEIS 3 (ZEIS de vazio), compreendida como áreas com infraestrutura onde incidem terrenos ou imóveis subutilizados que devem ser destinados aos empreendimentos habitacionais de interesse social.

O relatório das atividades do Comitê finalizado somente em 2015 apontou nove ZEIS prioritárias tipo 1 Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Pici, Pirambu, Poço da Draga, Praia do Futuro e Serviluz, posteriormente, devido à especulação imobiliária, a Vila Vicentina, no Dionísio Torres, foi incorporada ao processo, totalizando 10 ZEIS. Importante mencionar que a participação popular dos movimentos sociais e moradores desses territórios foi crucial para a tomada de decisão do poder público municipal.

Em seguida, foi criada por decreto a Comissão de Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das ZEIS para dar continuidade ao trabalho do Comitê e a regulamentação dos Conselhos Gestores para as ZEIS tipo 1 e 2. Todo esse processo iniciado em 2013 teve como consequência a contratação da Universidade Federal do Ceará - UFC, Universidade Estadual do Ceará - UECE e Universidade de Fortaleza - UNIFOR para elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF de cada

território, excetuando a ZEIS Dionísio Torres que foi realizado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR.

Cada Pirf apresentou o diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário que resultou no plano urbanístico; na normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; no plano de regularização fundiária; plano de geração de trabalho e renda e no plano de participação comunitária e desenvolvimento social, levando em consideração as especificidades e potencialidades de cada comunidade.

Todos esses planos foram aprovados pelo Conselho Gestor de cada ZEIS e entregues ao Iplanfor para minutar os projetos de lei, encaminhar para o Gabinete do Prefeito e, por fim, para apreciação pelos vereadores. Os nove projetos foram entregues na Câmara Municipal no final de 2020 e, da ZEIS Dionísio Torres, em 2023.

Será que a mudança de gestão após a eleição para prefeito e vereadores em 2020 afetou os rumos das primeiras ZEIS prioritárias de Fortaleza?

A Câmara Municipal é composta por 43 vereadores. Para a legislatura 2021-2024, 25 vereadores foram eleitos pela primeira vez, aproximadamente 58% de renovação e, 18 foram reeleitos, ou seja, 42% do total. O prefeito Roberto Cláudio conseguiu eleger seu sucessor, José Sarto, do Partido Democrático Trabalhista – PDT, mais 10 vereadores da mesma sigla. Nesse sentido, o PDT de Sarto tem a maior bancada na Câmara, como também tem maioria, se somado aos eleitos por meio da ampla coligação realizada.

Ademais, é possível descartar a hipótese acima já que Fortaleza optou pela continuidade do projeto pedetista e o próprio chefe do poder Executivo enviou para a Câmara o último projeto de lei que constitui as 10 ZEIS prioritárias, o da Vila Vicentina – Dionísio Torres. O que não é possível explicar é a morosidade para a Câmara analisar e transformar esses projetos em Leis.

No Legislativo municipal, os projetos que alteram o PDP são analisados por uma Comissão Especial, essa comissão é composta por nove parlamentares, são eles:

Comissão Especial – Plano Diretor		
Vereador	Função	Partido
Paulo Martins	Presidente	PDT
Emanuel Acrízio	Relator	PP/Avante* ¹
PP Cell	Vice-Presidente	PSD/PDT*
Lúcio Bruno	Membro	PDT
Marcelo Lemos	Membro	PSL/União Brasil/Avante*
Professor Enilson	Membro	Cidadania
Márcio Martins	Membro	PROS/União Brasil*
Adriana Nossa Cara	Membro	PSOL
Didi Mangueira	Membro	PDT

Fonte: Câmara Municipal de Fortaleza.

1 *Vereadores que mudaram de sigla partidária após a eleição de 2020.

Percebe-se que os principais membros da comissão são da base do prefeito Sarto, melhor dizendo, são do mesmo partido, o PDT.

Seria, então, a especulação imobiliária que está pressionando às forças políticas para que esses processos não sejam efetivados?

Por isso, é importante mencionar as especificidades das 10 ZEIS prioritárias, especialmente às que possuem localização estratégica na cidade, Pirambu, Moura Brasil, Poço da Draga, Mucuripe, Serviluz, Praia do Futuro por margearem a orla de Fortaleza e, a Vila Vicentina no Dionísio Torres, situada em área nobre.

Muitos desses territórios já sofreram com esse problema da especulação imobiliária, um que teve grande visibilidade foi o da Vila Vicentina, em que algumas casas foram demolidas ou destelhadas em 2016, fruto dessa especulação que tinha por objetivo construir edifícios no local e, como consequência, expulsar as famílias que ali residem.

Mas, enquanto de um lado o mercado – com sua mão invisível – tenta enfraquecer a luta dos moradores desses territórios, de outro, esses mesmos moradores se fortalecem com o envolvimento e o senso de coletividade entre as ZEIS.

Seus representantes junto com a população e organizações que lutam por moradia digna já foram algumas vezes na Casa Legislativa cobrar o andamento dos projetos de lei e sinalizar que obras e serviços nesses territórios devem ser

analisados pelos Conselhos Gestores da ZEIS.

Apesar dessa movimentação da população e organizações sociais ser bastante positiva, o que se percebe na prática é que pouco foi feito para que os projetos sejam de fato leis.

Os dados a seguir foram sistematizados em junho de 2024 a partir das informações disponíveis no site da Câmara de Vereadores. Eles revelam que quatro ZEIS tiveram duas emendas, e seis sofreram uma alteração no texto enviado pelo poder Executivo, no entanto, o status de todas é “Aguardando a designação de relator”, e a maioria teve como última tramitação o mês de novembro de 2023.

Destacamos neste artigo, o surgimento e a definição de ZEIS, sua normatização em nível federal e municipal, a trajetória em quatro distintas gestões, o processo de construção dos Pirfs por meio da parceria entre o Iplanfor e às Universidades para, em seguida, a criação dos projetos de lei e o envio para a Casa Legislativa e, sua atual situação nessa Casa, que se diz do povo.

No entanto, até o momento, somente seis projetos foram apreciados em primeira instância pela Comissão Especial do Plano Diretor, restando ainda um longo caminho a ser percorrido na Casa Legislativa para que, de fato e de direito, os territórios ZEIS tenham tratamento especial pela sociedade civil, poder público e pelo mercado. E, apesar disso, duas novas ZEIS estão sendo trabalhadas pelo poder Executivo, Cais do Porto e Cajazeiras.

Quadro atual dos projetos de lei na Câmara de Vereadores de Fortaleza					
Nº PL	ZEIS	Emendas	Relatoria	Status	Última movimentação
37/2020	Bom Jardim	2	Lúcio Bruno Professor Enilson	Aguardando a designação de relator	07/11/2023
38/2020	Lagamar	1	Paulo Martins Professor Enilson	Aguardando a designação de relator	07/11/2023
39/2020	Praia do Futuro IIB	2	Lúcio Bruno	Aguardando a designação de relator	06/11/2023
40/2020	Mucuripe	1	Lúcio Bruno	Aguardando a designação de relator	06/11/2023
41/2020	Serviluz	1	Lúcio Bruno	Aguardando a designação de relator	12/12/2023
42/2020	Pici	2	Emanuel Acrízio	Aguardando a designação de relator	06/11/2023
43/2020	Pirambu	1	Emanuel Acrízio Professor Enilson	Aguardando a designação de relator	07/11/2023
44/2020	Moura Brasil	1	Bruno Mesquita	Aguardando a designação de relator	07/11/2023
45/2020	Poço da Draga	2	Gardel Rolim Paulo Martins	Aguardando a designação de relator	12/12/2023
28/2023	Vila Vicentina	1	Sem informação	Aguardando a designação de relator	12/12/2023

Fonte: Câmara Municipal de Fortaleza

Nossa reflexão diante dos fatos aqui mencionados é que falta vontade política e priorização para a definitiva aprovação dos projetos de lei, pois o poder Executivo possui maioria na Câmara para sua viabilização.

Se o município de Fortaleza tem 45 ZEIS tipo 1 estabelecida no PDP de 2009, se somente em 2015/2016 foram elençadas 10 prioritárias e, 2022/2023 definição

de mais duas, se em 2024 ainda não se tem nenhuma lei que as regulamentem, quando definitivamente se efetivarão as 45? E as 56 tipo 2?

Por fim, há poucos meses de um novo pleito eleitoral, faz-se necessário indagar aos nobres candidatos, quem irá incluir em seus planos os projetos das ZEIS e fazer diferente na Casa do Povo, o que é do Povo.

CONTRADIÇÕES E LENTIDÃO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante

No geral, os Planos Diretores são a principal lei que define diretrizes de Planejamento Urbano das cidades. O seu objetivo principal é assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos, visando o desenvolvimento da economia, a justiça social e a garantia de uma boa qualidade de vida a todos (segundo o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001).

A participação popular nesse processo é importantíssima e todos podem colaborar: movimentos sociais de luta por moradia, representantes do setor econômico, do mercado imobiliário e integrantes da academia, incluindo o cidadão comum. Através da participação popular, é possível debater quais são os problemas sociais, econômicos, físicos e ambientais que estão atingindo os habitantes de tal cidade no dia a dia. Alguns exemplos de temas que podem ser discutidos na construção do Plano Diretor são:

- Estimular a proximidade das moradias ao trabalho, ou afastar dos bairros residenciais as atividades que causem impactos negativos para seu entorno (como casas de show, indústrias, dentre outros);
- Defender a permanência de prédios relevantes para a história da cidade;
- Propor soluções de mobilidade, caso a situação existente não seja satisfatória;
- Sugerir quais são os bairros que mais precisam de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, praças e equipamentos de lazer, esporte e cultura;
- Delimitar áreas verdes da cidade que não podem ser ocupadas, para facilitar a absorção da água pelo solo em dias de chuvas fortes, evitando enchentes.
- Dentre outras várias possibilidades.

A partir daí, os moradores podem sugerir caminhos para solucionar esses problemas, e junto com os técnicos da prefeitura, desenhar o futuro da cidade para os próximos 10 anos.

O processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) vem se desenrolando desde 2020, ano de início da Pandemia de Covid-19, por isso a gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) tentou iniciar o debate de forma *online*. Essa construção do novo plano estava acontecendo a portas fechadas, até que o Ministério Público orientou pela suspensão das atividades a fim de garantir a participação popular adequada, inclusive de grupos sem facilidade de acesso à internet¹.

A discussão foi retomada apenas em 2023, com a contratação do consórcio Quanta e Gênese, uma empresa local e outra paulista, respectivamente. O cronograma do processo participativo previa 3 etapas principais. A primeira foi a “Mobilização e sensibilização da população para o tema”, momento de lançamento do processo. Na segunda etapa de “Diagnóstico da Cidade”, a população destacou as potencialidades e problemas da questão urbana de Fortaleza; e na terceira de “Elaboração de Propostas”, houve inscrição de sugestões concretas de mudança, a partir do diagnóstico. Colaborações por escrito, enviadas no canal *online* do PDPFOR também eram recebidas para as etapas 2 e 3. Esse processo daria embasamento para a fase final de “Elaboração do Projeto de Lei do PDPFOR”, que será avaliado em audiência pública e na “Conferência das Cidades”, espaço no qual delegados elei-

¹ De acordo com a matéria escrita por Ismia Kariny para o Jornal O Povo em 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/07/14/ministerio-publico-orienta-a-prefeitura-de-...> Acesso em: 21 maio 2024.

tos pela população irão votar sobre temas em que não houve consenso no processo participativo. Só então, a minuta de lei seria finalizada e aprovada, total ou parcialmente, na Câmara de vereadores.

A partir de minha experiência acompanhando o processo desde o início e participando das reuniões em companhia dos movimentos sociais que representam os grupos vulneráveis de Fortaleza, a impressão que fica é a de contradições no discurso da gestão e lentidão no processo. Quanto às contradições, destaco o lançamento de um documento, ainda incompleto que, teoricamente, deveria resumir a discussão e propostas sugeridas nas 3 etapas superadas, o chamado “Produto 6”. Esse documento ainda não é o projeto de lei, mas já causou espanto e foi amplamente criticado, como pude observar na reunião geral do dia 14/01/2023. Grande parte das críticas foi sobre a incoerência com o que foi discutido de fato. Parte delas já foi incorporada na revisão preliminar chamada 6.1, porém, até o momento, o debate segue acontecen-

do entre a gestão e a população.

Segundo uma apresentação da própria gestão, no dia 31/10/2023, os temas mais citados em reuniões mostram uma população preocupada com a preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade, com a preservação das áreas de relevância ambiental aliada à proteção das Comunidades Tradicionais que nelas habitam, e com garantia de espaço livre em áreas com infraestrutura para que possa ser construída Habitação de Interesse Social (HIS) (figura 01).

Contudo, ao avançarmos na leitura do documento, é perceptível como os interesses do mercado imobiliário, ou seja, a priorização do lucro, estão sendo garantidos em detrimento das necessidades da população de baixa renda. Por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um importante instrumento que garante a permanência da população que ganha até 3 salários mínimos em áreas centrais e bem servidas de infraestrutura e equipamentos urbanos. As



Figura 1 - Recorte de slide da apresentação da prefeitura, realizada em 31/10/2023, com principais temas discutidos nas reuniões do processo participativo do PDPFOR

Fonte: Site oficial do PDPFOR, disponível em: <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

ZEIS tipo 3 (ainda vazias), que deveriam ser obrigatoriamente direcionadas para a produção de HIS, tiveram seu número reduzido, favorecendo os donos de terreno dentro deste zoneamento.

Outra temática que gerou polêmica entre os acadêmicos e movimentos sociais foi a fixação de parâmetros urbanos espantosos, que favoreceriam a implantação dos famosos “super-prédios” altíssimos que vem se espalhando nas áreas valorizadas de Fortaleza. Por exemplo, entre a versão de 2009 do PDPFOR para a nova versão, quase foi dobrada a quantidade máxima de metros quadrados que uma construção pode atingir, sem apresentar, até o momento, justificativa técnica para tal.

Por outro lado, a lentidão se observou nas últimas 6 reuniões realizadas entre janeiro e abril deste ano, que não estavam previstas no calendário inicial. As reuniões foram pouco produtivas e monótonas: a gestão fazia apresentações longas, ao invés de dialogar de fato com os participantes, que tiveram tempo curto para expressar sua indignação contra o Produto 6.1. Os assuntos mais polêmicos, como a questão dos parâmetros urbanísticos, não foram debatidos a fundo e a sensação que se tinha era de que não saíamos do lugar.

Esses problemas são apenas alguns dentre os muitos denunciados pelo Campo Popular, grupo de movimentos sociais que vem acompanhando a revisão do PDPFOR. Destaco aqui a dificuldade de acesso da população aos eventos, seja por conta da localização, seja pela escolha de horário. Além disso, foi verificado também que a maior parte das pessoas que frequentavam as reuniões participativas eram funcionários da PMF. Apesar da participação dos técnicos também ser importante, parte dessas pessoas podem estar

alinhadas com os interesses da gestão.

Estão havendo ainda negociações para que a discussão continue, dessa vez usando uma metodologia mais participativa, visando uma reescrita do Produto 6 em diversos aspectos. Tempo não é um problema, já que não é possível a votação da lei em segundo semestre de ano eleitoral, como já foi defendido pelo presidente da Câmara². Essa demora pode causar uma desmobilização dos movimentos sociais, além da incerteza de como a próxima gestão eleita em outubro deste ano irá dar seguimento ao processo.

Apesar da organização de mais encontros seja exaustiva para todos, é muito importante que a participação popular plena seja oportunizada, já que essa lei irá organizar nossa cidade nos próximos 10 anos. O planejamento urbano pode ser uma ferramenta para tornar nossa cidade mais justa e menos desigual, uma Fortaleza que valoriza a diversidade, a sua história e sua riqueza ambiental.

Para os fortalezenses que ainda não participaram de nenhum encontro, ainda dá tempo de acompanhar essa reta final. Além disso, nós, como cidadãos, temos um papel muito importante nessas eleições de 2024: eleger o prefeito e os vereadores que irão aprovar e implantar o novo PDPFOR. Ou seja, devemos nos questionar: Quem merece nosso voto? Quem defende nossas pautas? Quem defende uma Fortaleza menos desigual? Devemos priorizar representantes que valorizem uma cidade diversa, com riqueza cultural e ambiental, que priorizem as necessidades da população de baixa renda e que garantam

² De acordo com a matéria escrita por Igor Cavalcante para o Jornal Diário do Nordeste em 16 maio 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/gardel-defende-votacao-do-plano-diretor-de-fortaleza-somente-em-2025-fora-do-periodo-eleitoral-1.3513199>. Acesso em: 17 jun. 2024.

QUE FALTA FAZ UM “P”

Neiara de Moraes

Cristiane Vieira dos Santos

Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante

Ana Beatriz Rocha Guedes

Ao iniciar sua gestão, José Sarto (PDT, 2021-2024) encontrou um cenário de desequilíbrio fiscal deixado por seu antecessor e correligionário, ocasionado especialmente por conta da Covid-19 e pela contratação de diversas operações de crédito. Apesar disso, o atual prefeito já solicitou ao Legislativo Municipal oito pedidos de autorização para que o município possa contrair ainda mais empréstimos, com um valor somado de 2,835 bilhões de reais, o último, solicitado este ano, na ordem de R\$ 425 milhões. Na justificativa: “realização de obras de infraestrutura” através do Proinfra (Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento de Fortaleza), como drenagem, saneamento e pavimentação. Assim mesmo, sem nada mais, como se fosse aceitável decidir sozinho quais obras, em que comunidades e por qual preço. Mais uma vez, a falta de transparência gerou protestos de parlamentares da oposição, mas, em votação, a maioria dos vereadores decidiu pela autorização.

Tendo em vista que Fortaleza é a terceira capital nordestina mais desigual do mundo (de acordo com o Instituto Cidades Sustentáveis), como poderia ser distribuída essa verba pelos bairros mais vulneráveis? Pelos bairros que têm necessidades mais urgentes? Como garantir que a população em situação de vulnerabilidade tenha uma real acessibilidade às melhorias advindas dessas operações? Empréstimos públicos ensejam uma série de debates, entre eles a questão da saúde financeira do município e do imperativo da transparência pública. Porém, o que aqui se levanta vai além. Trata-se da diretriz de democratização das decisões sobre os recursos orçamentários. Como não lembrar que Fortaleza é uma

das cidades brasileiras que já realizou Orçamento Participativo (OP)?

O OP surgiu em Porto Alegre no final da década 1980 por meio de uma mistura sociopolítica em que a população decidia onde seria aplicado o orçamento público, pois um de seus princípios diz respeito à questão redistributiva. Essa política confluiu em transformações profundas, tanto na institucionalidade em sua forma de trabalho, como nos movimentos sociais no quesito reivindicação de direitos. O OP é uma das únicas políticas do Sul global a ser exportada para todos os países e continentes do mundo, incentivada principalmente por organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

Fortaleza também experienciou o OP nas gestões da prefeita Luizianne Lins (PT, 2005-2008 e 2009-2012) e, embora seja uma política complexa e em constante movimento, é possível mensurar sua incidência nos territórios marginalizados e invisibilizados da cidade. Três exemplos concretos foram a implementação do Cuca Che Guevara, na Barra do Ceará; Hospital da Mulher, no João XXIII; projeto Vila do Mar que abrange o Grande Pirambu, composto pelos bairros: Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará.

Nessa gestão, a população contou com um espaço aberto, onde qualquer cidadão poderia expor suas necessidades, apresentar proposta e votar nas prioridades para seus bairros e, ainda, integrar Fóruns Regionais ou o Conselho Municipal para fiscalizar a execução das obras.

Com a chegada de Roberto Cláudio (PDT, 2013-2016 e 2017-2020) à prefeitura, outra política participativa foi formulada - o Ciclo do Planejamento Participativo - que diminuiu consideravelmente o poder de decisão da população, sobretudo por

se tratar de um processo meramente consultivo, ou seja, sem nenhuma vinculação concreta no orçamento municipal.

Atualmente, a participação popular sobre o orçamento da cidade está resumida a enquetes *online*, que prejudica aqueles que não têm acesso à internet. Além disso, não há espaço de discussão para apreciação das ideias e debates, momento em que por meio da participação se conhece as dores e necessidades do outro e, muitas vezes, se abre mão da sua demanda, por compreender que existem urgências mais substantivas. Com a descontinuidade do OP, a cidade perdeu uma importante ferramenta de governança participativa e de controle social do gasto público, o que pode aumentar a desigualdade e a alienação dos cidadãos em relação às políticas públicas.

Uma das desculpas mais utilizadas pelos prefeitos do Brasil que descontinuaram o OP é de que o orçamento dos municípios é muito limitado e não permitiria a concretização das propostas sugeridas e votadas pela população. Contudo, precisamos fazer alguns contrapontos.

O primeiro é que os municípios recebem um repasse de verba do Governo Federal, por exemplo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em 2022, o FPM no país atingiu a marca de 146 bilhões de reais, o maior valor visto até então. Isso colaborou para o crescimento da receita dos municípios. Fora isso, o município está se recuperando economicamente, fechando o ano de 2022 com um saldo positivo.

Em paralelo, analisamos as despesas com pessoal e encargos sociais da Prefeitura Municipal de Fortaleza entre 1995 e 2022, e houve um aumento dessas despesas no orçamento público. Elas representam quase 60% de todos os gastos

em 2022, o que significa que há um certo grau de rigidez no orçamento que precisa ser revisto e para que a prefeitura priorize os investimentos na população, faz-se necessário repensar que mais da metade de seu capital é apenas para pagar seus funcionários.

Inclusive, os investimentos voltados para a população têm tido percentuais muito baixos. Para além dos investimentos em educação e saúde, que são obrigatórios, os investimentos em obras de infraestrutura (Urbanismo), de Habitação e em Assistência Social representam, respectivamente, 7,51%, 0,25% e 1,24% das despesas totais do município.

Avaliamos então que o cenário fiscal de Fortaleza poderia ser classificado como mediano. Contudo, no ranking da saúde fiscal das capitais do Brasil (elaborado pelo FIRJAN em 2023), Fortaleza encontra-se em uma posição próxima à maioria das capitais do Nordeste, na 20ª de 26 posições. Mesmo assim, é um resultado positivo, considerando que 40% dos municípios estudados pelo FIRJAN estão em níveis difíceis ou críticos, por serem municípios pequenos, que geram pouca receita própria.

Sendo assim, entendemos que em um cenário como esse seria possível retornar com o OP para Fortaleza. Aliás, se o panorama fosse de crise, compreendemos que isso resultaria em uma menor capacidade financeira, no entanto, não impediria o desenvolvimento dessa política. Pois caberia à população analisar o que poderia ser feito com recursos escassos e optar por obras e serviços que realmente fossem urgentes. O xis dessa equação é a participação com divisão do poder de decisão.

Para que a política do OP seja novamente implementada na capital cearen-

se é preciso mais que vontade política: a sociedade civil deve querer. Muitas políticas entram na agenda do governo de baixo para cima, ou seja, a partir da reivindicação popular, como foi o caso das Cozinhas Solidárias que germinaram no momento da pandemia da Covid-19 no Grande Bom Jardim e hoje é uma política do Estado do Ceará - Ceará Sem Fome - que já entregou mais de 13 milhões de refeições para a população em vulnerabilidade, garantindo justiça social.

Embora a política do OP não se configure como perfeita, por meio dela é possível diminuir as imperfeições dos gastos do orçamento público e gerar uma melhor capilaridade dos recursos nos territórios periféricos. Por isso, o OP torna-se uma alternativa política e social para o diálogo entre a gestão municipal e a população, principalmente com a mais carente de políticas públicas, mas, não só isso, representa um espaço em que as pessoas à margem dos processos decisórios também tenham voz para expressar suas realidades e reivindicar por obras e serviços.

A complexidade do OP traz desafios tanto para a gestão, quanto para a sociedade civil. Se pensarmos em um jogo onde todos ganham, um novo OP pode

ser pensado a partir de: 1 - recurso orçamentário específico para o OP e dividido por território; 2 - debate sobre quantitativo de propostas para serem aprovadas; 3 - OP somente para segmentos sociais, para os territórios/áreas específicas com vulnerabilidades, com baixo desenvolvimento humano e alta concentração populacional; 4 - sistema para acompanhamento das obras e serviços, com acesso disponível para a população; 5 - extinção do sistema de delegados; 6 - Representantes do OP (poder público e sociedade civil) em todos os territórios.

Com a aproximação das eleições, somos convidados a escolher um projeto de cidade que valorize a participação e a descentralização de políticas públicas, sendo o OP um dos instrumentos capazes de renovar os paradigmas dessa gestão. Entendemos este momento como uma oportunidade para reacender o debate sobre a definição e controle dos gastos públicos e de aprimorar a experiência passada colocando em marcha uma política participativa ainda melhor. Que venha o OP!

** Este artigo de opinião foi escrito com base na pesquisa que as autoras vem fazendo junto ao ObservaOP.*

EIXO
ILEGALISMOS E
SERVIÇOS URBANOS

METROPOLIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA:

Fortaleza entre as facções criminosas e as articulações na rede do crime

Tiago Batista Moreira

Maria Clélia Lustosa Costa

Na última década, o medo e insegurança se tornaram parte do cotidiano dos moradores da capital cearense, uma realidade cada vez mais presente, também, nas cidades da região metropolitana de Fortaleza - RMF. Apontado como um fator determinante “a ascensão do crime organizado – facções criminosas” reescreveu e impôs uma nova dinâmica do crime, por meio do controle de territórios periféricos da capital e municípios metropolitanos.

Os primeiros indícios da presença de facções criminosas no estado do Ceará remontam à década de 1990, e início do século XXI, contudo, essa atuação era ainda pontual, sem a articulação e abrangência territorial que apresentam atualmente. Até a segunda década do século XXI, as facções interestaduais, com origem no Rio de Janeiro (Comando Vermelho – CV), São Paulo (Primeiro Comando da Capital – PCC) e Amazonas (Família do Norte – FDN), não encontravam oposição de grupos criminosos locais, fato que ocorreria, apenas, a partir de 2015, quando surge a facção cearense (Guardiões do Estado – GDE), como uma resistência ao movimento expansionista e o modelo hierárquico impostos pelas grandes facções.

Em pouco tempo, o crime organizado se estabeleceu no estado, inicialmente dentro do sistema prisional e gradativamente na periferia da capital. No Ceará, as facções se instalaram sobre as bases de uma dinâmica local, composta por gangues¹ e quadrilhas de traficantes com rivalidades e territorialidades já estabelecidas na capital. De forma orquestrada e estratégica, as facções interestaduais conseguiram incorporar esses grupos lo-

cais e os inserir em uma realidade de conflitos gestados em escala nacional.

O conflito entre as facções no estado do Ceará se acirrou em 2016, após a ruptura e dissidências em escala nacional entre as facções PCC e CV². Nesse período, o Estado observava a presença das facções, como um fenômeno que supostamente não tivesse forças suficientes para se estabelecer para além do eixo Rio-São Paulo ou para além dos muros dos presídios cearenses. Mostrando força e capacidade de articulação, as facções criminosas se expandiram e demarcaram novos territórios de influência na capital e região metropolitana, impondo restrições ao uso de espaços públicos, expulsões de moradores e enclausuramento residencial, deixando marcas severas no cotidiano dos moradores.

Chamamos a atenção para um movimento que, aparentemente, foi subdimensionado pelo Estado, durante o período de ascensão das facções no Ceará – o extravasamento da violência da capital para a região metropolitana. Os municípios da RMF passaram a presenciar uma das faces, ainda pouco debatidas, e mais “perversas” da integração metropolitana – a expansão da criminalidade.

Assim, como outras grandes metrópoles nacionais, Fortaleza e sua região metropolitana, são marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas e contextos de vulnerabilidades, que se refletem nos índices de violência.

Nos últimos anos, foi possível observar que, além da clássica influência econômica da metrópole, outros fluxos se disseminaram pela rede urbana metropolitana, como a criminalidade e a expansão das facções. A relação entre a metrópole,

¹ Sobre o processo de expansão das facções no Ceará, consultar Paiva (2019; 2022).

² O contexto de faccionalização em território nacional é apresentado por Manso e Dias (2018).

Fortaleza, e as cidades metropolitanas extrapolam a dimensão das formas e conteúdos “legais”, os dados sobre a violência homicida em Fortaleza e seu entorno metropolitano nos revelam novas tendências na rede do crime.

Segundo a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS-CE), em 2023, Fortaleza apresentou redução pelo terceiro ano consecutivo no número de homicídios. Enquanto a capital tem apresentado diminuição no número de homicídios nos últimos anos, as cidades da re-

gião metropolitana oscilam e não conseguem manter o mesmo ritmo de redução. Em 2023, a taxa de homicídios da RMF foi de 59,5 homicídios por 100 mil habitantes, já Fortaleza apresentou uma taxa de 39,4 homicídios por 100 mil/hab.

Cabe ressaltar que Fortaleza conta com 2.428.678 habitantes, enquanto o restante da RMF possui uma população significativamente inferior, 1.475.267 habitantes (IBGE, 2023); ainda assim, registrou números absolutos de homicídio superiores à capital nos anos de 2019, 2021 e 2023 (Gráfico 1).

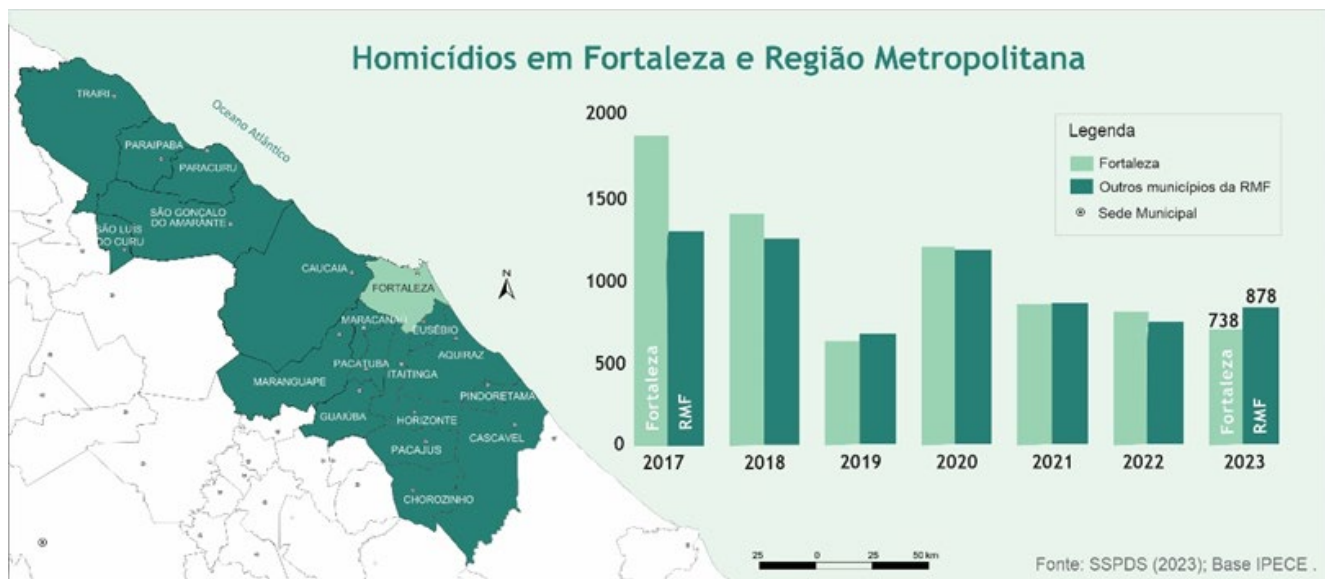


Gráfico 1 - Homicídios em Fortaleza e Região Metropolitana

Fonte: Elaborado por MOREIRA (2024) com dados de SSPDS (2023); e IPECE (2022).

Os dados apontam uma tendência de reorganização da criminalidade na metrópole onde a RMF passa a rivalizar o protagonismo nos índices de homicídios, aumentando sua influência e posicionando essas cidades como territórios estratégicos. Esses movimentos na rede urbana do crime não seguem, necessariamente, uma hierarquia urbana rígida, inclusive em 2021, o processo de dissidência entre lideranças locais da facção carioca levou a formação de um novo grupo denominado “Massa Carcerária” ou “Neutros” com forte atuação

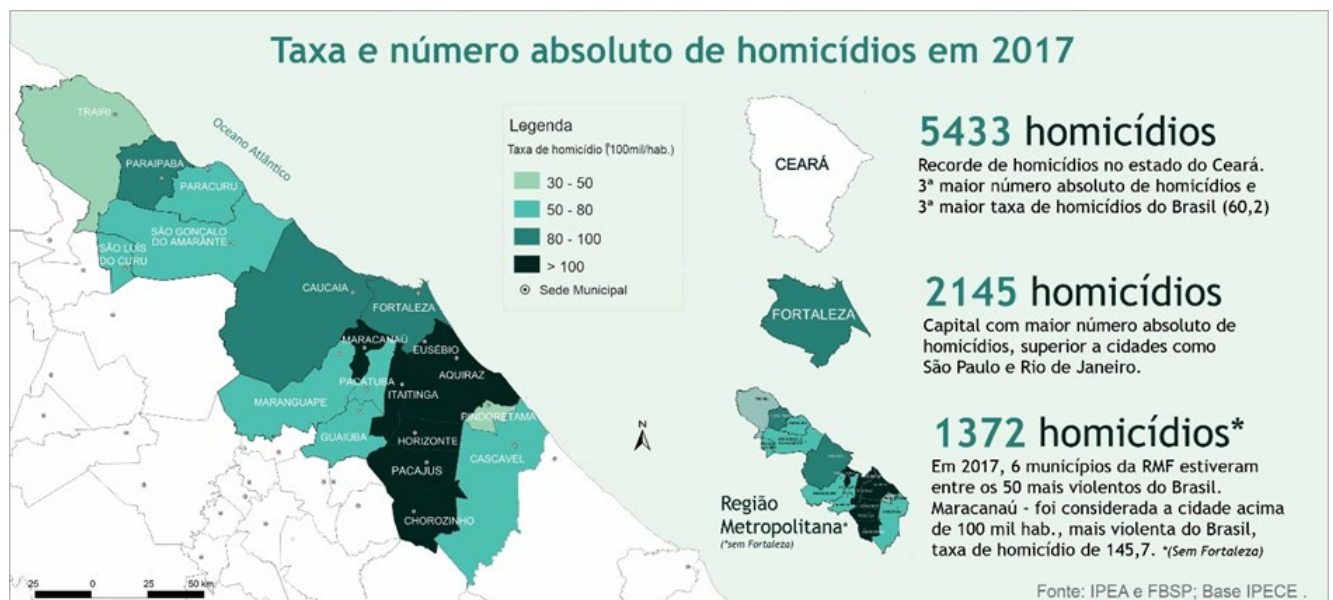
na cidade de Caucaia, e que posteriormente avançou sobre bairros da capital.

A metropolização da violência e criminalidade na RMF apresenta variáveis complexas, como o extravasamento dos crimes violentos e alianças instáveis entre facções locais e de outras regiões do Brasil. A formação dessas frágeis alianças de forma provisória e providencial levou o Ceará ao ápice da violência homicida nos anos de 2017 e 2018, nesse período, o estado, em especial a RMF, se aprofundou em uma guerra entre fac-

ções. O uso do termo “guerra” não é extremismo, afinal, a disputa pela hegemonia dos territórios do tráfico contribuiu para tornar o ano de 2017, o mais violento na história do Ceará, onde sete municípios da RMF: Aquiraz, Chorozinho, Eusébio, Horizonte, Itaitinga, Pacajus e Maracanaú alcançaram taxas, acima de 100 homicídios por 100 mil/hab.

Embora, nos últimos cinco anos, o número de homicídios tenha apresentado uma redução, em relação ao ápice de

2017, essa diminuição não foi capaz de reestabelecer a sensação de segurança. Isso se deve ainda pela atuação marcante das facções que, mesmo envolvidas em diversas frentes de disputas territoriais, conseguem integrar diferentes municípios em uma complexa rede do crime, que articula engrenagens no sistema penitenciário, periferia metropolitana e interior, recrutando milhares de jovens vulneráveis e ampliando seu controle territorial por meio da violência (Mapa 1).



Mapa 1 -Taxa e número absoluto de homicídios em 2017

Fonte: Elaborado por MOREIRA (2024) com dados de IPEA e FBSP; e IPECE (2022).

Novas articulações do crime organizado

Na última década, a estrutura de atuação do crime organizado alcançou novos patamares. As facções criminosas, além do tradicional mercado de tráfico de drogas ilícitas e lavagem de dinheiro, ousaram recentemente empreender influência em setores do poder público, por meio de movimentos estratégicos e sutis que permeiam uma simbiose entre o legal e o ilegal.

Com a proximidade de mais uma eleição, a preocupação volta-se para possíveis ações e intervenções do crime organizado no processo eleitoral. Polêmico, o assunto até pouco tempo era debatido apenas nos bastidores da política como acusações infundadas e *fake news*, atualmente, o tema ganhou a atenção do judiciário. Em diversas cidades do Brasil, despontam investigações que revelam a presença das facções atuando com interesses eleitorais, por meio de apoio e financiamento de campanha, intervenções no direito democrático

de votar, ameaças a candidatos, fraudes em licitações e contratos públicos.

Em 2024, 2.904.304 eleitores da cidade de Fortaleza e região metropolitana viverão o ápice da democracia, por meio das eleições para o executivo e legislativo municipais. São cidades, como já pontuamos, que tiveram sua dinâmica atravessada pelo movimento expansionista das facções criminosas. Nesse sentido, a Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará (PRE-CE) e o Ministério Público do Ceará (MPCE) não subestimaram o poder desses grupos, como o Executivo fez outrora. No Ceará, o MPCE tem encaminhado, em parceria com a SSPDS-CE, denúncias e operações que investigam essa nova ameaça.

No Ceará, o tema definitivamente não é uma surpresa. Ainda nas eleições de 2018, a PRE-CE solicitou ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE-CE) apoio das Forças Federais, diante de tensões locais e ameaças de interferência pontuais das facções no processo eleitoral. Nas eleições municipais de 2020, a capital, a RMF e o interior do estado registraram casos que seguem em segredo de justiça, de suspeita de envolvimento de facções na política³, desde o indicativo de financiamento de campanhas, compra de votos, intimidação de candidatos, entre outros crimes. Seguindo um roteiro semelhante de outras cidades brasileiras, o crime organizado, ao que parece, articula novos movimentos em território cearense.

Entre reflexões e proposições

Estabelecer propostas para os problemas de segurança pública, pode soar prepotente, diante da complexidade do fenômeno

de expansão das facções e de toda dificuldade em seu enfrentamento pelo Estado e a sociedade, essa também não é nossa intenção, as reflexões levantadas ao final desse texto, não buscam apresentar ideias utópicas, pelo contrário, essas reflexões destacam que o uso eficiente das estruturas dos Estados seria um caminho profícuo.

Considerando que a ameaça da inserção e influência das facções na dinâmica eleitoral representa um risco a democracia, a primeira ação deve ocorrer na esfera do judiciário, a partir de decisões firmes, transparentes e rapidamente aplicadas, pois a lentidão e morosidade do curso formal dos processos, permitem, por vezes, que políticos/criminosos se beneficiem do ilícito, assumindo e cumprindo seus mandatos. Cientes da capacidade das facções de coagir eleitores e impedir a lisura ao restringir campanhas eleitorais em territórios sob seu controle, o poder público deve garantir a probidade do processo eleitoral, disponibilizando canais seguros de denúncia e a proteção necessária aos territórios periféricos, onde residem a população mais vulnerável e susceptível a tais crimes.

Sobre a dimensão territorial da ascensão das facções, é inócua qualquer proposição que vise combater sua expansão, que não considere as conexões que esses grupos estabeleceram na região metropolitana e fora do estado. Esse movimento exige um esforço conjunto e integrado da segurança pública em escala local e nacional, e um trabalho de inteligência para desarticular a estrutura financeira das facções, visto que a exponencial evolução do meio técnico-científico-informacional em uma economia globalizada e fluída, tornou ainda mais complexa a missão de rastrear o capital proveniente da reprodução dos ilegalismos.

³ Para ler sobre esse tema, Jornal O Povo+ (Trindade, 2024; Duarte, 2024); (El País, 2018).

Nesse sentido, em 2023, tivemos um avanço com a criação da Força Integrada de Combate ao Crime Organizado no Ceará (FICCO), um programa nacional que visa combater o tráfico de drogas, armas, homicídios, assaltos e lavagem de dinheiro cometido por organizações criminosas. Esse projeto integrado tem possibilitado relevantes ações conjuntas de inteligência e operações das forças de segurança pública cearense, com agentes federais e forças de segurança de outros estados.

Ao que tudo indica, o Estado identificou que uma das estratégias para combater as facções passa pela integração das forças de segurança, aliado a um serviço de inteligência. Entretanto, quando a

forma de combate à violência precisa ser pensada a partir do campo das transformações sociais e infraestrutura das cidades, as ações do Estado ainda são claudicantes, não conseguem abranger ações eficazes que incluam um olhar para a região metropolitana e sua metrópole como territórios cada vez mais integrados, que necessitam de políticas públicas que fortaleçam esses espaços, melhorando a qualidade de vida e reduzindo desigualdades. Afinal, se a expansão da criminalidade se fortaleceu na RMF, fazendo uso das interações da rede urbana, talvez, o caminho para enfrentá-la esteja também na compreensão dos potenciais de integração dessa rede metropolitana.

Referências Bibliográficas

ALESSI, G. O movimento do Comando Vermelho para interferir na campanha eleitoral no Ceará. **El País Brasil**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/24/politica/1535140182_429456.html. Acesso em: 22 jun. 2024.

DUARTE, J. Prefeitos, secretários e vereadores do Ceará são investigados por relação com facções criminosas. **O POVO+**. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/politica/2024/03/03/prefeitos-secretarios-e-veredores-do-ceara-sao-investigados-por-relacao-com-faccoes-criminosas.html>. Acesso em: 22 jun. 2024.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança. **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: IPEA; FBSP, 2019.

PAIVA, L. F. S. "AQUI NÃO TEM GANGUE, TEM FACÇÃO": as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. **Caderno CRH**, 32(85), 2019, p. 165-184.

PAIVA, L. F. S. O domínio das facções nas periferias de Fortaleza- CE. **Revista TOMO**, n. 40, 2022, p. 87-122.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. **A guerra** – A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. 2. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

SSPDS, Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará. **Estatísticas**. Fortaleza: SSPDS/CE, 2024.

TRINDADE, W. Eleições e facções: quantos votos podem estar ameaçados pela violência em Fortaleza? **O POVO+**. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/2024/04/16/quantos-votos-podem-estar-comprometidos-nas-eleicoes-de-fortaleza.html>. Acesso em: 22 jun. 2024.

FORTALEZA:

entre a vigília e a punição

Frederico do Nascimento Rodrigues

Maria Clélia Lustosa Costa

Quando observamos a paisagem urbana da cidade, é possível perceber elementos representativos do processo de consolidação do seu espaço, destacando-se uma urbanização concentrada, o que caracteriza uma metrópole densamente povoada. De acordo com o censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022), a metrópole possui 2.428.708 habitantes, representando uma densidade demográfica de 7.775,52 hab/Km².

O adensamento aumentou consideravelmente, a partir da década de 1950-60, quando houve um crescimento de quase 90% da população, período de maior integração nacional, crise econômica nordestina e a famosa seca de 1958, que provocaram forte migração para Fortaleza e região Sudeste. O crescimento demográfico que se dá no tempo-espaço ocorre a partir de migrantes oriundos do sertão, fugindo das problemáticas socioambientais ocasionadas pelo fenômeno das secas cíclicas, típicas de ambientes semiáridos. Dessa forma, áreas mais periféricas da cidade passam a ser ocupadas, por disporem de terra urbana de preços acessíveis, mas com infraestrutura precária e ausência de estrutura de oportunidades. Esse processo implicou em significativas desigualdades socioespaciais, observadas pelos dados, com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de alta vulnerabilidade socioambiental. Estima-se que 34,8% dos domicílios estejam sobrevivendo com renda per capita de R\$ 325,50, o que representa ¼ do salário mínimo (1.302 em 2023) (O Povo, 2024).

A condição urbana no Ceará é resultado do desenvolvimento da agricultura e da pecuária, responsáveis pela ocupação do sertão. O algodão, produto de desta-

que do Século XIX e primeira metade do Século XX, inseriu o Ceará no mercado internacional e projetou Fortaleza como importante núcleo urbano nordestino.

Na contemporaneidade, Fortaleza abraça outra concepção do urbano, cidade litorânea-marítima, que apresenta elo histórico com o sertão, mas que coloca os olhares nos espaços de reserva do capital, o litoral. O processo de modernização e ordenamento do território tornam semiárido/litoral áreas mais fluídas a absorver novas funções, como agronegócio no campo, planícies fluviais e serras úmidas; lazer, vilegiatura e turismo nas zonas de praia.

Mas nem tudo são flores na metrópole regional, nos seus 298 anos completados em 13 de abril de 2024, exige-se um esforço de reflexão. As imagens positivas da metrópole são propagadas pelo *marketing* governamental que contribuiu para o desenvolvimento econômico com base no tripé indústria, turismo e agronegócio. Fortaleza é um importante polo de serviços (educação, saúde), comércio formal e informal. A cidade, além da natureza, com ventos alísios que sopram dos trópicos e amenizam as temperaturas em período de crise climática global, lamentavelmente é vista sob outras perspectivas, apresentando imagem negativa.

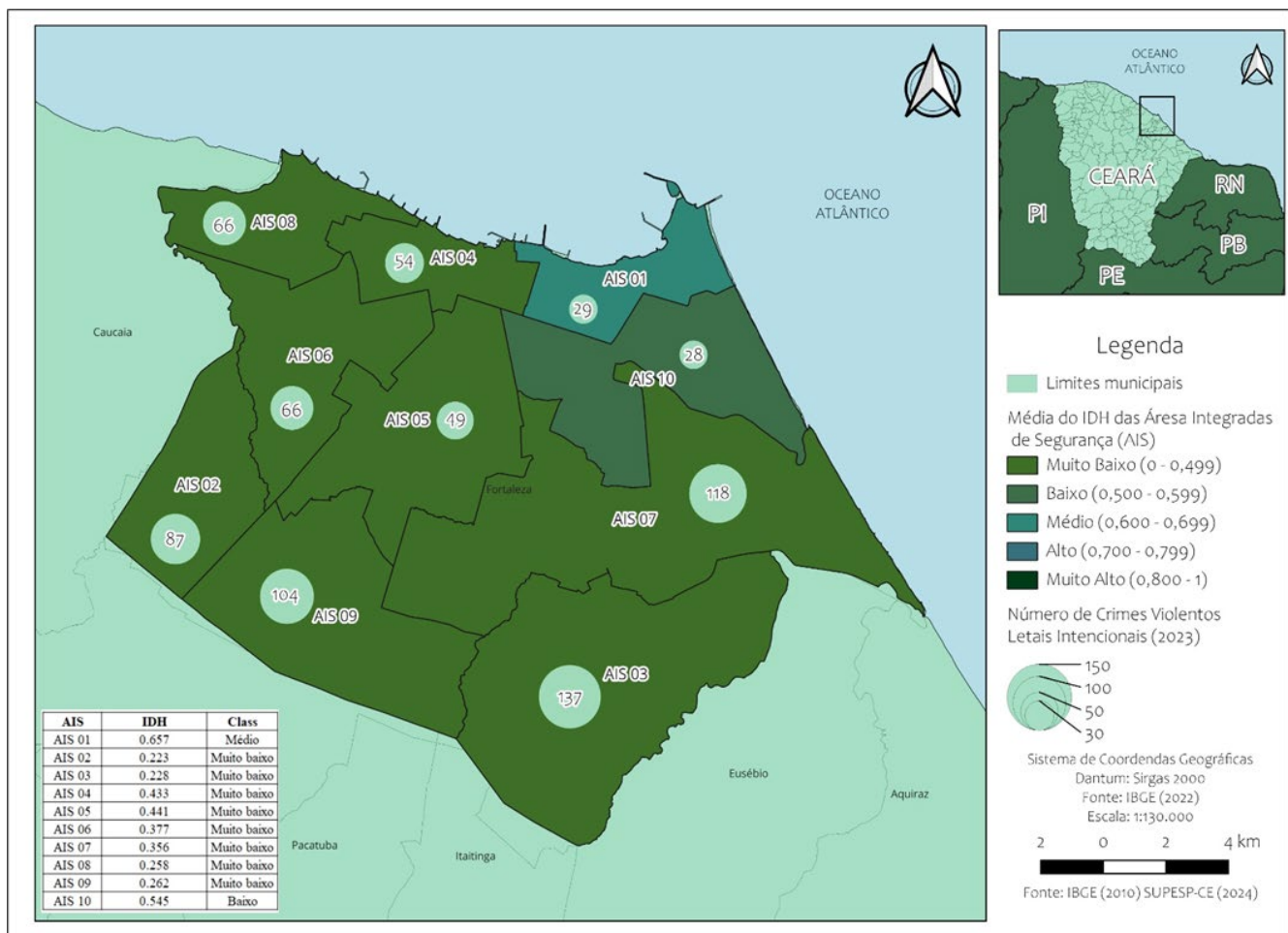
Essa imagem relaciona-se ao aumento da criminalidade no século XXI, com chegada das facções criminosas, força motriz da violência armada no Ceará, seja em áreas urbanas e/ou rurais. Em 2023, os crimes violentos diminuíram significativamente, registrou-se queda de 13,2% comparada a 2022 (SSPDS, 2024), no entanto, os números ainda são preocupantes, pois apesar dos esforços das forças de segurança na elucidação de crimes, a violência persiste, deixando

moradores assustados, em situação sensível em meio ao fogo cruzado e disputas por território.

Diante disso, constrói-se a concepção “da cidade do medo”, dos ilegalismos e da violência que repercute na circulação dos moradores entre bairros, na dificuldade de acesso aos serviços na cidade, em decorrência das disputas territoriais das facções criminosas que acabam afugentando e segregando a população que clama por maior segurança, pela militarização como poder coercitivo que vigia e pune. Acaba-se esquecendo da importância da educação e da geração de empregos, como forma de absorver jovens e adultos, tecendo outras perspectivas,

preparando-os para aproveitar as estruturas de oportunidades (Katzmann, 1999) oferecidas pelo Estado (Educação, saúde, esporte, lazer) em comunhão estratégica com o setor privado, possibilitando capacitação e melhoramento da qualidade de vida, sobretudo, da população mais pobre. Dessa forma, ajuda a frear o recrutamento destes sujeitos vulneráveis pelo crime organizado, para realização de tráfico, assassinatos e todo tipo de ilegalismos.

Nesse contexto, o Estado como aparelho repressor de controle, vigília e poder tem propagado a violência, coerção, opressão, contribuindo para uma abordagem policial violenta. Apresentamos



Mapa 1 - Áreas Integradas de Segurança de Fortaleza

Fonte: IBGE (2010) e SUPESP - CE (2024). Autores: SILVA, N. P. S. e RODRIGUES, F. N. (2024)

alguns dados para refletir: os negros representam 71% da população cearense e 80% dos mortos por intervenção policial no Estado. A cada quatro horas um negro é morto, sua pele é o alvo, e a bala não erra o negro.

Entretanto, não podemos resumir a polícia apenas às abordagens violentas, eles garantem nossa segurança, nos fazem acreditar em dias melhores, trabalham com logística, estratégias, se apropriando de técnica e tecnologias sofisticadas, numa tentativa de reduzir os crimes ou pelo menos trazer uma sensação de segurança. Nesse contexto, a Secretária da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará – SSPDS divide Fortaleza no que ela denomina de Áreas Integradas de Segurança (AIS), no total de 10, como pode-se observar no mapa 1.

No mapa, nota-se que pode haver uma relação entre baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), Índices de Vulnerabilidade Social (IVS) e aumento da violência. Nesse sentido, chamamos atenção para AIS 03, que pelo terceiro ano consecutivo apresenta-se com maior número de homicídios em Fortaleza: 137 mortes violentas contabilizadas em 2023, o que representa 18,5% do número total da capital (738 assassinatos), apesar de uma singela redução de 13,2% no respectivo ano. A AIS 03 é composta pelos bairros: Ancuri, Barroso, Coaçu, Conjunto Palmeiras, Curió, Guajeru, Jangurussu, Lagoa Redonda, Messejana, Parque Santa Maria, Paupina, Pedras e São Bento.

Os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) concentram-se em bairros com alta densidade populacional, carentes de infraestrutura/serviços e que possuem habitações precárias, onde predominam negros e pardos com baixo nível educacional e qualificação profissional,

muitos subempregados ou desempregados, com baixíssima renda. **A vulnerabilidade social, a ausência de estruturas de oportunidades, a falta de perspectivas, fazem com que o jovem adentre ao mundo do consumo por meio do crime, acabam sendo cooptados pelas facções.** Os jovens se veem encurralados numa realidade que permeia os espaços onde moram, são atraídos pela criminalidade, pois é algo normal em seu cotidiano duro e difícil, não conseguem perceber que podem construir suas vidas de maneira diferente, sem praticar atos ilícitos (Costa; Freitas, 2013). Desde 2018, há uma concentração de grupos armados, disputando territórios e gerando conflitos, aumentando desta forma os crimes por mortes violentas.

Cabe destacar que essa parte da cidade, que representa (AIS 3), se caracteriza pela expansão territorial urbana em direção aos limites dos municípios Itaitinga, Eusebio e Aquiraz, com ênfase para os bairros como Pedras e São Bento, onde o mercado imobiliário cresceu a partir da construção de conjuntos habitacionais e do Programa Minha Casa Minha Vida. Esses bairros têm acesso pela BR-116, garantindo fluidez aos deslocamentos e tornando-se um atrativo para novos moradores, que se beneficiam com as facilidades de compra dos imóveis garantida pelas imobiliárias e poder público.

Essas áreas periféricas da cidade, permeada de situações precárias é um espaço estratégico, no que diz respeito à mobilidade das facções, tendo em vista que a BR-116 conecta a outros municípios como Horizonte, Pacajus, Chorozinho. Por isso, há uma tentativa de grupos manterem o exercício do poder sobre esses territórios, praticando variados tipos de ilegalismos: acerto de contas/dívidas,

controle dos conjuntos habitacionais, expulsão de moradores originários de territórios vinculados a outras facções. Outro fator que se destaca é a fragmentação territorial, a partir da disputa de facções criminosas que vem colaborando significativamente no aumento de homicídios na AIS 03. Destaca-se a disputa territorial de grupos dissidentes nos bairros Conjunto Palmeiras e Jangurussu, uma das principais áreas de tensão, onde a polícia atua de forma incisiva.

Fica a reflexão: diante do exposto que cidade desejamos para o futuro? Uma cidade livre do crime organizado, Estado menos opressor, que propicie estruturas de oportunidades, reduza as desigualdades, os crimes violentos e os preconceitos. Em que a polícia deve continuar atuando com sistemas de inteligência, logística para mapear e intervir nas áreas que apresentam maiores índices de criminalidade onde atuam as facções criminosas.

Neste momento, torna-se imprescindível a utilização de técnicas e tecnologias que facilitem a investigação, para permitir a desarticulação de grupos criminosos que atuam no território

cearense. Paralelo a isso, é necessário investir em políticas públicas que propiciem uma cidade inclusiva e menos desigual, com novas estruturas de oportunidades para os jovens da periferia, e dessa forma, contribuir para o aumento do IDH e a redução das vulnerabilidades sociais, garantindo que os moradores vulneráveis superem as dificuldades, pois, atualmente se veem encurralados com a realidade hostil e violenta que envolve alguns bairros de Fortaleza.

Torna-se urgente o diálogo com os movimentos sociais, para que possam fazer uma reforma urbana que garanta a população o tão almejado direito à cidade. Em lugar de tensionamentos, deve-se abrir espaço para construção de moradias, segurança, mobilidade, emprego, espaços públicos para a prática do lazer, cultura, saúde, educação e distribuição de renda mais equânime. Essas ações melhorariam a qualidade de vida significativamente, e assim acreditaríamos que outra cidade é possível. As associações criadas nas periferias, aliadas a movimentos sociais e ONG's, apontam para que tipo de cidade queremos, e assim, possamos melhorar a qualidade de vida na terra da luz.

Referências bibliográficas

BORGES, Messias. Área que tem mais homicídios em Fortaleza por três anos seguidos é sitiada por facções. **Diário do Nordeste**. Fortaleza. 16 jan. 2024.

COSTA, M. C. L.; FREITAS, Fabiano L.S. Crimes letais em escala metropolitana: o caso de Fortaleza. In: **Homicídios nas regiões metropolitanas**.1, 2013, v. 01, p. 129-153.

DANTAS, E. W. C.; COSTA, Maria Clélia Lustosa; ZANELLA, Maria Elisa.

Vulnerabilidade socioambiental e qualidade de vida em Fortaleza. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2016, v. 1, p. 116.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista**: Estudo da Maritimidade em Fortaleza. 2. ed. Fortaleza: Edições UFC, 2011. 103 p.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Maritimidade nos trópicos**: Por uma Geografia do Litoral. Fortaleza: UFC, 2009. 127 p.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados do Brasil**. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 09 jul. 2024.

JORNAL O POVO (Fortaleza). **Fortaleza tem 34,8% das famílias vivendo com R\$ 325**. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/colunistas/editorial/2024/04/10/fortaleza-tem-348-das-familias-vivendo-com-rs-325.html>. Acesso em: 09 jul. 2024.

KAZTMAN, R. (Coord.). (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Uruguay) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, Oficina de Montevideo).

PEREIRA, Alexandre Queiroz; COSTA, Maria Clélia Lustosa (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. 254 p.

RODRIGUES, Frederico do Nascimento. Reforma Urbana e Direito à Cidade. **O Povo**. Fortaleza, 12 set. 2023.

RODRIGUES, Frederico do Nascimento. Fortaleza 298 anos: entre a vigília e a punição. **O Povo**. Fortaleza, 05 abr. 2024.

SSPDS. Secretária da Segurança Pública e Defesa Social. **Fortaleza encerra 2023 com redução de 13,2% nas mortes por crimes violentos; no Ceará, indicador empata com 2022**. 2024.

**EIXO
MORADIA E POLÍTICA
HABITACIONAL**

CONSTRUIR GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS PERIFÉRICOS NÃO RESOLVE O PROBLEMA DA MORADIA EM FORTALEZA

Rérisson Máximo

Renato Pequeno

Sara Rosa

Marcelo Capasso

Vinícius Barretto

Fortaleza, como outras cidades, se destaca pelas desigualdades nas condições de moradia. A localização dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público demonstra o acesso desigual às oportunidades que a vida urbana oferece ou deveria oferecer a toda população. Esse problema foi observado nos grandes conjuntos periféricos construídos pela Companhia de Habitação do Estado do Ceará durante as décadas de 1970 e 1980, influenciando na forma como Fortaleza se estruturou e promovendo o seu crescimento desordenado.

No caso da produção habitacional recente, o Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, revelou que as políticas urbana e habitacional não convergiam entre si, como atestam os grandes empreendimentos habitacionais periféricos, para onde foram deslocadas milhares de famílias. A localização distante e a concentração de muitas pessoas em um setor da cidade desprovido de infraestrutura e serviços urbanos revelou a volta da segregação involuntária em larga escala, amplamente criticada por pesquisadores e movimentos sociais.

A partir de 2023, diante de uma nova conjuntura político-econômica e a recriação do Ministério das Cidades, aponta-se para a retomada da produção habitacional. Diante desse cenário, a nova fase do Programa Minha Casa Minha Vida ganha enorme importância. Com isso, é fundamental observar o resultado das políticas habitacionais implementadas nos últimos anos para que erros não se repitam.

Segundo dados oficiais, o Programa Minha Casa Minha Vida entregou cerca de 7,7 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil. Desse total, foram construídas mais de 1,6 milhão de moradias para população incluída na chamada

Faixa 1, aquela que contempla famílias de menor renda. Em Fortaleza, foram contratadas 38.450 moradias por esse programa habitacional até 2018, das quais 28.136 atenderam famílias com renda inferior a 2.640,00 reais.

É importante lembrar que na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida, os conjuntos habitacionais deveriam ser construídos com até 500 unidades. Por conta disso, nos primeiros anos do programa, Fortaleza se destacou pelo reduzido número de empreendimentos e moradias, apesar da elevada demanda existente em cadastro da prefeitura municipal, na época com mais de 120 mil famílias. Todavia, diante da concentração fundiária e do menor interesse do setor da construção civil em atuar nessas condições, poucos contratos foram firmados. Na segunda fase, iniciada em 2011, diante de pressões de diferentes sujeitos do setor imobiliário, os conjuntos habitacionais passaram a abrigar por vezes mais de cinco mil famílias. Atendia-se, assim, aos anseios dos grandes construtores: escala e celeridade, ou seja, era possível construir moradias muito e rápido, implicando em maior rentabilidade para o setor.

Diante dessas circunstâncias, ficaram garantidos maiores lucros para as construtoras, graças à contratação de grandes empreendimentos. Essa escolha gerou demanda por grandes terrenos que, em geral, estão disponíveis apenas na periferia das cidades. O resultado, como observado em Fortaleza, foi a concentração de grande contingente populacional residindo em um mesmo trecho da cidade e ocupando, por vezes, centenas de edifícios com 4 pavimentos, gerando uma altíssima densidade populacional e construtiva.

Da produção do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza, destacam-se cinco grandes conjuntos, todos concentrados na em trecho ao sul da cidade, nas bordas da capital cearense. Essa área é considerada como zona de ocupação restrita pelo plano diretor em vigor, em função da ausência ou da insuficiência de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais. São eles: o Cidade Jardim 1, com 5.536 moradias; o Cidade Jardim 2, com 5.968 apartamentos; o José Euclides Ferreira Gomes com 2.994 habitações; o Alameda das Palmeiras com 4.992 moradias e o Luiz Gonzaga com 1.760 moradias, considerando apenas sua primeira etapa. Juntos totalizam 21.250 unidades habitacionais. Esses conjuntos habitacionais constituem-se como verdadeiros “depósitos de gente” e têm como marca a ausência do poder público. Esses empreendimentos habitacionais, além de atenderem às famílias que se cadastraram na Secretaria de Desenvolvimento Habitacional, órgão que trata do problema habitacional em Fortaleza, também atenderam às demandas de movimentos sociais organizados, de famílias removidas por conta de projetos de mobilidade urbana, de urbanização de favelas e de trechos próximos à orla da capital cearense.

Estudos realizados pelo Laboratório de Estudos da Habitação da UFC, integrante do Observatório das Metrôpoles indicam que a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza e nos demais municípios da região metropolitana resultou em problemas relacionados à infraestrutura e aos serviços urbanos necessários para que a população beneficiada possa ter condições adequadas de moradia. Apesar de dotados de infraestrutura e de serviços urbanos, observa-se

que as condições de acesso são precárias. Da mesma forma, os equipamentos sociais são, via de regra, insuficientes, senão ausentes, sobrecarregando aqueles ofertados por bairros adjacentes, já que a população dos novos grandes conjuntos passa a usar serviços e equipamentos situados nas proximidades.

A condição periférica ganha maior gravidade quando associada à presença de outras formas de moradia precária, como favelas, loteamentos irregulares e antigos conjuntos desprovidos de infraestrutura, serviços, mobilidade urbana e equipamentos sociais. Disso, resulta um território distante das oportunidades que a cidade oferece, fragmentado, incompleto e com fortes marcas de fragilidade ambiental.

A situação de vulnerabilidade social ganha contornos ainda mais graves em função da negligência como se deu o Plano de Trabalho Técnico Social nesses conjuntos. Com isso, problemas associados à falta de oportunidades para pessoas de diferentes faixas etárias, ao desemprego, ao distanciamento da cultura e do lazer, tornam-se ainda mais graves, especialmente na ausência dos governos estadual e municipal, que tardam em apresentar propostas que proporcionem melhores condições de vida para os moradores. A ausência do poder público resulta na presença de poder paralelo através de facções, impondo uma nova ordem, com a qual os moradores passam a conviver, ou mesmo situações de disputas territoriais entre grupos opostos, ampliando ainda mais a insegurança nestes territórios. Diante disso, há moradores que abandonam os apartamentos adquiridos através do programa e passam a morar sob condições mais precárias, com aluguel que consome grande

parte da renda familiar ou mesmo em ocupações.

Por outro lado, é importante valorizar iniciativas realizadas pelos moradores que buscam transformar a realidade existente, através de ações como as cozinhas solidárias, os saraus, os espaços de formação, dentre outros.

Diante dessa realidade, cabe questionar: o que fazer para melhorar a política habitacional voltada à população de baixa renda?

Inicialmente, faz-se necessário a reparação de danos às famílias deslocadas para grandes conjuntos periféricos, buscando garantir melhores condições de vida através da implementação de programas sociais, urbanização dos espaços degradados e recuperação da infraestrutura e dos serviços urbanos.

Considerando os novos projetos, é fundamental que se promova uma política habitacional universal para diferentes demandas, atendendo aos diversos problemas, com transparência e participação da sociedade.

Ao invés de grandes conjuntos nas periferias, devem ser construídos empreendimentos de pequeno e médio portes em terrenos vazios dotados de infraestrutura e serviços urbanos. Para isso, é fundamental a associação entre as políticas urbana e habitacional, de modo a garantir a democratização do acesso à terra urbanizada e melhores condições de mobilidade e acesso às infraestruturas de saneamento.

A construção de conjuntos habitacionais de menor dimensão e voltados à população de baixa renda pode ser viabilizada por meio do uso de zonas especiais interesse social do tipo vazios, da utilização do fundo de terras municipais e da

aplicação de instrumentos urbanísticos como os consórcios imobiliários, sempre visando a conexão entre demandas prioritárias do plano de habitação e terrenos vazios nas proximidades.

Ao invés de grandes conjuntos nas periferias, devem ser construídos empreendimentos de pequeno e médio portes em terrenos vazios dotados de infraestrutura e serviços urbanos. Para isso, é fundamental a associação entre as políticas urbana e habitacional, de modo a garantir a democratização do acesso à terra urbanizada e melhores condições de mobilidade e acesso às infraestruturas de saneamento.

A construção de conjuntos habitacionais de menor dimensão e voltados à população de baixa renda pode ser viabilizada por meio do uso de zonas especiais de interesse social do tipo vazios, da utilização do fundo de terras municipais e da aplicação de instrumentos urbanísticos como os consórcios imobiliários, sempre visando a conexão entre demandas prioritárias do plano de habitação e terrenos vazios nas proximidades.

É preciso que as instâncias de controle social como os Conselhos Municipais de Habitação e de Desenvolvimento Urbano sejam fortalecidas e que a regulação da terra urbana ocorra através da observância do Plano Diretor e legislação urbanística. Por fim, deve-se aprender com os erros do passado para não repeti-los no futuro. Por isso, argumenta-se que construir grandes conjuntos habitacionais periféricos não resolve o problema da moradia em Fortaleza. Considerando os novos projetos, é fundamental que se promova uma política habitacional universal, para diferentes demandas, atendendo aos diversos problemas, com transparência e participação da sociedade.



Figura 1 - Cidade Jardim
Fonte: LEHAB-UFC.

POR QUE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NÃO É PRIORIDADE EM FORTALEZA?

Renato Pequeno

Vinícius Barretto

Rérisson Máximo

Sara Rosa

Marcelo Capasso

Fortaleza traz a favelização como forma de moradia dos mais pobres e marca de seu desenvolvimento urbano desigual. De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza de 2012, há perto de 1,1 milhão de pessoas vivendo em 843 assentamentos urbanos precários, correspondendo a mais de 41% da população da capital cearense. Com amplo predomínio das favelas, esses assentamentos correspondem a menos de 10% do território municipal, evidenciando a densidade excessiva como mais um indicador de desigualdade na cidade.

Sem acesso pleno às redes de infraestrutura e em situação fundiária irregular, as favelas foram se expandindo pela cidade. Apesar das carências do dia a dia, sobressai o fortalecimento de suas relações sociais e resistências. Geralmente situadas em áreas ambientalmente frágeis, como faixas de praia, encostas de dunas, margens de rios, riachos e lagoas, as favelas se disseminaram por quase todos os bairros de Fortaleza.

Chama atenção o agravamento da questão habitacional nas favelas em Fortaleza e em outros municípios da região metropolitana, nos últimos anos. Destaque para o adensamento e o encortimento nas favelas bem localizadas, o deslocamento para a periferia, as remoções de comunidades vinculadas a grandes projetos urbanos e o surgimento de novas ocupações. Importante mencionar a presença de mercado imobiliário informal nas favelas, apesar da situação fundiária irregular.

Diante dessa situação, quais soluções têm sido apresentadas pelos governos?

Estudos realizados pelo Laboratório de Estudos da Habitação, da Universi-

dade Federal do Ceará, apontam que a remoção e o reassentamento em conjuntos periféricos tem sido a principal estratégia de intervenção em projetos de urbanização de favelas. Também é possível reconhecer a seletividade nas áreas removidas, quase sempre priorizando-se aquelas situadas em bairros de interesse do setor imobiliário.

Nos anos 1970, foi elaborado o primeiro programa de desfavelamento de Fortaleza, propondo a remoção das favelas dos bairros nobres para as periferias. Em seguida, nos anos 1980, um novo programa diversificou as formas de intervenção. Todavia, sem recursos, ambos atingiram poucos resultados. No início dos anos 1990, algumas favelas situadas em áreas de interesse turístico foram urbanizadas, contando com recursos do governo federal, mais uma vez prevalecendo a remoção. Ao final dos anos 1990, as áreas de risco passaram a ser o alvo prioritário, mantendo-se a remoção e o reassentamento periférico como estratégia projetual.

Somente nos anos 2000, é possível afirmar que Fortaleza dá sinais de construção de políticas públicas que priorizem a favela como alvo de intervenção com a urbanização e com a permanência das famílias nos setores ocupados. Aos poucos, passaram a ser realizadas obras de urbanização que trouxeram infraestrutura, serviços, equipamentos sociais e moradia para os casos em que a remoção era impositiva. Porém, apenas favelas de pequeno porte foram beneficiadas.

Grandes mudanças só ocorreram após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Assentamentos Precários pelo governo federal. Abriu-se, então, a possibilidade de contratação de maiores investimentos pelos governos estadual e municipal para

a implantação de projetos integrados de urbanização de favelas.

Fortaleza foi um dos municípios mais contemplados pelo programa, com a aprovação de projetos encaminhados pela Secretaria das Cidades do Ceará e pela Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Além de contratos para finalizar obras iniciadas em áreas de risco, a capital cearense foi contemplada com projetos de urbanização de grandes favelas e com programas de urbanização de favela associados a obras de macrodrenagem e intervenções em áreas de risco nas bacias dos rios Maranguapinho e Cocó. Dados da Caixa Econômica Federal indicam que cerca de R\$ 1,2 bilhão foi contratado para urbanização de favelas, beneficiando mais de 50 mil famílias de 111 comunidades, com obras de infraestrutura e mais de 18 mil habitações para reassentamento.

Um olhar atento para estas urbanizações revela que as estratégias de intervenção passaram a se diversificar, possibilitando a realocação de famílias nas proximidades em alguns casos, a implantação de infraestruturas, serviços e equipamentos sociais, assim como a diversificação dos projetos habitacionais.

Contudo, são muitos os problemas que impediram que os objetivos dessa política fossem atingidos. Em vários casos, as demarcações das áreas a serem urbanizadas restritas aos setores em situação de risco, implicou na urbanização parcial das favelas sem que todo o assentamento tivesse suas condições de vida melhoradas. Em outras situações, priorizou-se as bordas da favela, em detrimento do miolo, prevalecendo as obras de mobilidade, pavimentação e de espaços públicos lindeiros sem alterar a parte interna da favela.

Conversas com agentes envolvidos apontaram a descontinuidade das obras em função de problemas contratuais como um grande entrave. Problemas de gerenciamento devido ao tamanho das intervenções também foram apontados. Por vezes, etapas iniciadas tiveram que ser refeitas, levando à necessidade de adição de novos recursos e aumento do tempo para concluir os trabalhos.

A ausência de um maior diálogo entre as instituições e os moradores, sem quaisquer esclarecimentos prestados em relação às estratégias de intervenção, levaram a que a adesão das comunidades fosse mínima, reduzindo o alcance dos benefícios e comprometendo o seu andamento. Da mesma forma, os projetos de trabalho social associados à baixa participação das famílias atingidas no processo de urbanização pouco contribuíram com a melhoria das condições de vida das comunidades.

Chama atenção a dissociação das políticas urbana e habitacional. O reconhecimento de favelas como zonas especiais de interesse social em nada contribuiu para a urbanização dessas áreas. Os planos integrados de regularização fundiária das zonas consideradas prioritárias até hoje não foram implementados. Além disso, nas favelas em que houve remoção, os reassentamentos não ocorreram em zonas especiais de interesse social de vazios, que permanecem desocupadas.

Nos últimos anos, diante da ausência de recursos para novas intervenções, as políticas públicas para assentamentos precários se reduziram a projetos específicos que desconsideram a necessidade de urbanização integral. Mais adequada às necessidades desses territórios, a urbanização integral deve englobar orde-

namento territorial, infraestrutura urbana, equipamentos, melhoria das condições de moradia, regularização fundiária, geração de trabalho e renda, fortalecimento comunitário, dentre outros.

Por um lado, tem ocorrido a regularização fundiária através da Lei Federal 13.645 de 2017 (REURB), que permite que as obras de urbanização sejam realizadas em um momento posterior. Por outro, observa-se a execução de obras de infraestrutura em comunidades, correspondendo a obras de pavimentação e drenagem, sem que ocorra a urbanização em sua totalidade.

O que fazer para melhorar as intervenções em favelas?

Diante das possibilidades de novas intervenções e a partir dos equívocos recentes cometidos nas políticas públicas habitacionais para favelas, faz-se necessário apontar algumas recomendações.

É fundamental que a política habitacional dialogue com a política urbana e que sejam formuladas políticas públicas de longo prazo voltadas para a urbanização integral de favelas, com critérios que definam aquelas a serem priorizadas. Da mesma forma, que se garanta a implementação de instrumentos urbanísticos que promovam a democratização do acesso à terra urbanizada, evitando o deslocamento de famílias para periferias desassistidas.

Para a formulação dos projetos de urbanização, seria da maior importância que fossem previamente realizados

levantamentos planialtimétricos cadastrais com a identificação de todas as famílias do assentamento a ser urbanizado. Da mesma forma, que fosse elaborado um quadro de diretrizes de forma participativa que contivesse os anseios da população.

Cada vez mais, a inclusão de medidas que resolvam os problemas entre as favelas e o entorno imediato ganha importância. Afinal, após a urbanização permanecem problemas de conexão com redes de infraestrutura, de drenagem urbana, de descontinuidade viária, dentre outros. A elaboração de um plano urbanístico que promova maior integração social entre a comunidade e a cidade formal também pode combater a visão estigmatizante das vizinhanças em relação às comunidades.

Ademais, que a urbanização integral de uma favela considere o assentamento em sua totalidade e que todas as questões sejam enfrentadas através de um mesmo processo de projeto. Para além das obras de infraestrutura e serviços urbanos, do ordenamento viário e da construção de novas moradias, que sejam verdadeiramente implementadas que promovam a geração de trabalho e renda, que garantam a segurança fundiária, que fortaleçam as relações comunitárias e a organização social e política das favelas urbanizadas. Por fim, que seja incluída nos conteúdos dos projetos, a realização de melhorias habitacionais com a devida assessoria técnica, respeitando os anseios da população e suas peculiaridades.



Figura 1 - Vista Aérea da favela do Serviluz
Fonte: LEHAB-UFC.

A DISSOCIAÇÃO ENTRE A POLÍTICA URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL EM FORTALEZA

- O caso das ZEIS

Marcelo Capasso

Sara Rosa

Renato Pequeno

Rérisson Máximo

Vinícius Barretto

Um dos principais desafios para as políticas públicas no país é a garantia de acesso à moradia digna. Apenas de 2019 a 2023, houve, segundo o IBGE, um incremento de 4,2% na falta de moradias adequadas, sendo que o indicador que se destacou foi exatamente o custo dos aluguéis, respondendo atualmente por 52% por déficit habitacional. Segundo o índice Fipezap, apenas em 2023, o preço dos aluguéis no país subiu 16,16%, três vezes acima da inflação, comprometendo pelo menos um terço do orçamento de famílias com renda de até três salários-mínimos. Se em 2010, o déficit girava em torno de 6,49 milhões de domicílios, em 2022, o número atingiu novamente o patamar de 6 milhões. De acordo com o Plano Habitacional de Fortaleza, a capital cearense é a sétima capital do país em número de favelas, abrigando cerca de 750 mil famílias. Além disso, segundo dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional as famílias cadastradas para os programas de interesse social do Município já chegam perto de 200 mil, revelando a proeminência do problema para a política pública local.

Esses números revelam o quanto urgente é refletir sobre os caminhos que tem tomado a política habitacional, especialmente porque o déficit habitacional quantitativo tem se ampliado expressivamente nas faixas de renda de até dois salários-mínimos localizadas nas metrópoles conforme aponta a Fundação João Pinheiro. Afinal, sem acesso ao mercado formal nem a políticas públicas de habitação, resta à população vulnerável buscar abrigo em qualquer lugar disponível, formando os assentamentos informais, precários e, muitas vezes, em áreas de risco ambiental. Essa reflexão tangencia especialmente a integração eficaz da política

habitacional a de desenvolvimento urbano, condição que, não por acaso, é diretriz central da Política Nacional de Habitação, vigente desde 2006. É, dessa forma, no plano diretor – documento que orienta o desenvolvimento urbano em nível local – que devem ser regulamentados os instrumentos que garantam o acesso à terra urbana bem localizada, com infraestrutura e serviços urbanos, pela população economicamente mais vulnerável. Para garanti-lo, as duas dimensões do déficit, quantitativa e qualitativa, devem estar representadas, cujas soluções devem ser realizadas simultaneamente: contemplar as favelas e os cortiços com melhoramentos urbanísticos e nas edificações, assim como reservar, para a moradia popular, parte das terras e imóveis vazios localizados em áreas com infraestrutura e serviços urbanos consolidados – esses últimos se prestam, em primeira instância, a receber população deslocada de áreas de risco ambiental. No caso da necessária integração entre as políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano, os instrumentos são espécies de soluções destinadas à superação ou mitigação das causas do déficit habitacional, dentre os quais cabe um amplo destaque às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS: a sua orientação específica à garantia do direito à moradia foi uma inovação dentre os instrumentos de racionalidade urbanística. Enquanto espécie de zoneamento, devem ser delimitados os espaços prioritários na cidade para investimentos públicos e privados em habitação de interesse social, em melhoramento da qualidade ambiental, na implantação e consolidação da infraestrutura básica quanto na construção e na reforma de casas e edifícios residenciais que atendam as populações com dificuldade de acesso ao

mercado formal de moradias.

Em Fortaleza, as ZEIS foram finalmente criadas quando da aprovação do último plano diretor de Fortaleza, em 2009, ou seja, uma das últimas capitais do país a incorporar o instrumento como alternativa de enfrentamento ao problema da moradia. Fruto da articulação entre ONGs, representantes dos movimentos e setores progressistas das universidades públicas na exigibilidade de direitos, a enorme quantidade de proposições populares, à época, de delimitação das ZEIS foi reveladora de pelo menos duas condições: a extensão espacial do problema em Fortaleza, onde praticamente mais de um terço da população mora em áreas precárias; o empoderamento da população quanto aos seus direitos e as alternativas para garanti-los. Sem dúvida, a importância das ZEIS se vislumbra exatamente no equacionamento entre interesses privados de exploração econômica do solo e a garantia de moradia adequada para a população economicamente mais vulnerável: uma vez que uma área seja delimitada como ZEIS, é o direito à moradia que deve prevalecer sobre o direito à propriedade - pelo menos em tese. Não à toa, os movimentos locais reivindicaram sua delimitação em praticamente todas as regionais (subdivisão administrativa) do Município de Fortaleza.

Quando falamos de direito à moradia para a população "excluída" do mercado residencial formal, há dois eixos estratégicos bem evidentes: ou fixar a população onde já está, lhe garantindo moradias e infraestrutura e serviços urbanos básicos ali mesmo, ou, destinar espaços vazios para a habitação de interesse social, cujos empreendimentos recebam populações deslocadas de áreas impróprias à ocupação urbana, especialmente

de risco à vida. Em ambos os casos, a garantia de não ver sua casa desaparecer sob um trator se dá pela segurança jurídica da posse, ou seja, a titulação ou "papel da casa". Abrangendo as diversas estratégias, as ZEIS em Fortaleza foram divididas em três categorias: 45 ZEIS 1, delimitadas sobre favelas; 56 ZEIS 2, sobre conjuntos habitacionais precários; 34 ZEIS 3, sobre áreas da cidade com grande ocorrência de terrenos vazios, em áreas onde a infraestrutura urbana esteja instalada, se prestando à construção de moradias de interesse social. Enquanto os dois primeiros tipos de ZEIS indicam a prioridade para a regularização fundiária, com titulação da posse e obras de urbanização, o terceiro, em teoria, deve se encontrar em áreas onde a infraestrutura esteja plenamente instalada e não esteja sendo otimizada. Dessa forma, as ZEIS 3 - ou ZEIS Vazios - devem ser delimitadas exatamente onde exista um grande número de terrenos vazios, sem construção, e que estão servindo à especulação imobiliária, ou seja, à retenção do imóvel pelo proprietário aguardando valorização do solo para extrair o maior preço possível quando se realizar a produção imobiliária.

Apesar de a ZEIS Vazios ser a categoria efetivamente direcionada ao déficit quantitativo - tocando, portanto, a questão fundiária -, é a que tem encontrado os maiores entraves políticos para a sua consecução. O veto na Câmara Municipal à delimitação do instrumento no Centro de Fortaleza, área que se destaca na ocorrência de vazios urbanos, é emblemático do conflito de interesses envolvendo o preço do solo urbano e o direito à moradia. Além disso, no próprio plano diretor foi aprovado, à época, o decréscimo anual de 5% da área delimitada como ZEIS Vazios, permitindo-lhe novamente ser

destinada ao mercado imobiliário formal. Enterrando definitivamente a estratégia fundiária para uma política habitacional de larga escala, em 2014, a Procuradoria Geral do Município emitiu parecer alegando que, como até então nenhuma das ZEIS Vazios havia sido implementada, estaria a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) liberada a emitir alvarás de construção para elas, independentemente dos seus parâmetros e destinação. O resultado foi a perda de vários terrenos em ZEIS Vazios para a construção de apartamentos de classe média.

Como se não bastasse, tampouco os 1084 vazios urbanos apropriados à provisão de habitação popular identificados pela própria Prefeitura, em 2012, foram

assim utilizados, permitindo que continuassem a servir de reserva fundiária especulativa. Sem surpresa, a localização dos empreendimentos residenciais destinados aos mais pobres continuou negligenciando sua implantação em áreas urbanisticamente consolidadas. De forma completamente alheia à questão fundiária e ao desenvolvimento urbano autêntico, os mais pobres ainda são deslocados para os espaços periurbanos, dentre os quais destacam-se os imensos residenciais, como o Cidade Jardim I e II. Lá, onde a carência de infraestrutura e serviços urbanos é sintomática, ficam novamente sujeitos a todo tipo de vulnerabilidade socioeconômica, com sérios problemas de integração à cidade.



Figura 1 - Vista aérea da ZEIS do Mucuripe

Fonte: Sara Rosa

QUANTO CUSTA MORAR EM FORTALEZA?

Descompassos e dificuldades no acesso
à moradia em uma cidade cada vez mais
desigual

Sara Rosa

Marcelo Capasso

Renato Pequeno

Rérisson Máximo

Vinícius Barretto

Quanto custa morar em Fortaleza? O salário da maior parte da população da cidade é suficiente para acessar a moradia, seja através da compra ou do aluguel? Como as pessoas sem renda e nas faixas de renda baixa solucionam o morar, condição inerente ao viver? O que a política urbana, o orçamento municipal e o Plano Diretor têm a ver com isso?

Em geral, a moradia, que é vendida junto com a terra, possui um preço que não cabe no bolso da maior parte da população brasileira, gerando, assim, um **descompasso entre os preços das habitações e os salários** dos trabalhadores. O aumento do preço da moradia e dos salários também não seguem a mesma lógica, estando o primeiro em patamares sempre acima da inflação e os salários, geralmente abaixo.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2023, o rendimento médio de todas as fontes, considerando a população com rendimento, aumentou 7,5% em relação a 2022, atingindo a 2.846,00 reais. Todavia, esse valor ainda é inferior ao registrado em 2014, de 2.850,00 reais. Já olhando para o preço da moradia, segundo dados do Fipezap, apenas em 2023, o preço dos aluguéis no país subiu 16,22%. Em Fortaleza, o aumento foi inclusive acima da média nacional, chegando a 19,04%, quatro vezes acima da inflação que, para 2023, foi de 4,62%. O preço de venda, na capital cearense, não subiu na mesma proporção, porém, seguiu em alta e fechou 2023 acima da inflação, com um aumento de 4,72% para os imóveis residenciais.

Esse descompasso entre os salários e o preço da moradia gera uma demanda

ascendente por habitação, que não consegue ser resolvida via mercado, provocando o aumento do déficit habitacional. A produção habitacional de interesse social - via Estado - pode amenizar esse efeito, mas não deveria ser o único meio. Contudo, apesar do recorrente aumento do déficit, do aumento das áreas de favelas e seu adensamento e do surgimento de novas ocupações - as mais recentes devido à incapacidade das famílias de pagarem o aluguel durante a pandemia -, o município de Fortaleza tem reduzido ano após ano o orçamento municipal para habitação, mesmo arrecadando cada vez mais. Aqui chegamos ao **segundo descompasso, apesar do aumento da falta de habitação e da precariedade das condições de moradia das populações de baixa renda, a Prefeitura investe cada vez menos no setor habitacional.**

Só para exemplificar, a partir de análises do orçamento do município, temos que, em 2003, o município destinava 4,7% do seu orçamento para habitação. Em 2012, chegou a destinar 6,5%, ano em que destinou o maior percentual do seu orçamento para tanto. Desde então, a cada ano o município tem reduzido o investimento em programas habitacionais. Nos últimos três anos (2021-2023), foi reservado apenas 0,7%. Todavia, a receita total do município vem aumentando consideravelmente, enquanto em 2003 a previsão orçamentária para todas as funções era próxima a 1,5 bilhão de reais, hoje se aproxima dos 11 bilhões de reais, um aumento de quase dez vezes na arrecadação.

Por um lado, ao se comparar os valores gastos / empenhados versus os previstos, percebe-se que as previsões orçamentárias totais do município têm se concretizado. Em 2022, o município em-

penhou 103% da sua previsão orçamentária total, ou seja, 10,28 bilhões de reais empenhados de uma previsão inicial dada na Lei Orçamentária, de 9,93 bilhões de reais. Por outro lado, mesmo com a baixa previsão orçamentária para habitação, o município encerrou o ano sem aplicar o total do recurso: Fortaleza gastou apenas 37,5% do total de 69 milhões de reais, o que significa apenas 0,3% da despesa total do município.

Já outras pastas, como segurança pública, têm recebido um investimento crescente ao longo dos anos. Se em 2003 tinha uma previsão orçamentária mais baixa que a de habitação, em 2024 a previsão para segurança foi de mais de 4 vezes acima do valor destinado à habitação. Mas é importante compreendermos que uma política pública de segurança que não caminha junto com políticas de diminuição de desigualdades e de garantias dos direitos básicos para sua população, como alimentação e moradia, está fadada ao fracasso.

Frente às dificuldades no acesso à moradia pelos mais pobres, o que aguardar do novo plano diretor?

Atualmente, Fortaleza está passando pela revisão do Plano Diretor, sendo uma janela de oportunidade para tentar quebrar alguns desses descompassos apontados. No entanto, ao que tudo indica, se nada for feito, **o novo Plano trará novos descompassos, intensificando os processos de desigualdade e segregação socioespacial na cidade.**

Em vez de corrigir problemas do Plano vigente, o município tem realizado propostas que enfraquecem ainda mais os poucos instrumentos que dispomos

para minimizar efeitos de desigualdade e para garantir melhores condições de moradia para a população de renda mais baixa. Para começar, a proposta do novo Plano Diretor divulgada pela prefeitura não traz uma definição do que seria Habitação de interesse social, algo fundamental para que o município possa traçar suas políticas, estratégias e programas habitacionais. Vale destacar que recentemente a Prefeitura enviou um Projeto de Lei, aprovado pela Câmara (Lei Complementar 384/2023), sem cumprir com o rito obrigatório de passar pelo Conselho Municipal de Habitação, definindo Habitação de interesse social como aquela voltada para famílias com renda de até oito mil Reais! A referida lei, além de não seguir os trâmites de debate e aprovação, contrariou a Lei Municipal da Política de Habitação de Interesse Social, que define Habitação de interesse social, como aquela destinada às famílias com renda domiciliar de zero a três salários-mínimos. Justamente a faixa que concentra a maior parte do déficit habitacional a nível nacional, e também na cidade de Fortaleza. Dados da Fundação João Pinheiro apontam que 74,5% do déficit habitacional se concentra na faixa de renda de até 2 salários-mínimos.

Além da indefinição local de habitação de interesse social no Plano Diretor, e da nova lei que considera famílias com até 8 mil reais dentro do pacote, o município reduziu os terrenos das zonas especiais de interesse social de vazios, destinados anteriormente para habitação de interesse social, e definiu, para os poucos restantes, parâmetros construtivos incompatíveis com a tipologia em questão. A nova proposta define parâmetros muito elevados, equiva-

lentes a edifícios de 48m de altura (16 andares). Contudo, é importante destacar que edificações verticais para famílias com zero a três salários-mínimos de renda têm-se mostrado inviável, uma vez que a manutenção do edifício, elevador, casa de máquinas, dentre outros, torna-se insustentável. Isso põe em risco a própria implementação de uma política habitacional, já que abre espaço para que os poucos terrenos destinados à demanda social possam ser usados para o atendimento de setores da classe média.

Paralelamente, Fortaleza tem recebido projetos de enormes edifícios verticais que buscam uma estética similar àqueles construídos em Dubai. São edifícios que chegam a alcançar 165 m de altura, com apartamentos comercializados por valores de 5 a 13 milhões de reais, viabilizados por flexibilização da legislação urbana e dos parâmetros urbanísticos do Plano Diretor. Esse tipo de produção tende a atender a demanda de grandes investidores, não atingindo as necessidades reais da nossa cidade. As propostas para o novo Plano Diretor, até o momento, reforçam essa lógica, trazendo parâmetros construtivos ainda mais permissivos que estabelecem, em parte da cidade, a possibilidade de construir muito acima do que antes era permitido. Esse processo

produz uma especulação de produção futura superior, elevando o preço do solo e das habitações, aumentando ainda mais a dificuldade de acesso à moradia para grande parte dos fortalezenses, seja via mercado ou via Estado.

É importante que os novos gestores olhem para a questão da moradia com a atenção que ela merece. O problema habitacional e as dificuldades ou impossibilidades de acesso à moradia não são casos particulares. Cada vez mais, eles impactam a maioria da população da nossa cidade, sobretudo os mais pobres, justamente aqueles que deveriam ser prioridade nos conteúdos das políticas habitacionais de interesse social e na destinação de recursos.

Por fim, frente às desigualdades que assolam Fortaleza, é importante destacar algumas proposições: destinar mais terrenos para atender à demanda social, que possam promover a democratização do acesso à terra urbanizada; garantir a previsão de maiores orçamentos anuais para a função habitação; atualizar os planos locais habitacionais de interesse social, incluindo estratégias para implementar programas habitacionais alternativos e adequados à realidade local; e promover a associação entre a política habitacional e às demais políticas urbanas.



Figura 1 - Ocupaç6o em Fortaleza

Fonte: Sara Rosa.

QUAL O PAPEL DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA COMO CAMINHO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA?

Vinícius Barretto

Rérisson Máximo

Renato Pequeno

Sara Rosa

Marcelo Capasso

O problema da moradia é um dos grandes desafios enfrentados pela sociedade brasileira. Dados oficiais recentes, publicados pela Fundação João Pinheiro a partir do Censo Demográfico de 2022, indicam a necessidade de construção de cerca de seis milhões de habitações, o que corresponde a 8,3% dos domicílios ocupados no país. No entanto, as necessidades habitacionais no Brasil são bastante complexas e diversas e vão além da demanda pela construção de novas unidades habitacionais, principal resposta que o poder público historicamente tem dado à questão.

Outra forma de observar o problema é a partir das habitações consideradas inadequadas, aquelas que apresentam algum tipo de carência ou irregularidade construtiva, fundiária ou de infraestrutura. Dados da Fundação João Pinheiro de 2022 indicaram que o Brasil possuía cerca de 26,5 milhões de moradias consideradas inadequadas, o equivalente a 41,2% dos domicílios. Dados de 2019, também da Fundação João Pinheiro, indicaram que 531 mil moradias - o que representava quase 42% das habitações - eram consideradas inadequadas na Região Metropolitana de Fortaleza.

Esses números demonstram o resultado da forma como a maior parte da população encontra para morar nas cidades. No Brasil, é comum que muitas pessoas, especialmente de baixa renda, construam suas moradias sem orientação técnica adequada. Isso geralmente ocorre devido à falta de recursos financeiros ou ausência de políticas públicas que atendam a demanda habitacional dessas populações. Essa prática, embora represente uma solução imediata para a necessidade de abrigo, muitas vezes

resulta em edificações com problemas estruturais, de segurança, conforto e salubridade, impactando também na saúde dos moradores.

Levantamento realizado em 2022, pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, apontou que apenas 18% das pessoas que construíram ou reformaram suas casas tinham contratado serviços de arquitetura e urbanismo ou de engenharia. Dados de 2018, da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção, indicam que o varejo é o grande comprador de materiais de construção, consumindo quase 37% de tudo o que é produzido em insumos. Pesquisa da mesma associação, realizada em 2005, indicou que aproximadamente 84% da venda de materiais de construção foi feita para pessoas físicas e que cerca de 77% das unidades foram construídas, ampliadas e reformadas em regime de autoconstrução.

Esses dados dão uma dimensão da autoconstrução no Brasil. Em geral, as moradias autoconstruídas estão localizadas em favelas, comunidades urbanas, loteamentos irregulares ou até mesmo em conjuntos habitacionais, cujo projeto já não atende às demandas dos moradores. Atualmente, segundo dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, existem mais de dez mil favelas e comunidades urbanas no Brasil, onde vivem 16,6 milhões de pessoas ou 8% da população. Levantamento feito em 2012 pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza indicou a existência de 843 assentamentos precários que possuíam 143.905 moradias, o que representava 27,4% dos domicílios na capital cearense naquele ano. Aqueles territórios abrigavam aproximadamente 1,1 milhão de

pessoas, montante equivalente a mais de 41% da população fortalezense.

Diante dessa realidade, faz-se necessário formular e implementar políticas públicas que reconheçam a dimensão da autoconstrução nas favelas e comunidades urbanas, territórios ocupados por parcela significativa da população de baixa renda nas cidades brasileiras. As moradias inadequadas constituem uma das facetas do complexo problema habitacional brasileiro e demandam ações que devem ser distintas e complementares à construção de novas unidades habitacionais, como tem sido feito nos últimos anos através do Programa Minha Casa Minha Vida.

A urbanização de favelas com garantia de permanência dos moradores no mesmo local, ou em trechos adjacentes e as Zonas Especiais de Interesse Social, são algumas das conquistas históricas que demarcam o reconhecimento pelo poder público desses territórios precarizados - quase sempre ocupados pela população de baixa renda que mora em edificações autoconstruídas - como pertencentes à cidade. Outra conquista importante, mas que não tem sido suficiente para efetivação do direito à moradia conforme posto no texto constitucional, é a Lei Federal 11.888 de 2008, conhecida como Lei da Assistência Técnica. Essa lei assegura às famílias de baixa renda o serviço de assistência técnica pública e gratuita para o projeto, a reforma e a construção de suas moradias. A Lei da Assistência Técnica visa proporcionar suporte técnico às famílias de baixa renda, facilitando o acesso a serviços de engenharia, arquitetura e urbanismo para a construção, reforma ou regularização de suas habitações, constituindo o que tem sido chamado

de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS).

Em Fortaleza, ocorreram algumas experiências de assistência técnica, conduzidas ou fomentadas por instituições diversas. Dentre elas, podemos listar as fundações e companhias municipais e estaduais nas décadas de 1980 e 1990, e a ONG Cearah Periferia, com o programa Casa Melhor e a urbanização no Bom Sucesso. Mais recentemente, são observadas ações conduzidas por assessorias profissionais e universidades; e outras fomentadas por editais do Conselho de Arquitetura e Urbanismo. Contudo, essas ações têm caráter pontual ou de atendimento parcial, não se constituindo enquanto política pública ampla e capaz de enfrentar o problema habitacional associado às autoconstruções em assentamentos precarizados da capital cearense.

Para que o problema das moradias inadequadas seja efetivamente enfrentado, é preciso formular e implementar uma política pública municipal que contemple a assistência técnica, usando os preceitos contidos na Lei Federal 11.888 e também no Estatuto da Cidade. Essa política poderia, inclusive, recuperar propostas já formuladas, mas que não foram implementadas. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza de 2012 indicou melhorias habitacionais como uma de suas linhas programáticas, apontando para o financiamento de material de construção acompanhado de assistência técnica e capacitação.

Contudo, tão importante quanto formular uma política pública de ATHIS é garantir recursos para que haja, de fato, a melhoria nas condições de moradia. Para além de planos e projetos, as pessoas precisam de recursos financeiros para pagar os profissionais envolvidos e

comprar materiais de construção e outros componentes construtivos para suas residências. Ademais, a formulação de uma política municipal deve envolver os diversos sujeitos que têm atuado - com, sem ou apesar da participação estatal - na assistência técnica. Dentre esses sujeitos, destacam-se os movimentos sociais de luta por moradia e as assessorias técnicas que têm atuado dando suporte técnico e institucional junto a movimentos sociais e comunidades urbanas.

A formulação de uma política municipal de ATHIS também é importante por permitir enfrentar o problema habitacional diverso justamente com uma diversidade de programas e ações. Ao possibilitar que moradias sejam construídas ou reformadas seguindo padrões de qualidade e segurança, a assistência técnica atua em uma demanda que, em geral, as políticas de provisão habitacional não contemplam. A assistência técnica chega a setores da cidade que, em sua maioria, apresenta dificuldade de se encaixar nos parâmetros e exigências legais da cidade dita formal. A presença de técnicos através de escritórios de campo ou associados a unidades básicas de saúde pode ser uma alternativa essen-

cial para a incidência nessa escala urbana. É nesse sentido que expectativas têm surgido com a recriação do Ministério das Cidades e da atuação da nova Secretaria de Periferias. Isso porque ocorre a retomada de programas federais que buscam inserir a prática da assistência técnica junto a comunidades urbanas e movimentos sociais, como o Minha Casa Minha Vida Entidades e, mais recentemente, o programa Periferia Viva, associado ao novo Programa de Aceleração do Crescimento.

A implementação efetiva da Lei da Assistência Técnica por meio de uma política municipal de habitação reforça o papel do Estado na garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Entende-se que a assistência técnica é um caminho para efetivação do direito à moradia em Fortaleza e a incorporação da ATHIS em políticas públicas e programas habitacionais possibilitaria enfrentar outras camadas do problema habitacional que a provisão de novas moradias não contempla. Ao investir na intervenção em favelas e na melhoria das habitações populares através da ATHIS, o poder público cumpre seu dever de promover o bem-estar da população.



Figura 1 - Vista do Conjunto Santa Edwiges

Fonte: Vinícius Barretto.

EIXO
MOBILIDADE E
ACESSIBILIDADE

MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE:

rumo a uma Fortaleza justa e sustentável?

Felipe Loureiro

Renato Pequeno

Fortaleza, como toda grande cidade brasileira, deixou de ser ao longo do século XX ambiente de aproximação de relações humanas, sociais, culturais e econômicas, tendo cada vez mais transformado seu território em espaço de disputa de poder, concentração de renda e segregação social. Com expansão estruturada na sua malha viária, priorizando o transporte individual motorizado sobre o transporte coletivo, segmentos majoritários de baixa renda foram forçados a se perifernizar para justificar elevados investimentos públicos em eixos viários radiais de acesso aos empregos concentrados no Centro da cidade, produzindo capital imobiliário-financeiro nos vazios interpostos entre mão de obra e atividade econômica. Como ato final dessa tragédia urbana planejada, indivíduos de renda mais alta vêm voluntariamente espraçando o tecido da metrópole, intensificando o *apartheid* social entre os seus vetores sudeste (dos ricos) e sudoeste (dos pobres), gerando graves impactos econômicos e ambientais frutos da necessidade crescente de mobilidade motorizada.

Observando a história do planejamento da mobilidade em Fortaleza, sua rede estruturante de transporte público por ônibus, proposta no Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) no início dos anos 1980, só começou a se materializar uma década depois com a implantação do Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza (SIT-FOR), tornando áreas periféricas do lado oeste da cidade (ocupadas majoritariamente pela população de baixa renda) mais acessíveis pelo transporte coletivo, concentrando cinco dos atuais sete terminais fechados de integração. Vale ressaltar que, até 10 anos atrás, os ônibus circulavam sem qualquer prioridade na quase totalidade dessa

rede, mesmo transportando mais de 2/3 da população de trabalhadores e estudantes, tendo que disputar o caro espaço viário com os carros e motos. Embora operando atualmente com bilhete único, o que possibilita a integração temporal nos deslocamentos dentro do município, a rede de linhas de ônibus do SIT-FOR é predominantemente tronco-alimentadora, fazendo com que muitas das viagens que se originam nas zonas periféricas da cidade ainda passem pelos terminais de integração, resultando em maiores tempos de deslocamento, assim como elevados tempos de espera e transbordo.

Já no âmbito metropolitano, além das linhas troncais de ônibus, duas linhas ferroviárias atendiam no final do século passado, com baixa frequência e pouco conforto, a uma parcela reduzida dos deslocamentos pendulares das pessoas residentes em Caucaia e Maracanaú para o Centro de Fortaleza. Embora com estudo de viabilidade técnico-econômica de substituição para a tecnologia metroviária forjado no início dos anos 2000, que tem resultado em investimentos bilionários desde então, esses dois corredores metropolitanos de transporte de massa, complementados por uma ligação (chamada de VLT) entre as regiões sudoeste (Parangaba) e nordeste (Papicu/Mucuripe) de Fortaleza, ainda operam atualmente com baixíssima frequência, parcialmente com tração a diesel, transportando menos de 50 mil passageiros por dia (mesma quantidade transportada nos trens da CBTU de 25 anos atrás), sem política de integração operacional ou tarifária com o SIT-FOR.

Importante também observar que, a partir do início do século XXI, os poderes públicos municipal e estadual vêm desenvolvendo paralelamente vultosos

investimentos em infraestrutura rodoviária, com destaque para as grandes obras viárias do lado leste da cidade (vetor de adensamento de segmentos de alta renda), propostas já no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU/FOR (1992) e implementadas a partir do Programa de Transporte Urbano de Fortaleza – PTU/FOR (2000). Embora possibilitando a operação de novos corredores de ônibus, são mais evidentes as intervenções de ampliação da oferta da malha viária destinada ao tráfego geral, com a expansão das rodovias que ligam a região Central de Fortaleza aos municípios de Eusébio e Aquiraz, a implantação parcial do 1º anel expresso e corredores arteriais com túneis e viadutos ampliando a conexão com a região sudeste da cidade, além de melhorias operacionais em vias da sua região Nordeste mais próximas ao litoral, proporcionando um acesso mais eficiente aos pontos turísticos na orla, assim como das cargas ao Porto do Mucuripe.

Verifica-se ao longo das últimas décadas, portanto, o planejamento e a materialização de um sistema de transportes incapaz de combater as fortes desigualdades socioespaciais existentes no território de Fortaleza e sua região metropolitana. Ainda mais preocupante, análises sobre a evolução das nossas problemáticas locais de mobilidade e acessibilidade de pessoas e cargas, realizadas pelo Grupo de Pesquisa em Transporte, Trânsito e Meio Ambiente (GTTEMA) da UFC, indicam que as expansões da malha viária e da rede de transporte público vêm, na verdade, reforçando em Fortaleza a existência de duas realidades bem distintas e segregadas. Em primeiro plano, a ‘Cidade dos Ricos’, localizada na região central e no lado leste, que se encontra quase

totalmente inserida no espaço da forte centralidade do território urbano, onde se concentra a oferta da grande maioria das oportunidades de emprego para todas as faixas de renda, permitindo, para quem ali reside, alcançar seus postos de trabalho por carro ou moto em menos de 30 minutos.

Em contraponto, consolida-se justaposta a ‘Cidade dos Pobres’, localizada na região Sul e no lado Oeste do município, que vem sendo historicamente segregada em áreas com as piores condições de acessibilidade, gastando em média de 1 a 2 horas dentro dos ônibus até as oportunidades de trabalho destinadas a esse grupo mais vulnerável socialmente, além de comprometer uma fatia elevada do seu orçamento familiar com transporte quando forçados à informalidade do emprego. Vale destacar que as políticas habitacionais implementadas nos últimos 20 anos tendem a afastar ainda mais a população de baixa renda das centralidades, conduzindo esses grupos para novos assentamentos precários e conjuntos habitacionais financiados pelo Minha Casa Minha Vida localizados nas franjas urbanas e municípios adjacentes. Disso, resulta o adensamento dos bairros periféricos ao sul e a intensificação do processo de conurbação entre Fortaleza e os municípios de Maracanaú e Caucaia.

Cabe ressaltar que, a partir da aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana em 2012, temos experimentado como alento em Fortaleza lúcidos impulsos de democratização do nosso extenso e privatizado espaço viário. Embasadas nas diretrizes da Lei Federal de Mobilidade Urbana (nº 12.587/12), e apoiadas no conhecimento diferenciado de um corpo técnico local cultivado na nossa universidade pública, as últimas gestões da

cidade vêm buscando priorizar a circulação de ônibus e bicicletas por meio de corredores e faixas exclusivas, envidando também esforços inovadores de promoção da segurança viária com significativa redução do número de fatalidades no trânsito. Infelizmente, a proliferação descontrolada e pouco fiscalizada das motocicletas, além do crescimento do transporte por aplicativo, tem diminuído o volume de passageiros no transporte coletivo, servindo de pretexto a gestores e operadores para reduzirem a oferta nas linhas de ônibus em prol da suposta eficiência do transporte público, desviando o foco da essência do seu financiamento.

Nesse sentido, esperamos que o debate nesta eleição municipal abra espa-

ço para aprofundar o questionamento político de modo a abrir possibilidades de reversão dessa lógica urbana tão injusta socialmente, além de insustentável econômica e ambientalmente. E que ainda tenhamos tempo para, de forma realmente participativa, discutir e renegociar as diretrizes e regulamentações do nosso novo Plano Diretor em prol de um desenvolvimento urbano que permita efetivamente garantir o direito de todas as pessoas à cidade, produzindo melhoria da qualidade de vida com maior equidade no acesso às oportunidades de trabalho, educação, saúde, cultura e lazer, por meio de uma mobilidade cada vez mais ativa, segura e incluyente para nossas futuras gerações.



Figura 1 - Ciclofaixa em Fortaleza - As políticas habitacionais implementadas nos últimos 20 anos tendem a afastar ainda mais a população de baixa renda das centralidades.

Fonte: Divulgação da Prefeitura municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 07 jul. 2024.

O QUE MINHA CIDADE ESTÁ DISPOSTA A FAZER POR OUTRA MOBILIDADE URBANA?

Alexandre Queiroz Pereira

Ao conhecermos outras cidades, no Brasil ou fora dele, geralmente comparamos tudo o que vivenciamos à nossa cidade natal. Quando constatamos algo a funcionar bem em relação à Fortaleza, logo pensamos o quanto precisamos avançar naquilo que uma cidade tem de bom a oferecer aos seus habitantes e aos seus visitantes. Por outro lado, é prudente não criar visões ingênuas, construindo o estereótipo da “cidade perfeita”, afinal, todas as *urbes* têm seus problemas e desafios a superar.

Se fossemos listar as prioridades, muito provavelmente indicaremos a limpeza pública, a segurança urbana, a conservação do patrimônio arquitetônico e a mobilidade via transporte público. Neste texto, ousei escolher a última das dimensões para descrever experiências, observar conflitos e, mais ainda, observar a decisão coletiva de uma sociedade.

Recentemente visitei a cidade francesa de Montpellier, situada na região da *Occitanie*, próxima ao Mediterrâneo, com população “metropolitana” de 507 mil habitantes. Em relação aos meios de transporte público, a aglomeração urbana não dispõe de metrô, mas de um sistema de ônibus integrado às linhas de trem elétrico, principalmente. Lógico que a cidade conta com ciclovias e ciclofaixas, além dos carros contratados por aplicativos e os veículos automotores particulares.

Das vivências que captei, aparentemente, todos os principais espaços da dinâmica urbana e cotidiana da cidade – hospitais, universidades, estações de trem, centros comerciais, zonas residenciais – estão acessíveis via transporte coletivo. Nos bondes elétricos (*tramway*) ou nos ônibus, o acesso era facilitado, pois as estruturas das paradas e dos veículos permitem embarque e desembarque rá-

pido – sem degraus – inclusive para pessoas com necessidades especiais como usuários de cadeiras de rodas.

Ao reservar parte das ruas aos trilhos do bonde, às faixas exclusivas para ônibus ou às ciclovias, a sociedade e o governo daquela cidade fazem clara opção pelo transporte público, tornando o uso do automóvel particular menos racional. Isso fica claro quando se constata que não há lugar para estacionar, dificilmente encontrados, por sinal. O pagamento do estacionamento é condição obrigatória, não sendo nada barato. Na verdade, as interdições para estacionamento estão por todos os lados, e mais rigorosas ainda, na zona central, com muitas ruas parcial ou totalmente destinadas aos pedestres.

Verifiquei realmente que os automóveis não eram prioridade quando, caminhando pelas ruas próximas à estação de trem, vi, lado a lado, duas vias, uma destinada para os carros, e uma segunda, para as bicicletas. Adivinhem qual era a mais larga? Ganhou um vale-transporte quem disse a ciclovia.

Pois é, meus amigos e amigas. Dito tudo isso, voltamos à nossa Fortaleza. E aqui, não vou escrever sobre a administração pública, por mais que admita sua responsabilidade. Gostaria de problematizar a mentalidade de cidade que construímos: estaríamos dispostos a colocar o automóvel em segundo ou terceiro plano? Como reagiríamos se parte das avenidas fossem destinadas aos bondes elétricos e não há carros? O que pensamos sobre o alargamento das ciclofaixas em detrimento dos espaços dos carros?

Se tomarmos a reação social à redução da velocidade máxima das avenidas para 50 km/h e à ampliação do espaço destinado aos pedestres nas esquinas, concluiremos que a cultura individualista

corporificada no automóvel nos impede de acelerar (desculpem-me pelo trocadilho) o processo de implementação de mudanças rumo ao aumento da qualidade de vida em Fortaleza.

Ademais, a impopularidade das medidas contra o uso do automóvel nas cidades tem direta relação com a ausência de proposições mais democráticas de mobilidade urbana. Em complementação, as classes sociais de maior renda e o mercado imobiliário valorizam menos a localização de imóveis em relação ao transporte público do que a quantidade

de vagas nos estacionamentos destinada a cada imóvel à venda. Assim, perpetua-se o automóvel como protagonista da mobilidade.

Em resumo, para uma cidade melhor, se faz urgente mudança cultural rumo à coletivização dos serviços. Mudar a mentalidade média do cidadão de Fortaleza é objetivo desafiador. Por sua vez, a situação atual exhibe a distância entre ver o que é bom “lá de fora” e estar disposto a se desfazer de aparentes “comodidades” em função de um bem-estar urbano generalizado em sua própria cidade.

EIXO
SANEAMENTO BÁSICO
E MEIO AMBIENTE

DESAFIOS DA MACRODRENAGEM E DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

Renato Pequeno

Rérisson Máximo

Vinicius Barretto

Sara Rosa

Marcelo Capasso

Fortaleza é a cidade-polo de uma região metropolitana composta por 19 municípios, onde moram quase quatro milhões de pessoas. Grande parte dessa população está concentrada na capital e nos municípios a ela conurbados, constituindo espaço extremamente denso, carente de espaços livres no qual o parcelamento do solo pouco considera os elementos da natureza. Essa dinâmica de ocupação do solo urbano tem impactado seus principais rios urbanos, que apresentam alguns aspectos em comum, dentre os quais a localização de suas nascentes fora da capital cearense. O Maranguapinho, afluente do rio Ceará, nasce na Serra de Maranguape; e o rio Cocó nasce na Serra de Pacatuba. Ao longo dos seus percursos, têm sido observados impactos causados por grandes obras de engenharia realizadas décadas atrás. No Maranguapinho, ocorre o recebimento dos efluentes das lagoas de estabilização construídas para atender à demanda sanitária dos grandes conjuntos habitacionais construídos nos anos 1970 e 1980 pelo Banco Nacional de Habitação em Maracanaú. No rio Cocó foi construído o açude Gavião, em Pacatuba e Itaitinga, voltado para garantir segurança hídrica no abastecimento de água para Fortaleza.

Antes mesmo de chegarem à Fortaleza, esses rios atravessam bairros populares e conjuntos habitacionais nos municípios vizinhos. Contudo, a situação se agrava no território fortalezense, como a ocorrência de inúmeras áreas de risco. Esse problema está associado, principalmente, com a redução da produção habitacional de interesse social ainda nos anos 1990 e o crescente empobrecimento urbano. Como resultado, dezenas de assentamentos precários foram construídos nas margens desses rios - e de

outros elementos hídricos que compõem as suas bacias, como riachos e lagoas -, assim como em faixas de praia e dunas. Desde então, milhares de famílias passaram a conviver com situações de extrema vulnerabilidade socioambiental.

Alguns fatores podem ser apontados como causas para o agravamento da situação de extrema vulnerabilidade socioambiental observada nos territórios precarizados localizados ao longo das margens desses elementos hídricos. Inicialmente, destaque para a forma predatória e intensiva como ocorreu o processo de urbanização, se apropriando dos elementos da natureza, especialmente seus recursos hídricos. De forma avassaladora, a implantação de dezenas de loteamentos levou à supressão da vegetação nas nascentes e à devastação de matas ciliares, derivando em modificações no curso natural dos rios, assim como no aterramento de lagoas, córregos e riachos. Chama a atenção que os loteamentos urbanos, sejam eles populares ou voltados para classes de maior renda, de forma indiscriminada desconsideram as linhas da natureza, ocupando nascentes, interrompendo linhas de drenagem natural e estrangulando pequenos cursos d'água. Em várias lagoas de Fortaleza, o volume de água foi reduzido em função de interferência antrópica nas suas bacias, resultando na ocupação precária de suas margens.

Na ausência de controle urbano, agravou-se também a situação das áreas de risco, resultando na necessidade de investimentos em grandes obras públicas de macrodrenagem, deixando em segundo plano a implantação de programa de urbanização de favelas, enquanto uma das ações possíveis para uma política habitacional.

Análises realizadas em 2018, pelo Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará, sobre os contratos do Programa de Aceleração do Crescimento voltados para a urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Fortaleza, apontaram que quase 80% do total de investimentos foi direcionado para obras vinculadas às áreas de risco localizadas nas margens dos rios Maranguapinho e Cocó. Estão inclusos nesses investimentos a construção de barragens hídricas em trechos desses rios situadas antes de áreas mais urbanizadas, assim como o seu desassoreamento. Além disso, os contratos preveem a construção de mais de 15 mil unidades habitacionais, revelando a opção pela remoção e reassentamento como principal estratégia de intervenção nos territórios precarizados localizados às margens dos rios. Dentre as dezenas de favelas em situação de risco beneficiadas com as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, algumas delas não foram urbanizadas em sua totalidade, restringindo-se aos trechos em situação de risco. Essa condição deixa como marca a incompletude do acesso às redes de infraestrutura, o que no caso de favelas pode ser considerado como bastante comprometedor dos resultados almejados pelas ações de urbanização.

No âmbito do saneamento ambiental, é importante destacar que a opção de governos e concessionárias de serviços públicos pela implantação de grandes estações de tratamento de esgotos tem resultado na demora da universalização - ou, ao menos, da ampliação - do acesso ao saneamento ambiental. Em análises feitas pelo Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará sobre as disparidades no acesso às

redes de infraestrutura urbana apontam as condições precárias de saneamento como o seu principal indicador, já que tem sido observada a ampliação do acesso ou a universalização do abastecimento de água, da coleta de resíduos sólidos e das redes de energia elétrica.

Nesse sentido, é importante lembrar que investimentos em saneamento ambiental têm impactos diretos na melhoria das condições de saúde da população mediante a redução de doenças de veiculação hídrica. Dados da Organização Mundial de Saúde indicam que cada real investido em esgotamento sanitário corresponde a quatro reais investidos na melhoria da saúde pública.

Na contramão dessas constatações, observa-se que as obras de infraestrutura urbana em bairros populares, em geral, são restritas à pavimentação e à drenagem urbana, negligenciando o esgotamento sanitário. Todavia, o descaso com a urbanização integral tende a comprometer a saúde da população, favorecendo o surgimento de epidemias associadas a doenças de veiculação hídrica. Mesmo em conjuntos habitacionais de interesse social, as infraestruturas de saneamento básico e sistemas de drenagem urbana não têm sido devidamente implantados, situação que se agrava quando esses empreendimentos habitacionais são implantados nas periferias, ampliando-se as condições de vulnerabilidade socioambiental nestes territórios.

No caso das favelas, em grande parte desprovidas de saneamento básico, as condições precárias de moradia resultam em maior insalubridade das condições de moradia para seus moradores. Isso é evidente quando observadas as precárias condições de ventilação, iluminação natural e de revestimento das moradias; e

a intensidade da ocupação do solo, que agravam os problemas associados à microdrenagem.

Frente a esse quadro de degradação ambiental associado ao saneamento precário e aos problemas de drenagem nas cidades, o que poderia ser feito?

A partir do conhecimento sobre as condições de vida da população nos bairros periféricos, algumas recomendações podem ser elencadas, compondo um conjunto de pautas e ideias que deveriam estar presentes em plataformas eleitorais e mesmo programas de governos municipais. Dentre elas, podemos listar:

- A adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento;
- A análise dos rios urbanos como elementos estruturantes e a valorização de riachos e lagoas como elementos significativos da paisagem;
- A renaturalização de rios, riachos e lagoas degradados mediante a recomposição de matas, a despoluição das águas, a retirada de lixo e o impedimento de lançamento de esgotos através da implantação de redes de drenagem;
- A recuperação ambiental das áreas degradadas e a sua devolução à população como parte de sistema de espaços livres;

- A abordagem integrada da drenagem e do saneamento ambiental em suas diferentes escalas;
- A adoção de unidades descentralizadas de tratamento de esgotos como alternativas de curto prazo para atender às comunidades urbanas;
- A urbanização integrada de assentamentos precários, com o reassentamento da população nas proximidades, em caso de necessidade de remoção;
- A inclusão de programas de reformas nas moradias com assessoria técnica como mecanismo para garantir melhor qualidade de vida à população de favelas e comunidades urbanas.

O saneamento ambiental nas cidades é uma questão importante que se agrava com a ocupação desordenada das margens de rios por assentamentos precarizados. A falta de infraestrutura adequada nesses locais resulta na poluição das águas, agravando os riscos à saúde pública e ao meio ambiente. Solucionar esse problema requer uma abordagem integrada que inclua, dentre outros aspectos, políticas públicas urbanas, habitacionais e ambientais integradas, além de investimentos em saneamento básico e na urbanização de assentamentos precários localizados nas margens de elementos hídricos. Assim, é possível enfrentar os desafios da macrodrenagem e do saneamento básico na Região Metropolitana de Fortaleza.



Figura 1 - Urbanizaç6o das margens do Maranguapinho
Fonte: LEHAB-UFC.

INTERVENÇÕES NAS ÁREAS DE RISCO DE FORTALEZA FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Vinicius Barretto

Renato Pequeno

Rérisson Máximo

Marcelo Capasso

Sara Rosa

Diante da crise climática que o mundo vem enfrentando há décadas e que tem se intensificado nos últimos anos, em especial nos espaços urbanos, a questão das áreas de risco tem ganhado destaque nos debates sobre planejamento e gestão das cidades brasileiras. Mas o que é e quem define o que é risco? Como as áreas de risco se apresentam em Fortaleza? A questão do risco possui diversas abordagens e aplicações na sociedade. O termo, por exemplo, é utilizado na economia, associado ao perigo de perdas econômicas; na ciência da saúde, na forma de potenciais doenças e epidemias; ou na geografia, atrelado às condicionantes ambientais. Em todos esses campos sociais, o risco é percebido como perigo.

No âmbito do planejamento urbano, constata-se uma abordagem multidisciplinar, que combina riscos geográfico, social, econômico, ambiental e sanitário, por vezes associados a condições de vulnerabilidade socioambiental. Em geral, áreas de risco são territórios localizados em áreas de proteção e preservação ambiental, principalmente nas cidades. Em Fortaleza é possível classificar as áreas de risco em diferentes tipos, segundo sua situação: à beira de corpos hídricos, como rios, lagos e lagoas, sujeitas a alagamentos, inundações e solapamento das margens; na faixa de praia, sujeitas ao avanço das marés e deslocamento de bancos de areia; nas encostas de dunas, sujeitas a deslizamentos; ou próximas a lixões, aterros sanitários e estações de tratamento de esgotos.

Importante observar que as áreas de risco correspondem a diversos assentamentos precários da cidade, conforme apontam os diagnósticos e planos habitacionais elaborados nas últimas décadas

pelo poder público. O problema encontra sua origem no processo de formação desigual de Fortaleza, destacando-se os acampamentos de refugiados das secas consolidados nas franjas urbanas de outrora e a reprodução socioespacial da pobreza articulando o aparecimento de uma imensa periferia. Diante da incapacidade de acesso à terra por meio de compra, assim como na ausência ou insuficiência de uma política habitacional, restou como única alternativa a ocupação informal, sob a parcimônia do poder público, de espaços da cidade sem valor imediato de mercado, notadamente: as áreas ambientalmente vulneráveis, justamente aquelas consideradas de risco. De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2012, 34% dos assentamentos precários de Fortaleza estavam localizados em algum tipo de zona ambiental estabelecida pelo plano diretor em vigor e quase 29% daqueles assentamentos se localizavam em áreas de risco.

Muitos desses assentamentos precários surgiram, e se consolidaram devido ao desenvolvimento socioespacial desigual de Fortaleza, e coincidem com as áreas de risco mapeadas na cidade. A precariedade das favelas se revela sob várias dimensões de vulnerabilidade, já que as famílias - pela dificuldade ou impossibilidade de acesso a políticas públicas e ao mercado formal de imóveis - autoconstruíram suas moradias, frequentemente em situação de risco. Esses locais sofrem historicamente com enchentes e alagamentos, especialmente quando ocorrem as chuvas vintenárias que assolam o Ceará, como aquelas que ocorreram esse ano, gerando alagamentos, inundações e enchentes. Somam-se ao desabamento de casas e a inundação de favelas, ruas e avenidas, o impacto na saúde e na quali-

dade de vida das famílias de baixa renda sem acesso a políticas públicas que mitiguem riscos e viabilizem o saneamento ambiental.

Como o Poder Público tem Intervindo nas Áreas de Risco?

A pauta ambiental começou a ganhar destaque em escala global por volta da década de 1970, influenciando algumas políticas nacionais e locais. Em Fortaleza, o tema e a reivindicação para que as famílias de baixa renda residentes em áreas de risco fossem alvo prioritário de políticas públicas de saneamento ambiental e habitação ganhou força com a atuação do Fórum das Áreas de Risco durante a década de 1990. Formado por diversas ONGs atuantes nas comunidades de Fortaleza, aquele fórum foi responsável por catalogar e mapear os casos veiculados na imprensa, indicando que em 1997 existiam 79 áreas de risco na cidade, onde viviam quase dez mil famílias.

Desde então, as políticas habitacionais locais assumiram quase exclusivamente as áreas de risco como recorte principal para intervenção. Prevalece como estratégia nessas intervenções a remoção das famílias e o reassentamento para outros locais, via de regra, distantes e que, em alguns casos, situados em outros municípios. Todavia, faltam evidências de estudos técnicos sobre o problema em sua totalidade. Basta lembrar que apenas em 2012 foi elaborado um novo mapeamento como parte do Plano Local de Habitação de Interesse Social, quando foram identificadas 89 áreas de risco na cidade associadas a favelas e comunidades urbanas.

Cada vez mais verifica-se em Fortaleza a definição seletiva das áreas de risco para as quais são apontadas diferentes

abordagens nas intervenções, a depender da sua localização quanto ao preço do solo urbano. É visível a dicotomia quanto aos grupos sociais que ocupam áreas de risco. Por um lado, os assentamentos precários compostos por famílias de baixa renda foram progressivamente removidos ao longo das últimas décadas pelo poder público, como aqueles no Morro do Teixeira, nas margens do rio Maranguapi-nho, dentre outros diversos casos. Por outro, áreas de interesse turístico e imobiliário próximas ou inseridas em zonas ambientais vêm sendo ocupadas por empreendimentos imobiliários ou por projetos do próprio Estado. Exemplos são o Marina Park Hotel, localizado em faixa de praia, os moinhos do Mucuripe, os diversos prédios de alto padrão construídos na faixa de praia do Mucuripe, bem ao lado do Cais do Porto, assim como novos empreendimentos lançados à beira de lagoas em áreas de preservação, como a tentativa de aprovar um loteamento residencial sobre um apicum na Sabiaguaba.

Dessa forma, a definição de área de risco politicamente institucionalizada está fortemente impregnada tanto pelos interesses do setor imobiliário mercado sobre a sua localização, quanto pela característica socioeconômica da população que a ocupa. A contradição se revela no tratamento diferenciado dado às avenidas Heráclito Graça e Aguanambi, assentadas sobre riachos em bairros altamente valorizados, cujo nível dos alagamentos denunciavam a existência de risco geográfico. Entretanto, sem nunca terem sido identificadas pela defesa civil por esse critério, essas vias receberam obras de drenagem que reduzirão o risco sem a remoção da população que habita seu entorno. Enquanto isso, diversos assentamentos precários de Fortaleza

ainda lutam pelo direito ao saneamento ambiental que todo cidadão deveria ter acesso.

O esgotamento sanitário, assim como a drenagem urbana, deveriam ser serviços públicos universalizados para Fortaleza, atendendo também aos assentamentos precários de forma a mitigar riscos e promover melhorias na qualidade de vida da população. Atualmente, tem sido implementado como política pública na cidade o Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento de Fortaleza (PROINFRA), priorizando obras pontuais de mobilidade, pavimentação, drenagem, e, em alguns poucos casos, de esgotamento sanitário. Ao invés de promover a urbanização integral de assentamentos precários e entorno, tem sido realizada uma urbanização parcial que, além de apresentar obras desarticuladas e incompletas, findam por não resolver os problemas de precariedade urbanística. O quadro ainda se agrava nas áreas em que redes de esgotamento sanitário são implementadas, mas o Estado e as concessionárias transferem para a população de baixa renda a responsabilidade - e o custo - de fazer a ligação com a rede pública.

Dessa forma, as intervenções estatais em favelas e comunidades urbanas devem ser formuladas primeiramente por

meio de políticas públicas baseadas em estudos e planos voltados para caracterização e efetivo dimensionamento das áreas de risco e das necessidades de infraestrutura urbana. Para tanto, a política urbana municipal deve considerar o saneamento ambiental não só como objetivo de um programa de obras, mas como componente da política urbana, em função de seus efeitos sociais, notadamente quanto à saúde pública.

As intervenções em áreas de risco realizadas pelo poder público devem considerar o contexto territorial nas quais se inserem, envolvendo leitura e abordagem social do território. Além disso, ressalta-se a necessidade de investimento em obras para mitigar o risco em assentamentos precários. Junto a isso, é importante que os governos olhem para o risco ambiental de maneira uniforme e menos estigmatizada, adotando a mesma atenção e abordagem independente da faixa de renda das famílias e da situação fundiária. É preciso que as obras de infraestrutura urbana e saneamento ambiental em favelas e comunidades urbanas removam os riscos, principalmente o ambiental, mas não as famílias residentes, da mesma forma que tem sido feito em bairros de classe média e classe alta.



Figura 1 - rea de risco no Maranguapinho

Fonte: LEHAB-UFC.

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS ÁREAS VERDES URBANAS EM FORTALEZA

Rérisson Máximo

Renato Pequeno

Vinicius Barretto

Marcelo Capasso

Sara Rosa

O ano de 2024 ficará marcado na história por uma das maiores tragédias associadas a eventos climáticos extremos no país. Dezenas de pessoas morreram - e outras milhares ficaram desalojadas e desabrigadas - em decorrência dos efeitos das intensas chuvas que afetaram centenas de municípios sul-rio-grandenses. Foi mais uma das catástrofes socioambientais no Brasil nos últimos anos, tendo cientistas apontado que o aumento da sua frequência e intensidade está diretamente relacionado às mudanças climáticas. Segundo levantamento da Confederação Nacional dos Municípios, apenas 1/5 dos municípios brasileiros estariam preparados para o aumento de eventos climáticos extremos.

Seus impactos são percebidos por todo o território, mas são mais devastadores nas áreas urbanas. Isso ocorre, dentre outras razões, pelo padrão predatório de ocupação do solo que caracteriza as cidades brasileiras, em especial aquelas mais populosas, como Fortaleza. No Brasil, historicamente, as cidades cresceram ocupando morros, dunas, rios e lagoas, destruindo manguezais, devastando florestas e nascentes, aterrando praias, concretando e asfaltando o solo. No nosso país, via de regra, as cidades negaram a natureza, tendo sido a mercantilização do solo um dos componentes fundamentais da degradação do meio ambiente no espaço urbano.

Ainda assim, muitas cidades apresentam trechos propícios à conservação ambiental. São as áreas verdes urbanas, definidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente como os espaços de domínio público que desempenham função ecológica, paisagística ou recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo

livres de impermeabilização. Essas áreas, em geral, apresentam cobertura vegetal de diferentes tipos - arbórea, arbustiva ou rasteira - e contribuem de modo significativo para a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades. Em Fortaleza, as áreas verdes urbanas estão presentes em uma enorme variedade de situações. Estão localizadas nas áreas de preservação permanente (APPs), nas praças, nos canteiros centrais, em resquícios florestais, em unidades de conservação urbanas, em jardins institucionais, em terrenos públicos não edificados e nos parques, esses sendo as áreas verdes mais significativas da cidade. Cabe registrar que alguns exemplos de áreas verdes urbanas, como praças, geralmente possuem reduzida cobertura vegetal e são parcialmente impermeabilizadas.

O Programa Cidades Sustentáveis apontou que, em 2015, Fortaleza possuía uma média de quase 6,4 metros quadrados de área verde por habitante, inferior ao mínimo estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que é 12 metros quadrados. Estudo realizado por pesquisadores da UFC apontou que a cobertura vegetal na cidade - presente em áreas verdes urbanas e em outros trechos com vegetação, como terrenos privados - foi reduzida de 49,1%, em 1988, para 28,1%, em 2017. Ressalte-se que há uma distribuição desigual das áreas verdes, com concentrações e densidades maiores em trechos ocupados por camadas de maior renda, como a maior parte do entorno do Parque do Cocó em oposição às áreas ao longo do rio Maranguapinho. Ademais, embora consideradas espaços de valorização ambiental, essas áreas sofrem, em geral, os efeitos de um crescimento urbano desordenado, que as degrada, polui e ocupa de maneira inadequada.

Do ponto de vista geológico, Fortaleza se desenvolveu sobre sistemas ambientais representados pelos tabuleiros pré-litorâneos e pelas planícies litorâneas e fluvio-marinhas. O seu território está inserido em quatro bacias hidrográficas que conformam as planícies flúvio-lacustres, um dos sistemas ambientais presentes na cidade. Além da bacia denominada de vertente marítima - que corresponde a uma faixa ao longo do litoral - e uma pequena parcela da bacia do rio Pacoti, a capital cearense está inserida nas bacias do rio Maranguapinho e na do rio Cocó, que juntas ocupam quase a totalidade do território municipal, inclusive se estendendo a outros municípios. Fortaleza também apresenta as planícies lacustres como elementos constituintes de sua paisagem. São áreas que circundam as lagoas perenes e semiperenes, sendo submetidas a inundações periódicas, mas precariamente incorporadas à rede de drenagem. Estudo realizado por pesquisadores da UFC indicou a existência de 103 lagoas em Fortaleza. Dados oficiais da Prefeitura de Fortaleza indicavam que, em 2022, Fortaleza tinha 27 parques urbanos, sendo 14 deles associados a lagoas, tipo de corpo hídrico bastante presente na paisagem da cidade. Grande parte das áreas verdes urbanas de Fortaleza está associada àquelas duas bacias hidrográficas e a essas planícies lacustres. A maior parte dessas áreas encontra-se, além de poluídas e degradadas, ocupadas e fragmentadas.

Outra característica importante de Fortaleza é a sua elevada densidade demográfica. O Censo Demográfico de 2022 aponta a capital cearense como a quarta cidade mais populosa do país e a capital com maior densidade demográfica, superando inclusive São Paulo. Ou seja, Forta-

leza tem um grande contingente populacional - são mais de 2,4 milhões de pessoas - que ocupa um território reduzido, quando comparado ao de outras grandes cidades. Um dos desafios resultantes é justamente a pressão de ocupação de áreas verdes urbanas, ainda que a cidade apresente considerável estoque de terrenos vazios passíveis de serem construídos. É essa conjuntura que delinea os desafios de preservação de áreas verdes urbanas na capital cearense.

Nos últimos anos, observa-se em Fortaleza significativas alterações na legislação urbanística, flexibilizando-se regras de uso e ocupação do solo nas áreas verdes urbanas. Têm sido propostas e realizadas reduções naquelas áreas em diferentes escalas, seja em quarteirões consolidados ou até mesmo sobre trechos maiores, em áreas de proteção ambiental. Exemplos recentes foram as mudanças propostas para trechos dos bairros Presidente Kennedy e São Gerardo, na sub-bacia do riacho Alagadiço, que seriam excluídos da Macrozona de Proteção Ambiental, delimitada em 2009. Dados do diagnóstico apresentado pelo plano diretor em revisão apontam que Fortaleza perdeu quase 109 hectares de áreas localizadas nessa macrozona, modificada por leis complementares. Entretanto, a redução de áreas verdes resultante dessa flexibilização contribui contraditoriamente para os efeitos perversos esperados das mudanças climáticas na escala urbana.

Cabe destacar ainda que o plano diretor de Fortaleza em processo de revisão propõe uma rígida divisão entre a macrozona do ambiente construído e a macrozona do ambiente natural, como se fosse possível criar uma rígida oposição entre natureza e sociedade. Ademais, a proposta preliminar do plano apresenta signifi-

cativos retrocessos na legislação urbana e ambiental, com supressão de áreas verdes e aumento do potencial construtivo em algumas dessas áreas. Um exemplo é o das Zonas de Uso Sustentável, que incluem importantes áreas de interesse ambiental da cidade - como o entorno do riacho Maceió, da lagoa da Parangaba, da lagoa da Messejana e trechos do Parque Rachel de Queiroz - e que teriam o potencial construtivo acrescido em quase cinco vezes, se comparado com os indicadores do atual plano diretor. A nova proposta do plano diretor também mantém no zoneamento ambiental áreas ocupadas por edificações como a Torre Empresarial Igua-temi e outro trecho, próximo a essa edificação, onde estão localizados um centro comercial e quatro edifícios de luxo. Também consta naquela proposta a supressão de áreas das ainda vigentes Zonas de Recuperação Ambiental que permanecem não edificadas e a não inclusão de áreas verdes urbanas justapostas a trechos de áreas de preservação permanente que não seriam incorporadas nem mesmo às Zonas de Uso Sustentável, trechos com ocupação menos permissiva e mais sustentável.

As áreas verdes urbanas exercem função fundamental na manutenção do equilíbrio ambiental nas cidades, daí a importância delas serem consideradas no debate sobre as mudanças climáticas na produção dos espaços urbanos. Nesse sentido, o plano diretor de Fortaleza em revisão - que inclusive traz a palavra sustentável no seu nome - torna-se instrumento fundamental e necessário para a preservação e para a ampliação

dessas áreas que já existem, mas precisam ser protegidas por meio de legislação e outros instrumentos normativos. Na formulação do novo plano diretor, o Executivo Municipal - além de impedir que haja supressão total ou parcial dessas áreas - precisa identificar, demarcar e delimitar lagoas e nascentes de rios e riachos como zonas de preservação e recuperação ambiental, como tem sido sugerido por sujeitos da sociedade civil que compõem o chamado campo popular do Plano Diretor. Deve também realizar diagnósticos sobre a situação do lençol freático e a capacidade de infiltração do solo, propondo um zoneamento capaz de receber adequadamente futuras construções. Além disso, é fundamental que sejam criadas ou fortalecidas instâncias de controle e participação social nas questões ambientais e urbanas, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

Dessa forma, mais do que as cidades estarem preparadas para os efeitos das mudanças climáticas, é importante apontar que são elas que, pelo modelo predatório de ocupação do solo, preparam os eventos climáticos extremos! O nosso padrão de urbanização contribui diretamente para a ocorrência desses trágicos fenômenos e as cidades brasileiras precisam responder aos efeitos das mudanças climáticas. Mas, para além de políticas públicas que os mitiguem, é necessário repensar mudanças no padrão de ocupação dos espaços urbanos que privilegia o valor de troca e mercantiliza a dinâmica de produção da cidade.



Figura 1 - Rio Cocó como uma das maiores áreas verdes urbanas.
Fonte: Rérisson Máximo.

A EMERGÊNCIA DA IMPERMEABILIZAÇÃO DO SOLO URBANO COMO UM PROBLEMA DE ORDEM PÚBLICA EM FORTALEZA

Marcelo Capasso

Sara Rosa

Renato Pequeno

Rérisson Máximo

Vinicius Barretto

São pautas frequentes na imprensa fortalezense os alagamentos, denunciando-se não apenas a necessidade de manutenção ou mesmo de ampliação de galerias pluviais, como, às vezes, a “falta de planejamento”. Embora tenham alguma legitimidade, a validade dessas ponderações esbarra em uma interpretação limitada do problema, se não for apontada sua principal causa: a impermeabilização do solo, resultado da ocupação predatória do território que delinea a cidade.

Os alagamentos têm adquirido maior interesse público pela ameaça de eventos climáticos extremos, a exemplo dos índices pluviométricos inéditos que atingiram o país, enfatizando a necessidade de gestores urbanos repensarem o manejo de águas pluviais. Nesse contexto, caberia discutir como o adensamento construtivo impermeabiliza o solo a ponto de atrapalhar substancialmente a drenagem das chuvas por infiltração. Impactos ambientais significativos ocorrem tanto sobre o ecossistema quanto sobre a qualidade de vida. Além dos alagamentos, são também importantes a redução do nível do lençol freático e o aumento das ilhas térmicas urbanas, questões evidentes em Fortaleza.

No período chuvoso, não infiltrando no solo, as águas são escoadas superficialmente direto para os fundos de vale, que são os leitos de rios e riachos, permanentes ou intermitentes. A situação é mais dramática por conta da lógica de “afastamento” rápido das águas pluviais que historicamente orientou obras de drenagem, com retificação e canalização, muitas vezes estrangulando cursos d’água em galerias sob as vias. Se a drenagem artificial já foi eficaz, hoje é certo que o “afastamento” das águas pluviais não se

realiza como tal. Pelo tamanho que a cidade atingiu, o que acontece é, antes, o deslocamento hídrico para bairros mais baixos, aumentando sua vulnerabilidade a enchentes. Ademais, a canalização retira dos cursos d’água os antigos meandros – que são espaços de inundação natural, reduzindo a velocidade de escoamento –, contribuindo para o transbordamento quando há uma grande contribuição pluvial de uma só vez.

Já na estiagem, a combinação entre drenagem artificial e solo impermeável leva à diminuição da água no subsolo. Pela baixa recarga natural do lençol freático, a vazão dos cursos d’água se reduz drasticamente, o que, associado ao despejo de esgoto e detritos, diminui o oxigênio disponível para as espécies aquáticas e acelera a eutrofização e o assoreamento.

O problema também impacta a vegetação. Com o lençol freático baixo, fica mais difícil para as árvores alcançarem a água necessária à sobrevivência e aquelas recém-plantadas dependerão de regas mais frequentes, por períodos mais extensos, até que suas raízes atinjam a umidade subterrânea. Além disso, a concentração de calor nas superfícies de pedra, concreto e asfalto acentua as necessidades de água pelas plantas, incrementando o ônus de sua manutenção.

Portanto, a questão central para o planejamento e gestão urbanos está em como recuperar, minimamente, o ciclo hidrológico natural, mitigando alagamentos e aridez intraurbana. Mas, sobre *recuperação ambiental*, as ações públicas em Fortaleza são ainda contraditórias...

É louvável que o Executivo municipal venha trocando o asfalto por blocos intertravados em várias vias, o que, além de aumentar a permeabilidade do solo,

retém significativamente menos calor. Também, a implantação de *wetlands* (lagoas artificiais rasas) em trecho do Parque Rachel de Queiroz foi uma inovação local no tratamento biológico e controle da velocidade de escoamento das águas do riacho Alagadiço, contrapondo-se à lógica de afastamento rápido.

Entretanto, tais medidas não passarão de paliativas caso a impermeabilização do solo não seja gerida integralmente no espaço urbano enquanto um problema central. Em primeiro lugar, porque os intertravados necessitam, no assentamento, de compactação do solo para garantir e prolongar a estabilidade mecânica do pavimento, aguentando o peso de veículos – o que já reduz seu desempenho na infiltração pluvial. Em segundo lugar, a maior parte do espaço urbano brasileiro é composta por terrenos – e não por vias e praças, que perfazem cerca de um terço dos loteamentos, apenas.

Assim, recuperar a capacidade de infiltração pluvial demanda também o controle da taxa de permeabilidade legalmente imposta a todas as propriedades. Ora, é visível o nível de ocupação total e concretagem do solo de terrenos de estabelecimentos comerciais e logísticos substitutos de antigas casas, especialmente em áreas centrais de Fortaleza. Ainda, o asfaltamento de vias e a construção de prédios e condomínios horizontais persistem sobre as dunas, mais especificamente na Praia do Futuro, tipo de relevo que é uma verdadeira “esponja” de absorção de águas pluviais: mesmo sendo uma zona de interesse ambiental na lei, a compactação e a impermeabilização do solo continuam sendo ações predominantes ali.

Vale destacar que Fortaleza nem mesmo tem as praças que deveria. Uma boa

parte do parcelamento legal negligenciou a dotação adequada de áreas públicas – veja-se a própria Aldeota, com 388 hectares e apenas quatro praças. Além disso, locais destinados a praças serviram historicamente de reserva fundiária para equipamentos sociais e religiosos, sedes de associações profissionais ou foram apropriados até pela produção imobiliária de mercado. Um exemplo da última década foi a cessão de um bosque instituído pela lei 4.513/1975 para a sede da OAB-Ceará. Outro caso, famoso na imprensa, foi a Praça Barão de Passagem: criada pela lei 1.671/1960, na esquina das avenidas Antônio Sales e Senador Virgílio Távora, deu lugar a dois condomínios residenciais. Imaginem, então, os assentamentos informais, como as favelas, bem mais distantes de qualquer índice equilibrado de espaços livres verdes!

Na esteira da tragédia ambiental, a drenagem artificial ainda protagoniza ações contra alagamentos: por exemplo, nas avenidas de fundo de vale em bairros valorizados, como a Heráclito Graça e a Aguanambi. A primeira, que passa sobre o leito do histórico riacho Pajeú, está sob obras ao custo de R\$24 mi, devendo-se construir uma galeria de armazenamento de 14m³, equivalente a treze piscinas olímpicas (dados da PMF). Ofuscada pelo brio do “piscinão”, praticamente não se menciona a concretagem do leito do Pajeú, cujos terrenos marginais continuaram a ser adensados na última década. Em vez de uma área de amortecimento ambiental no último plano diretor, no entorno do Pajeú se mantiveram os mais permissivos indicadores de ocupação na cidade, bastando um passeio atento para percebermos os novos condomínios verticais com muros e garagens erguidos a poucos metros do riacho.

Já na Aguanambi, com recursos de R\$ 95 mi do BID (dados da PMF), o canal do riacho que dá nome à avenida foi duplicado, acelerando o deslocamento hídrico para o Lagamar, uma Zona Especial de Interesse Social vulnerável à oscilação das marés que sobem o rio Cocó. Soma-se a isso, a proposta corrente na revisão do plano diretor de eliminar a já exígua faixa de preservação do Aguanambi e aumentar potenciais construtivos no entorno. O desprezo pela necessidade de uma faixa de amortecimento ambiental para ele e outros riachos canalizados, como o Maceió e o Pajeú, apenas deixa dúvidas sobre a ética urbanística que rege as proposições do Município: afinal, a quem cabem o ônus e o bônus desse planejamento refém do preço do solo?

Diante desse quadro, o que deveria pautar o futuro exercício de mandatos da Câmara e Prefeitura de Fortaleza?

Primeiro, a gestão deve reforçar o controle sobre a taxa de permeabilidade dos terrenos. Não se justifica que, com o avanço das geotecnologias, a fiscalização desse importante indicador urbanístico ainda não se realize a contento. Além dis-

so, o Município deve de uma vez por todas parar de desafetar áreas que já estão legalmente destinadas a serem espaços livres públicos.

Segundo, deve haver uma mudança no paradigma local de planejamento urbano visando a recuperação ambiental do solo, com implantação de mais áreas verdes, públicas e privadas, manutenção e recuperação do leito natural de rios e riachos. Devem ser consideradas no zoneamento faixas de preservação e amortecimento ambiental a todos os cursos d'água: impressionantemente ainda há alguns, inclusive em leito natural, que carecem de proteção regulamentada em Fortaleza; da mesma forma, reconhecer em lei todas as dunas ainda preservadas. Na criação de áreas públicas, viria a calhar a regulamentação do direito de preempção, que favoreceria o Município na aquisição de terras estratégicas à formação de corredores verdes, por exemplo, nos fundos de vale. A própria taxa de permeabilidade ora exigida deveria ser revista à luz do nível atual de impermeabilidade e da capacidade drenante de cada tipo de solo, segundo um zoneamento condicionado pelas sub-bacias hidrográficas que recortam o município.



Figura 1 - Bairro verticalizado e impermeabilizado em Fortaleza.
Fonte: Google Earth.

REDUÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL EM FORTALEZA:

dormindo com o lençol curto

Sara Rosa

Marcelo Capasso

Renato Pequeno

Rérisson Máximo

Vinicius Barretto

Em alguns espaços de debate, a Prefeitura de Fortaleza tem afirmado que houve aumento de áreas verdes na cidade nos últimos anos. É certo que foram delimitadas novas áreas verdes, algumas delas com categoria de proteção ambiental, e isso deve ser reconhecido. Contudo, paralelamente, o município tem suprimido outras áreas protegidas, fragilizando a preservação ambiental e a perspectiva de desenvolvimento ecologicamente equilibrado. Fato é que, no fim das contas, o município perdeu mais áreas verdes protegidas do que ganhou.

O reconhecimento da necessidade de proteção de novas áreas verdes urbanas não significa a possibilidade de supressão de outras. É como se o município estivesse dormindo com um lençol curto: puxa de um lado, e descobre outro. Assim, alguma parte importante sempre fica desprotegida. Ao retirar a proteção ambiental de uma determinada área, o município fere o princípio de não regressão ambiental incorporado à Constituição Federal brasileira, e presente em diversos países.

Mas o que são as áreas verdes e as áreas de proteção ambiental?

Ao falar de áreas verdes urbanas, estamos nos referindo a locais com predomínio de vegetação que podem desempenhar funções ecológicas, paisagísticas e recreativas, conforme a resolução 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente de 2006. Essas representam uma infinidade de áreas que vão desde praças e parques urbanos às grandes áreas protegidas como Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Unidades de Conservação, como Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Tais áreas protegidas podem, ou não, ser cobertas por vegetação, apresentando funções como a de preservar os recursos hídricos, a biodiversidade, a troca de materiais genéticos da fauna e flora, a estabilidade geológica, a qualidade do ar e do clima, o que também garante espaços de fruição e lazer, assim como a própria existência e bem-estar da população humana. Sua definição e tipo de proteção são estabelecidos por marcos legais, como leis e decretos, a exemplo das APPs e APAs.

Diante do contexto atual, merece real destaque a importância das áreas de proteção ambiental frente aos efeitos das mudanças climáticas. Essas áreas podem funcionar como bolsões de contenção de água em resposta às grandes cheias, desde que respeitadas as margens de preservação dos corpos hídricos e suas planícies de inundação. Também possibilitam menor velocidade de escoamento das águas e maior permeabilidade do solo, contribuindo simultaneamente na diminuição de alagamentos e no aumento do volume de reservas aquíferas para enfrentamento de períodos de estiagem.

Qual o cenário atual?

A proteção ambiental pode ter diferentes categorias, que vão desde o controle visando o uso sustentável da área, segundo atividades compatíveis, até uma proteção integral, permitindo-se apenas usos indiretos, devendo a área ser preservada o mais próximo possível do seu estado "original". O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, aprovado em 2009, e principal lei que organiza o uso e ocupação do solo do Município, estabeleceu as Zonas de Preservação Ambiental (ZPA) como de proteção integral, as Zonas de

Interesse Ambiental (ZIA) e as Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA) como de uso sustentável.

Entretanto, apesar dos avanços contidos no Plano Diretor Participativo, algumas áreas definidas pelo Código Florestal (legislação federal) como APPs não foram integralmente incorporadas às ZPAs, como é o caso de trechos das dunas da Praia do Futuro demarcados como ZIA; ou de outros locais com vegetação de mangue e restinga. Para completar, as ZIAs e ZRAs sofreram alterações na Câmara Municipal durante a aprovação do Plano, notadamente em seus parâmetros de ocupação - aqueles que especificam o quanto e como se pode construir - deixando-os semelhantes às zonas de ocupação consolidada, reduzindo sua capacidade de proteção e recuperação ambiental.

De lá para cá, o cenário não mudou: as alterações nos limites e nos parâmetros do zoneamento do Plano Diretor foram constantes, principalmente a partir de 2015. Mesmo com a criação da ZPA de Dunas, a partir da incorporação de alguns trechos das dunas do Cocó, em 2018, e da ampliação de parte da ZPA devido à construção da barragem do rio Cocó, o saldo total ainda é negativo. A ZPA de Dunas criada corresponde a terrenos de APPs, ou seja, já se configuravam como áreas verdes. São áreas de dunas cobertas por vegetação que o município persiste em deixar, em grande parte, sem o devido reconhecimento legal. Quanto ao caso da barragem, a nova área protegida corresponde quase totalmente à ampliação do espelho d'água do próprio rio, ação que só foi necessária porque a cidade não respeitou as planícies de inundação dos rios e lagoas. Assim, tivemos um aumento proporcional de áreas ambientalmente

protegidas, mas não necessariamente de áreas verdes.

Já as ZPAs suprimidas - que, segundo pesquisadores do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará, somam 836 hectares - equivalem em muitos casos, a áreas vegetadas no entorno dos corpos hídricos, integrando as planícies fluviais, de extrema importância para a contenção de cheias. Algumas delas foram transformadas em vias ou mesmo incorporadas ao zoneamento de ocupação consolidada, por vezes ficando mais estreitas ou até fragmentadas. Em tais condições, é mais difícil que as ZPAs se mantenham preservadas, realizando trocas biológicas e, principalmente, se recuperando em caso de degradação, o que representa uma diminuição das áreas protegidas e de potenciais áreas verdes.

Da mesma forma, importantes áreas de ZRA também foram suprimidas. Em vez de ter sido promovida a recuperação ambiental dessas áreas, parte delas foi incorporada ao zoneamento de ocupação consolidada, contrariando o objetivo previsto no Plano Diretor. Dentre alguns exemplos, citamos: a ZRA onde está localizado o Iguatemi, onde posteriormente foi construída a Leroy Merlin e a ZRA do Sítio Colosso, que juntas alcançam 144 hectares, sendo ambas no setor sudeste da capital cearense, alvo de grande interesse do setor imobiliário.

Ao analisarmos todo o zoneamento ambiental, considerando as ZPAs em conjunto com as ZIAs e ZRAs, apesar de ter delimitado em torno de 578 hectares de novas áreas protegidas, o município perdeu aproximadamente 723 hectares, dando um saldo negativo de 145 hectares, cerca de 175 campos de futebol. Ou seja, o lençol está ainda mais curto e deixando mais áreas desprotegidas.

Quais as perspectivas para o futuro? o que fazer?

Projeções de cenários futuros apontam para o avanço da flexibilização da proteção de áreas ambientais no cenário nacional, haja vista o que vem ocorrendo no Código Florestal, e também ao nível local, considerando as constantes leis que tramitam na Câmara Municipal de Fortaleza para alteração e supressão de áreas ambientais do zoneamento.

Uma oportunidade de resguardar essas áreas, e recuperar a proteção legal daquelas que foram suprimidas, pode ser a revisão do Plano Diretor em andamento. A proposta apresentada até agora tem ganhos e perdas. Importantes áreas com vegetação de planícies fluviais foram incorporadas às áreas com proteção integral, correspondentes às ZPAs, na nova versão chamadas de ZPR (Zonas de Preservação). Todavia, ainda assim, houve supressão de outras áreas importantes, que não podem ser desconsideradas, como o caso do entorno do riacho Maceió, no bairro do Mucuripe.

Também foram suprimidas faixas de preservação de rios canalizados e áreas que foram ocupadas. Vale destacar que nesta revisão está sendo desperdiçada a chance de incorporar as nascentes dos riachos situadas dentro do município

como áreas protegidas. Sem mencionar as áreas de proteção presentes nas ZIA e ZRA, cujos parâmetros de ocupação mostram-se ainda mais permissivos na versão em debate, negligenciando importantes funções ambientais possíveis para essas áreas.

Diante dessa conjuntura, recomenda-se fortemente que os gestores e parlamentares estejam atentos a essas questões e que não aprovelem leis que excluam, reduzam ou flexibilizem a proteção ambiental. É urgente o combate às constantes alterações em curso na Câmara Municipal que descaracterizam sobremaneira os princípios e diretrizes ambientais do Plano Diretor. É necessário também um maior controle social e maior fiscalização dos órgãos competentes.

Importante também debatermos a questão da natureza enquanto um sujeito de direitos, numa perspectiva não somente de garantia do nosso direito à natureza, mas dos direitos da Natureza. Talvez uma mudança de perspectiva - entendendo o ser humano como natureza, e que as demais espécies também têm direitos, inclusive o de seguir existindo - aponte para uma melhor saída, já que a perspectiva atual de olhar a natureza enquanto recurso ou ativo financeiro tem sido incapaz de garantir que a nossa espécie não destrua o meio que nos mantém vivos.



Figura 1 - Vista desde as dunas da Sabiaguaba para a Praia do Futuro.
Fonte: Sara Rosa.

EIXO
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DO ESPAÇO URBANO

Antônio Ferreira Lima Júnior

Maria Elisa Zanella

Brasil é um dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas, com previsões indicando um aumento das perdas materiais e humanas. Conforme o Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023), o aumento já registrado de 1,1°C na temperatura global resulta em elevação do nível do mar e na ocorrência mais frequente de eventos extremos em todas as partes do mundo, destacando a urgência de avançar no planejamento e na execução de políticas climáticas eficazes, configurando uma situação emergencial.

A expressão “Emergência Climática” refere-se à necessidade urgente de alterar hábitos, comportamentos, a utilização de recursos naturais e os métodos de produção, visando diminuir o rápido aumento da temperatura no planeta. Essa mudança de hábitos deve ocorrer não

apenas em nível individual, mas também em todas as esferas envolvidas no planejamento e na tomada de decisões, sendo necessária uma agenda de adaptação e enfrentamento das mudanças do clima.

O trágico incidente ocorrido no Rio Grande do Sul entre o final de abril e início de maio de 2024 ressalta a urgência de priorizar as questões climáticas como elementos essenciais no planejamento territorial, especialmente nas áreas urbanas. As cidades, com suas baixas taxas de permeabilidade do solo e alta densidade populacional, são particularmente vulneráveis a eventos climáticos adversos. Essa realidade não é exclusiva da região Sul do país, uma vez que diversas cidades brasileiras apresentam situações alarmantes, intensificadas pelo processo intenso de urbanização.

Fortaleza é atualmente a capital brasileira com maior densidade populacional,



Figura 1 - Canal do Jardim América transborda e deixa rua alagada em Fortaleza
Fonte: Diário do Nordeste, 2024.

com mais de 7 mil habitantes por quilômetro quadrado, de acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2022. Além disso, 81% de sua área total é urbanizada (IBGE, 2019), o que a torna a capital nordestina com a maior proporção de área urbanizada. Essas características tornam a cidade particularmente vulnerável aos efeitos adversos do clima, como ilhas de calor, inundações e alagamentos, conforme demonstrado por diversos estudos realizados na região.

Não distante do período de ocorrência das enchentes e alagamentos históricos que ocorreram no Rio Grande do Sul, entre os dias 12 e 13 de maio de 2024, a Defesa Civil de Fortaleza registrou 40 ocorrências em diversos bairros da cidade, a maioria de alagamentos e inundações provocados por um evento de precipitação extrema de mais de 100mm na capital cearense. Os registros mostraram transbordo de canais, invasão de edificações pela água e perdas materiais oriundas desse evento. Esse evento específico exemplifica como a cidade de Fortaleza está vulnerável aos efeitos adversos de eventos extremos de chuva e sua intensificação em decorrência das mudanças climáticas. As infraestruturas urbanas e a gestão da cidade são fundamentais para prevenir e mitigar os riscos hidro meteorológicos.

A complexidade das mudanças climáticas faz com que, além das chuvas extremas, Fortaleza esteja vulnerável a outros eventos climáticos adversos, como é o caso das ilhas de calor, que afetam diretamente a qualidade de vida da população. Nas cidades tropicais, as temperaturas são mais elevadas em virtude de sua posição geográfica, ou seja, devido às baixas latitudes, sendo que o calor se torna

ainda mais intenso, dada a presença de materiais que absorvem maior quantidade de radiação solar no ambiente urbano. Com as mudanças climáticas isso se intensifica ainda mais e o desconforto térmico humano aumenta. Nesse sentido, é necessário repensar os padrões de urbanização, uma vez que as cidades são as mais afetadas pelas mudanças climáticas globais.

Em Fortaleza, pesquisadores do Departamento de Geografia da UFC, em parceria com o Instituto Sueco de Meteorologia e Hidrologia, mapearam o comportamento térmico da cidade entre 2019 e 2022, gerando um rico banco de dados climático para subsidio à tomada de decisão. Constatou-se que o município apresenta temperaturas diurnas elevadas, principalmente na região periférica. Também foi possível concluir que os bairros com maior índice de verticalização armazenam o calor por mais tempo, mantendo temperaturas noturnas mais elevadas que o restante da cidade. Esse aumento de calor contribui para um maior consumo de energia necessário para manter o conforto térmico humano.

Esse comportamento térmico, sobretudo em áreas de alta vulnerabilidade socioeconômica, gera uma situação preocupante. É necessário se valer de técnicas de mitigação que passam pela gestão do espaço urbano, uma vez que, os resultados das pesquisas apontam que as infraestruturas verdes e os diferentes padrões de uso do solo contribuem para uma condição térmica favorável ou desfavorável.

Nesse contexto, é necessário que a gestão pública se aproprie da temática para estabelecer diretrizes e parâmetros de planejamento. Em reação ao ocorrido no Rio Grande do Sul, o Governo Federal

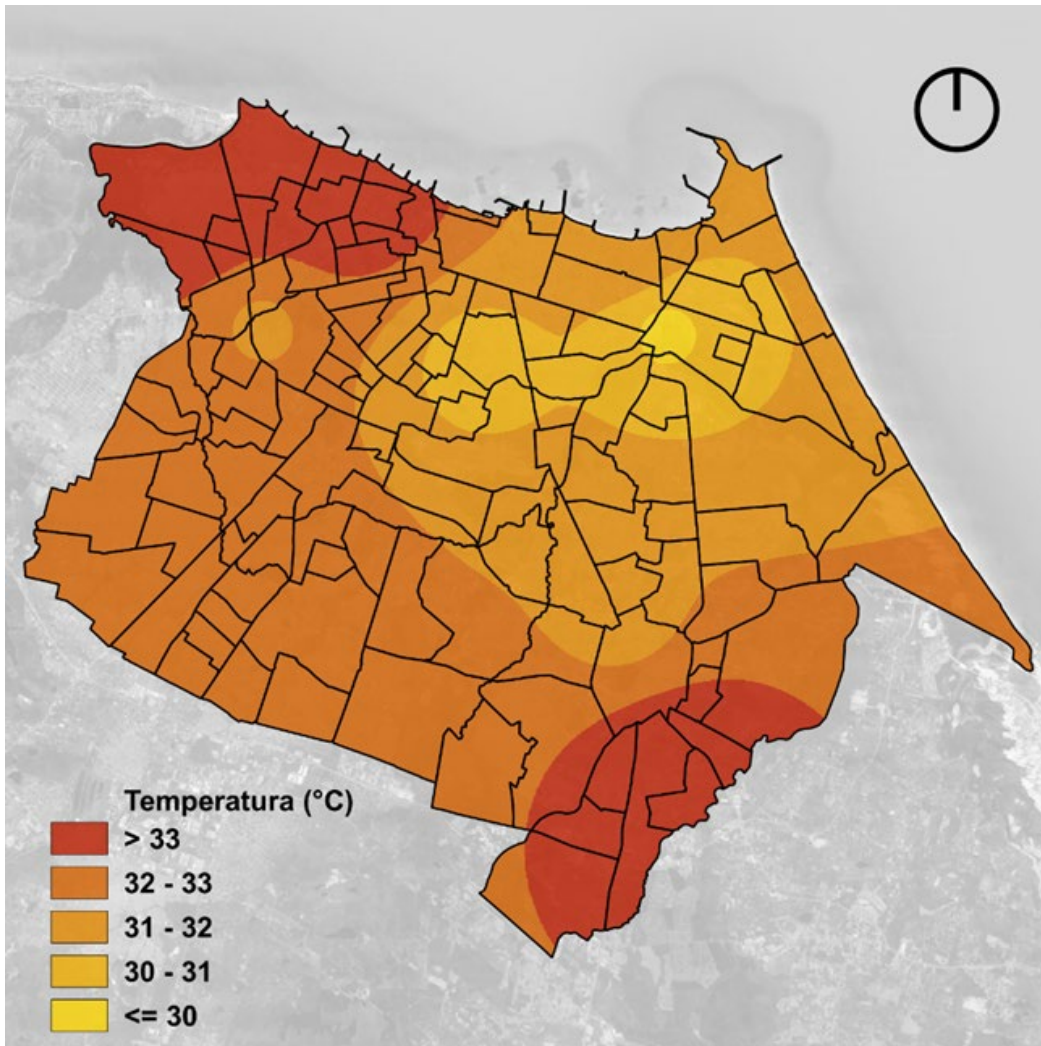


Figura 2 - Temperatura máxima média de Fortaleza em novembro de 2021

Fonte: Antonio Ferreira Lima Júnior, 2021.

sancionou a Lei 14.904/24, estabelecendo diretrizes para a elaboração de planos de adaptação às mudanças climáticas.

Fortaleza já conta com diversos documentos norteadores para adaptação das questões climáticas. O município conta com Plano Local de Ação Climática (PLAC), Monitoramento da Qualidade do Ar, Inventários de Emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE), Estudo de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, Plano de Adaptação de Fortaleza entre outros.

No entanto, apesar dos relatórios e planos já desenvolvidos para a cidade, há uma evidente lacuna entre o planejamen-

to e a execução. As questões ambientais e climáticas não são tratadas como prioridade na gestão urbana, resultando em um aumento constante de problemas relacionados às mudanças climáticas.

Portanto, um dos principais desafios da implementação efetiva de uma agenda climática é a apropriação da temática e dos produtos para a gestão do espaço urbano. O Laboratório de Climatologia Geográfica e Recursos Hídricos (LCGRH) do Departamento de Geografia da UFC vem produzindo nas últimas décadas, diversas pesquisas no âmbito dos eventos extremos de chuva e ilhas de calor em

Fortaleza, podendo subsidiar as tomadas de decisões.

Discutir a cidade, sem levar em consideração os aspectos inerentes à crise climática, é direcioná-la para um panorama cada vez mais crítico. A implementação de soluções sustentáveis, a criação de áreas verdes, a melhoria da permeabilidade do solo e a adoção de tecnologias de construção resilientes são exemplos de tópicos fundamentais para pautar as discussões sobre o planejamento da cidade frente à emergência climática, buscando

modelos de desenvolvimento sustentável, baseados na conservação dos recursos naturais e na justiça social.

Seguindo o exemplo da iniciativa do Observatório das Metrôpoles, é essencial abrir debates sobre a condução da política climática de Fortaleza, especialmente em anos eleitorais. É crucial entender e discutir os planos de governo, com o objetivo de destacar a importância da governança climática e promover propostas para tornar a cidade mais justa tanto social quanto climaticamente.

Referências Bibliográficas

GARCÊS JÚNIOR, A. R.; BRASILEIRO, F. M. G.; BARBOSA, L. N.; ZANELLA, M. E. Análise comparativa dos eventos pluviométricos intensos em Fortaleza/CE e São Luís/MA no período de 1987 a 2017. **Revista Geoece**, v. 09, p. 70-86, 2020.

LIMA JÚNIOR, A. F. **Clima urbano: análise do campo térmico e sugestão de áreas prioritárias para implementação de medidas mitigadoras**. 261f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023.

LIMA JÚNIOR, A. F.; ZANELLA, M. E. Urban Climatic Map da cidade de Fortaleza/CE. *In*: Lidriana Pinheiro; Adryane Gorayeb. (Org.). **Geografia Física e Mudanças Globais**. Fortaleza: Editora UFC, 2019, v. 1, p. 1-12.

LIMA, J. S. Q.; SANTOS, J. O.; ZANELLA, M. E. Impact of the rains on the city of Fortaleza in the years 2013, 2014 and 2015. **TERRITORIUM** (COIMBRA), p. 5-22, 2018.

MONTEIRO, J. B.; ZANELLA, M. E. A metodologia dos máximos de precipitação aplicada ao estudo de eventos extremos diários nos municípios de Crato, Fortaleza e Sobral-CE. **GEOTEXTOS** (ONLINE), v. 13, p. 135-159, 2017.

OLÍMPIO, J. L. S.; VIEIRA, P. M.; ZANELLA, M. E.; SALES, M. C. L. EPISÓDIOS PLUVIAIS EXTREMOS E A VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: O EPISÓDIO DO DIA 27/03/2012. **Geo UERJ** (2007), v. 1, p. 181-206, 2013.

ZANELLA, M. E.; MONTEIRO, J. B.; OLÍMPIO, J. L. S. Urban Flooding in Fortaleza, Northeastern Brazil: Current and Future Risks and Challenges. *In*: Francisco Mendonça; Ariadne Farias; Elaiz Buffon. (Org.). **Urban Flooding in Brazil**. 1ed. Cham: Springer: SPRINGER, 2023, v. 1, p. 151-170.

ZANELLA, M. E.; SALES, M. C. L. impactos pluviais em Fortaleza - CE na perspectiva do sistema clima urbano. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 9, p. 140-154, 2016.

NÃO BASTA DEUS SER BRASILEIRO PARA EVITAR O MAR TOMAR AS CIDADES?

Eustógio Wanderley Correia Dantas

O advento das mudanças climáticas impõe a problemática ambiental como tema transdisciplinar que incide sobre a maior invenção da humanidade: a cidade. Como implicação direta, a máxima da cidade a ser gerenciada por seus governantes e em face ao assessoramento de pensadores da grande área das ciências humanas é redimensionado, com atuação cada vez maior de pensadores da grande área das ciências naturais. Assim, a noção da cidade entendida como produto social (a envolver aspectos da ordem demográfica, social, econômica, política e cultural) é balizada em avanço notável no domínio das técnicas e das tecnologias é fragilizada, se impondo, com a incidência dos eventos extremos (enchentes, deslizamentos, queimadas, secas e temperaturas elevadas), a atuação de estudiosos especializados no domínio da natureza, especialmente da climatologia e da geomorfologia.

Cada vez mais o lido com a cidade enquanto dimensão social é “tomado” por discussões e reflexões provenientes da base concreta sobre a qual se assenta, a natureza. É justamente nessas áreas, de maior concentração demográfica, onde os efeitos nefastos dos eventos extremos são fortemente divulgados pela grande mídia. É nas cidades onde o aumento das temperaturas (mínimas e máximas históricas) é mais perceptível, tanto considerando seus efeitos diretos (desconforto térmico) como seus efeitos derivados (aumento do nível do mar e regime de chuvas, dentre outros, a suscitarem alagamentos e deslizamentos).

Do apresentado, a cidade pensada como projeto de resposta à pressão demográfica no domínio dos assentamentos humanos nos países centrais e do sul global passa por alterações substanciais,

ao ponto de incidir nas declarações das Conferências das Nações Unidas sobre o Habitat. De declaração apresentada em Vancouver (1976), a incidir exclusivamente sobre questões no plano político, econômico e social, circunscrito na “Seara das Ciências Humanas”, há nas conferências seguintes (frente à influência de outras conferências internacionais sobre a questão ambiental) inclusão lenta e gradual em suas declarações de noções assentadas em diálogo com as ciências da natureza: i. Istambul (1996) - incorporação de “Assentamento Humano Sustentável”; ii. Quito (2016) - inclusão de “Desenvolvimento Urbano Sustentável”.

Nas cidades do Sul Global, a citada transição não encontra terreno fértil à sua implementação e posto abrigar pirâmides etárias e de sexos cuja base mais larga em relação às outras (países centrais) é evidência da existência de problemas sociais (devido à avareza da economia e à inoperância da política) incontornáveis e a findarem em se sobrepor em relação a outras pautas, dentre elas, a ambiental e noções a ela associadas.

Nos termos anteriormente citados, em pleno século XXI, um país composto por cidades desiguais, derivadas de uma concentração de renda das maiores na escala mundo é confrontado à pauta ambiental.

País com concentração de renda das maiores na escala mundo

A primeira temática em desuso na contemporaneidade denota um quadro de aumento crescente do nível de concentração das riquezas nas mãos de uma minoria. Considerando a série histórica de concentração de renda no grupo dos 1% mais rico do país, vislumbra-se aumento do volume

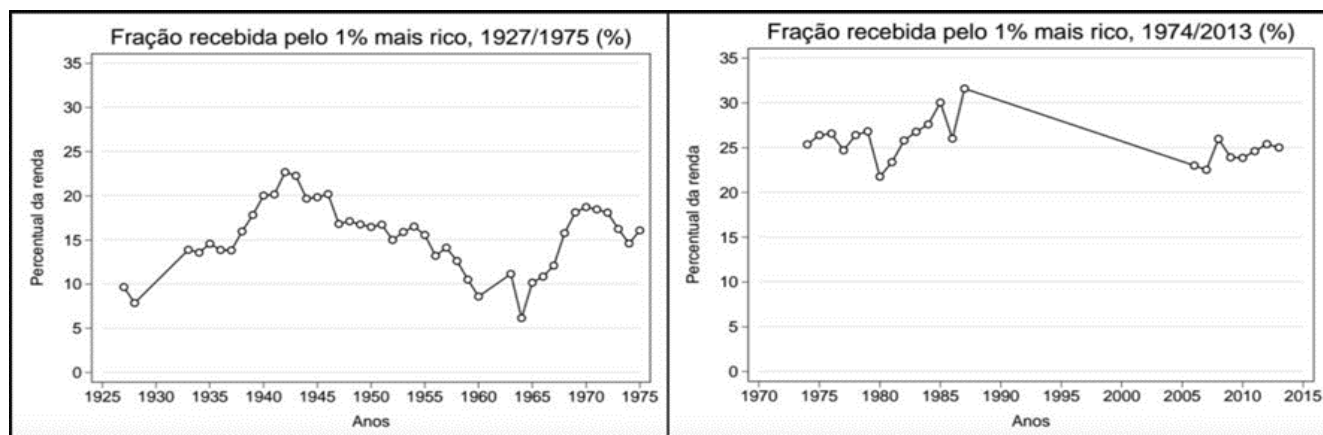


Gráfico 1 - Série histórica da concentração de renda nas mãos do 1% mais rico da população do Brasil (1925/2015)

Fonte: Marreiro (2015) - Adaptação do autor a partir de estudo feito por Pedro Ferreira de Souza, pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e da UnB, com base na Receita Federal e órgãos predecessores, Ministério da Fazenda, IBGE e outros.

de concentração da riqueza, a atingir os patamares mais elevados da curva histórica no pós-governo militar (Marreiro, 2015) (Gráfico 1). Tal volume deriva de uma abordagem política média no país, de um lado, associada a grupos de centro e direita a implementarem subsídios governamentais a beneficiarem grandes empreendimentos e, de outro lado, da incapacidade de grupos de centro e esquerda em implementarem uma política diferenciada, se tornando prisioneiros de implementação de políticas sociais de distribuição de renda a não inverterm o patamar de concentração crescente. Nos termos indicados, a série histórica de crescimento da concentração de renda nas mãos dos 1% mais ricos independe da época considerada e dos governos, uma persistência basilar da problemática social, econômica e urbana no Brasil.

O desdobramento supramencionado pode ser apreendido mesmo com volume de recursos substanciais associados ao atual Bolsa Família (Théry; Mello-Théry, 2018), esboço inicial no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) do PSDB e aperfeiçoado nos governos de Lula (2003

a 2011) e Dilma Roussef (2011 a 2016) do PT. Independente do crescimento de recursos associados ao presente programa social, a concentração de renda com leve queda no governo do PSDB e no primeiro mandato de Lula, já retoma crescimento em seu segundo mandato, se mantendo com mesma tendência após o governo de Dilma Roussef. Lastimavelmente, uma temática cada vez mais esvaziada no cenário político brasileiro que impede o atingimento de políticas mais eficientes de distribuição de renda no Brasil.

País confrontado à pauta ambiental

Como um país a não conseguir avançar no concernente à adoção de uma política efetiva de distribuição de renda, mãe de todos os problemas urbanos vivenciados, gestores e pensadores da cidade são chamados a discutir sobre a problemática ambiental.

No citado espectro, o Brasil foi prestigiado com organização de Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, uma cúpula

la de chefes de Estado de 178 países a responder pela alcunha de Rio-92 e a dar sequência e ampliar as discussões iniciadas na Conferência de Estocolmo (1972) sobre o Meio Ambiente, e a culminar na produção de documentos importantes, destaque à Agenda 2021, na qual cada país teria de estabelecer como seus governos, empresas e sociedade passarão a lidar com a problemática socioambiental. Um divisor de águas na escala mundial e a reverberar em outras conferências referente a inicialmente citada: Nova Iorque em 1997 (Rio+5), a objetivar avaliar os cinco anos de implementação da Agenda 21; Joanesburgo em 2002 (Rio+10), voltada para rever as metas da Agenda 21, mas restrita à discussão de problemática de cunho social e consoante postura de alguns países em defenderem seus interesses em detrimento da questão inicial apresentada; Rio de Janeiro em 2012 (Rio+20), a reiterar compromisso com a questão do desenvolvimento sustentável e no relativo ao uso dos recursos naturais, tendo nela sido referendada a participação da sociedade civil.

No plano político internacional, o país acaba ocupando uma posição simbólica estratégica, embora no plano político nacional e local as questões não avancem como esperado, se mostrando assim impraticável sua adesão e a seguir o ocorrido nas conferências do Habitat.

O Brasil se insere nesse contexto como um reino dividido no diálogo difícil entre pautas resultantes de persistências nefastas e pautas novas. Lamentavelmente, e como veremos na sequência, se apresenta uma tendência de preservação contumaz de temas-problemas antigos nas cidades (habitação, saneamento, mobilidade e violência urbana) e em detrimento de acréscimo de temas-proble-

mas novos, negligenciados no passado e a tomarem força, lenta e gradualmente, após imposição da problemática ambiental como tema transdisciplinar na cidade e consoante as pautas das conferências internacionais realizadas pela Organização das Nações Unidas.

País de diálogo difícil entre persistências nefastas e pautas novas

No Brasil, o diálogo difícil entre pautas antigas e novas permanece até a atualidade e independente da sua participação e assinatura das declarações e cartas propostas como resultado das conferências sobre o habitat e a problemática ambiental.

Em um primeiro momento, a querela se dá guardando posicionamento de gestores respaldados por pensadores da cidade e seguindo conformações nos extremos, à direita e à esquerda. Ambas balizadas na questão da pobreza urbana persistente.

À direita, com entendimento da problemática ambiental como relacionada à prática de ocupação ilegal (leia-se de pobres) de áreas de vulnerabilidade ambiental alta (áreas íngremes e margens de rios), transferindo a responsabilidade para as populações afetadas.

À esquerda, com oposição acirrada de resistência, a não admitir ser a causa ambiental um problema pertinente e, do posto, a permanecerem aprisionados à pauta persistente dos temas-problemas antigos.

Em um segundo momento, os revezes do clima se impõem nas cidades. A pauta do Habitat tende a se esvaziar, consumida pela das mudanças climáticas. As temperaturas aumentam sem precedentes e mesmo acima do indicado pelos cientistas considerados como mais pessimistas.

Os revezes do clima se impõem nas cidades

Do posto, hoje antecipamos por nossa inércia um cenário apontado para daqui a dois decênios. O calor ou frio intenso e sem precedentes na escala das séries históricas bate em nossas portas. Afeta a todos e não mais pode ser justificado ou negligenciado pro ou contra a massa da pobreza urbana nos países do sul global.

Para o Brasil, país de urbanização fortemente litorânea a problemática é mais grave, com apontamentos de possibili-

dade certa de elevação do nível do mar. Quantas cidades importantes sobreviverão, principalmente aquelas a terem tomado terreno do mar, com criação de praias artificiais e em relação à qual Copacabana é o exemplo maior.

Na atualidade, a pressão sobre o front marítimo continua a aumentar, com construção de residências para habitar permanentemente e ocasionalmente (Pereira, 2020; Pereira; Dantas; Vieira, 2024) (Figura 1), bem como de empreendimentos imobiliários-turísticos a tornar a praia acessível às classes mais abastadas (Dantas, 2016).

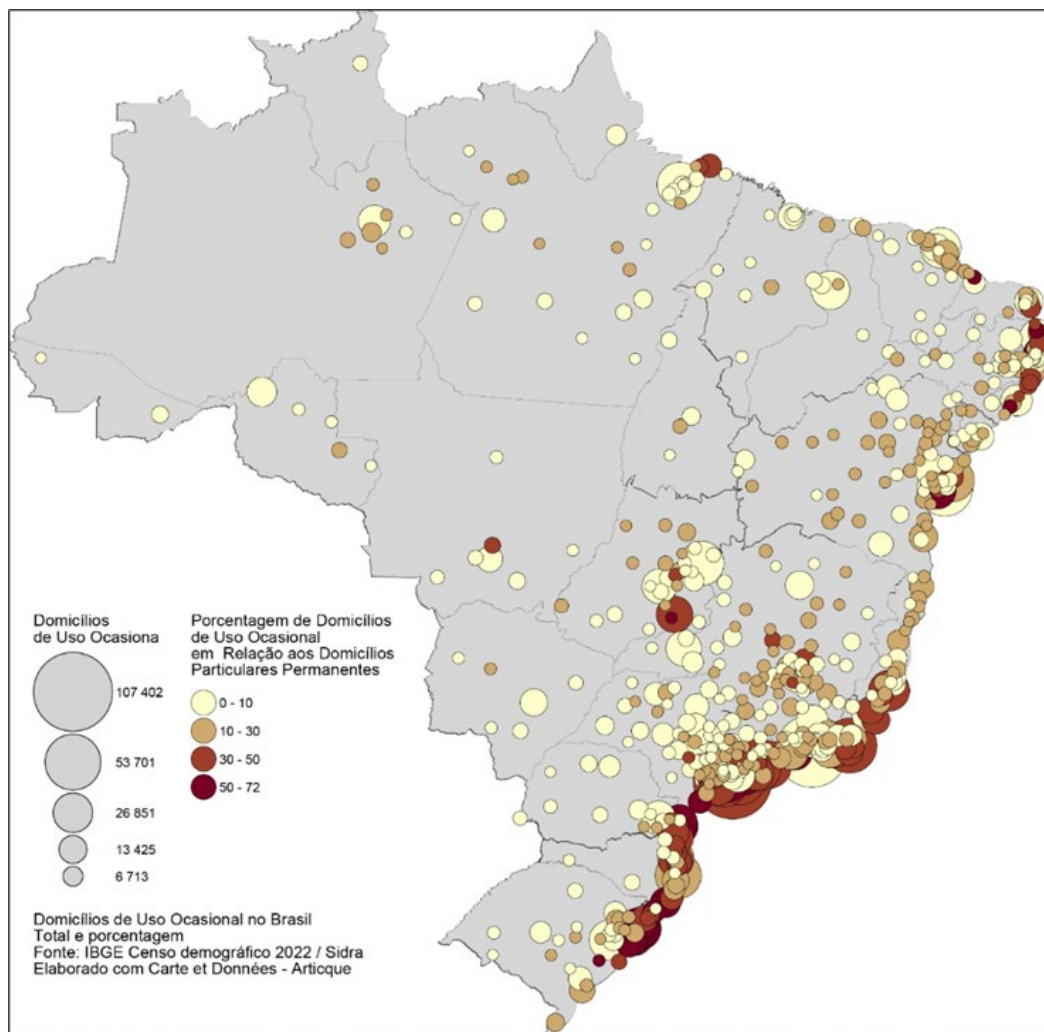


Figura 1 - Domicílios de Uso Ocasional no Brasil e sua relação (%) com os de uso permanente, ano de 2022

Fonte: IBGE 2022.

O fazem com um custo ambiental elevado, às expensas de grandes investimentos em infraestrutura, assumidos pelo Estado. Diferentemente daqueles a habitarem nas áreas populares, os mesmos não são responsabilizados pela problemática ambiental e em função da pressão a exercerem sobre áreas de risco, os litorais dentre aqueles em patamar elevado de fragilidade.

Os municípios assumem os custos sem tripudiarem, gastam fortunas na reforma dos calçadões e nas reconstruções das praias. Ninguém sabe ao certo o valor. Ninguém se dispõe a questionar porque tanto investimento para permitir a permanência das classes mais abastadas na praia, com o pé na areia e de frente para um mar de cores a oscilar nas paletas de azul e verde, águas frias (ao sul do país) e águas quentes (no norte do país), paragens artificializadas com recursos públicos e de acesso cada vez mais restrito aos menos abastados (expulsos de áreas tradicionais de pesca e de habitação) e a incentivar a construção de megas empreendimentos, com mais de 50 andares.

Visto a problematização ambiental, nessas cidades, os gestores deveriam pensar as políticas de urbanização associadas às zonas de praia. Não somente

pelo custo envolvido em infraestrutura de peso capaz de conter o avanço do mar, mas também pelo relativo à manutenção das obras na praia, calçados e imóveis diversos que em um contexto normal já implicaria em sucessivas reformas a cada ano e quando o mar resolve, decididamente, bater à porta das casas. Como sempre fez.

Para não concluir

Com as mudanças climáticas urge aos profissionais especializados repensar sua labuta em relação à cidade, com abertura a postura multidisciplinar, capaz de possibilitar o escapar de velhos currículos, de velhas bibliografias e, por conseguinte, de uma postura conformista a somar-se aquelas dos políticos inoperantes.

A cidade pertence a todos e garantir tal pertencimento somente se conseguirmos pensar uma cidade igualitária e a dialogar com os apontamentos feitos por especialistas sensíveis tanto à problemática social como à problemática ambiental.

Caso não venhamos a avançar nesse sentido, o mar tomará as principais cidades brasileiras, independente de Deus ser brasileiro.

Referências bibliográficas

- CARVALHO, R. G., de; MEIRELES, A. J. A. Dinâmica ambiental como critério para o zonamento do litoral leste de Fortaleza/CE. **Mercator**, v. 14, p. 167-178. 2008.
- CAZES, G. Les littoraux en proie au tourisme, **Hérodote**, n° 93. 1999.
- DANTAS, E. W. C. **Coastal Geography in Northeast Brazil**. Springer. 2016.
- DANTAS, E. W. C. O Nordeste desconstruído ou reconstruído? **Confins**, mis en ligne le 08 septembre 2019, consulté le 06 juillet 2024. DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.21089>

MARREIRO, F. Série inédita brasileira mostra salto da desigualdade no começo da ditadura. *In: El País*, 04 nov. 2015. https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/29/economia/1446146892_377075.html

PEREIRA, A. Q. Coastal Resorts and Urbanization in Northeast Brazil. 1. ed. Basel, Switzerland: Springer International Publishing, 2020.

PEREIRA, A. Q.; DANTAS, E. W. C.; VIEIRA, K. D. Brasil, país das segundas residências metropolitano-litorâneas, **Confins** 62, mis en ligne le 23 mars 2024, consulté le 06 juillet 2024. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.57002>

SILVA J. B. da. Pelo retorno da região: desenvolvimento e movimentos sociais no Nordeste contemporâneo. *In: EGLER, C., CASTRO, I. E., MIRANDA, M. (dir.). Redescobrimdo o Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

THÉRY, H.; MELLO-THÉRY, N. A. **Atlas do Brasil, Disparidades e dinâmicas do território**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2018.

CIDADES-ESPONJA OU CIDADES SUBMERSAS

Alexandre Queiroz Pereira

Quando a chuva cai, as preocupações aumentam. Essa é a máxima que atormenta os pensamentos de muitos moradores das cidades brasileiras. Mas, por que chegamos nessa situação? Nos últimos 50 anos, tivemos tempo, ciência e exemplos para fazermos diferente, porém, pouco avançamos. Talvez, até tenhamos regredido no que concerne às formas mais ambientalmente adequadas de produzir os espaços urbanos.

Na verdade, as cidades brasileiras, principalmente as médias e as metrópoles, sucumbiram aos interesses econômicos e à fragilidade dos nossos sistemas de controle e fiscalização da ocupação da terra urbana.

Economicamente, a produção de imóveis se constituiu em um negócio muito rentável, baseado no máximo aproveitamento construtivo do solo, o que produz uma cidade do concreto, uma cidade impermeável à penetração das águas. Nesse mesmo ritmo, os rios e seus cursos naturais deram lugar aos canais de concreto, às tubulações e às galerias; tudo para abrir caminho para avenidas, ruas e construções.

Ao mesmo tempo, as terras urbanas se tornaram mais caras e, em consequência, menos acessíveis aos mais pobres, sobrando-lhes os fragmentos indesejados da urbe. Na lógica da cidade do improvisado e da pobreza, a natureza também é deixada em segundo plano, sobretudo, pela ocupação de margens dos rios ou a construção dentro do leito dos rios em aterros ou palafitas.

Diante da cidade real, ou seja, dos interesses econômicos e da pobreza, o controle urbano e os projetos são deixados de lado parcial ou integralmente. E posso dizer mais: as leis de uso e ocupação do solo, em sua evolução, tenderam a priorizar a indução do crescimento econômico

e menos as boas técnicas de relação com o sítio natural da cidade e aos fenômenos naturais aos quais ela, inevitavelmente, será submetida.

No plano ideal, a modernidade das infraestruturas entenderia a importância de imitação da natureza e colocaria em prática nas nossas cidades. Diante disso, tem-se a expressão “cidades espoja”, ou seja, aquelas a priorizar os espaços verdes, às margens dos rios, os espaços naturais e permeáveis à água.

Vejam o caso de Fortaleza. Não há ambiente natural com maior capacidade de permeabilidade do que as dunas e as demais zonas sedimentares. Ao invés de promover a proteção desses ambientes, a história da ocupação da cidade é marcada pelo desmonte do campo de dunas e sua impermeabilização. No mesmo ritmo, os rios, os manguezais e as lagoas foram aterrados e sufocados pelas construções e, quando há rio, o transformamos em depósito de resíduos sólidos.

Em resumo, há pelo menos meio século estamos criando cidades submersas ou cidades inimigas das águas. Por projetos mal elaborados ou por dificuldade em compreender a natureza, as infraestruturas não conseguem imitar a natureza no que diz respeito ao diálogo com os recursos hídricos, por exemplo. Isso fica pior quando tais infraestruturas sequer existem, como acontece em bairros pobres e comunidades urbanas.

Em breve, seremos forçados a gastar bilhões de reais para renaturalizar hectares e hectares de áreas urbanas, do contrário, os prejuízos materiais e as vidas perdidas serão contabilizadas em escala de grandeza superior. Quando não tivermos escolha, a minha dúvida é quem pagará por essa conta e quem será priorizado durante o tal processo.

SOBRE OS AUTORES

Adriano Paulino de Almeida

Sociólogo defensor dos direitos humanos, mestre em linguística aplicada, experiência de mais de 20 anos em metodologias participativas em pesquisa social, planejamento e controle social de políticas públicas. Articulador institucional do Ponto de Memória e da Rede de Cozinhas Comunitárias no território do Grande Bom Jardim, na periferia de Fortaleza, Ceará.

Alexandre Queiroz Pereira

Professor do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFC, pesquisador produtividade do CNPq, Editor da Revista Mercator, integra o Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) e compõe a equipe do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

Alexsandra Maria Vieira Muniz

Professora do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFC. Doutora em Geografia pela UFC (2014.2). Mestre em Geografia pela UECE (2004). Coordenadora do Programa de Iniciação à Docência (PIBID). Integra o Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) e compõe a equipe do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

Ana Beatriz Rocha Guedes

Graduada em Gestão de Políticas Públicas - UFC, Pos-Graduanda em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP - UFC), Bolsista da Capes. Integra o núcleo Fortaleza do ObservaOP.

Antonio Ferreira Lima Júnior

Geógrafo, Mestre e Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador do Laboratório de Climatologia Geográfica e Recursos Hídricos (LCGRH/UFC) e do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles,

Cristiane Vieira dos Santos

Graduada em Gestão de Políticas Públicas e Mestre em Avaliação de Políticas Públicas, ambas pela UFC. Doutoranda em Políticas Públicas/UECE e pesquisadora do núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles. Integra o núcleo Fortaleza do ObservaOP.

Denise Elias

Geógrafa (USP - 1985), Doutora em Geografia Humana (USP - 1996), professora e pesquisadora do PPG em Geografia da UECE; líder dos grupos de pesquisa (CNPq) Globalização, Agricultura e Urbanização (GLOBAU) e da Rede de Pesquisas sobre Regiões Agrícolas (REAGRI). Pesquisadora da Rede de pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) e do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles. Pesquisadora do CNPq (PQ 1A).

Eduardo Gomes Machado

Sociólogo, mestre e doutor em Sociologia. Professor na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), no Instituto de Humanidades. Coordenador do grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares. Colaborador permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Fortaleza.

Eustógio Wanderley Correia Dantas

Professor titular do Departamento de Geografia, e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFC, pesquisador produtividade do CNPq, Editor da Revista Mercator, integra o Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (Lapur), compõe a equipe do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

Felipe Loureiro

Engenheiro Civil (UFC - 1990), Mestre e Doutor em Engenharia de Transportes (University of Tennessee - 1994); Professor Titular do Departamento de Engenharia de Transportes da UFC, Pesquisador com bolsa de Produtividade do CNPq 1-B, Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Planejamento da Acessibilidade e Mobilidade na Urbe Sustentável e da Rede Cooperativa de Pesquisa em Transporte Público no Acesso Equitativo e Sustentável nas Metrôpoles Brasileiras.

Francisca Bruna Santiago Viana Cavalcante

Arquiteta e Urbanista graduada pela UFC, Mestre em Geografia Urbana também pela UFC. Atualmente é arquiteta na Prefeitura Municipal do Eusébio e bolsista e pesquisadora do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles, integrante do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) e do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR).

Francisco Climério Anacé

Conhecido como Climério ANACÉ, indígena do povo ANACÉ, Discente do curso Bacharelado em Humanidades, UNILAB. Membro do grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares., membro da FEPOINCE.

Frederico do Nascimento Rodrigues

Bacharel em Geografia pela UECE, mestre e doutor em Geografia pela UFC, Integrante do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) - Departamento de Geografia - UFC e bolsista e pesquisador do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Fortaleza).

Geyse Anne Souza da Silva

Mulher negra. Bacharela em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia na Universidade Estadual do Ceará (UECE) e membra do Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares (UECE). Produtora e atriz do filme “Carolina Maria de Jesus - facetas de um Brasil desigual”.

Iara Rafaela Gomes

Professora do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFC, mestre em Geografia (UECE), doutora em Geografia (UFC), Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Geografia da Alimentação (NUPEGA), integra o Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (Lapur), compõe a equipe do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

José Borzacchiello da Silva

Professor titular e emérito da UFC e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UFC e PUC-RIO. Pós-doutor em Geografia Humana pela Université de Paris IV – Sorbonne. Doutor e mestre em Geografia Humana pela USP.

Luciana Ribeiro Moura

Advogada. Doutoranda em Sociologia PPGS-UECE. Mestre em Avaliação de Políticas - UFC. Especialista em Direito Tributário, Trabalhista e Previdenciário. Integrante do Grupo Diálogos – UNILAB; da Rede Universitária de Pesquisadores sobre a América Latina – RUPAL – UFC e compõe o Setor de Compras/Licitação do Núcleo de Tecnologia e Qualidade Industrial do Ceará – NUTEC.

Marcelo Capasso

Arquiteto e Urbanista (UFC - 2004), Mestre em Gestão Urbana (Technische Universität Berlin - 2009) e Doutor em Geografia (UFC- 2023); Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Unichristus e pesquisador do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles e do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará.

Maria Clélia Lustosa Costa

Professora do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFC, Mestra em Geografia pela USP, doutora pela Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Coordenadora do Núcleo Fortaleza da Rede Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) e do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional (LAPUR) da UFC.

Maria Elisa Zanella

Geógrafa pela UFPR, Mestre pela UNESP e Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR, pesquisadora de produtividade do CNPq. Professora da graduação e pós-graduação em Geografia e PRODEMA da Universidade Federal do Ceará, coordenadora do Laboratório de Climatologia e Recursos Hídricos (LCGRH/UFC) e integrante do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

Moisés Tavares Cá

Nascido na Guiné-Bissau, poeta, cantor, escritor, professor e pesquisador social. Bacharel em Humanidades pela UNILAB. Membro do Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares. Extensionista e pesquisador bolsista do Programa de Bolsa de Extensão Arte e Cultura (PIBEAC), do projeto Diálogos Urbanos, Direito à Cidade e Justiça Social e do projeto Diálogos Urbanos, Democracia e Movimentos Sociais.

Nathyelly Araújo dos Santos

Discente do curso Bacharelado em Humanidades, UNILAB. Membro do grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares. Bolsista de Iniciação Tecnológica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), na UNILAB, no Projeto Cozinhas Comunitárias como Tecnologias Sociais: uma análise a partir do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará, Brasil.

Neiara de Moraes

Doutora em "Democracia no Século XXI" pela Universidade de Coimbra, especialista em Direito Constitucional pela UECE e graduada em Direito pela UFC. Foi coordenadora do Orçamento Participativo da Prefeitura de Fortaleza. Fundadora e coordenadora de projetos da ONG Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará. Foi pesquisadora do CEIPE da FGV/RJ. É professora colaboradora do PPG em Políticas Públicas da UECE, Pesquisadora Colaboradora na UNB e integrante do núcleo Fortaleza do ObservaOP.

Renato Pequeno

Arquiteto e Urbanista (FAUUSP - 1991), Mestre em Planejamento de Infraestruturas (Universität Stuttgart - 1995) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP - 2002); Professor titular do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design da UFC, Pesquisador CNPq PQ 1-D e do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles; coordenador do Laboratório de Estudos da Habitação da UFC (LEHAB).

Rérisson Máximo

Arquiteto e Urbanista (UFC - 2006), especialista em Habitação e Desenvolvimento Urbano (Institute for Housing and Urban Development Studies - Roterdã, 2010), Mestre em Arquitetura e Urbanismo (IAUUSP - 2012) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP - 2023); Professor do IFCE, pesquisador do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles e do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC).

Sara Rosa

Arquiteta e Urbanista (UFC - 2007), Mestre em Assentamentos Humanos e Meio Ambiente pela Pontificia Universidad Católica de Chile (UC/CI - 2011) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP - 2019); Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade Luciano Feijão e pesquisadora do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles e do LEHAB-UFC.

Tiago Batista Moreira

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará - UFC. Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Professor da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC). Membro do Laboratório de Planejamento Urbano Regional - LAPUR/UFC e pesquisador do núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles.

Vinicius Barretto

Arquiteto e Urbanista (UFC, 2022), Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAUD - UFC, pesquisador do Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles e do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará e assessor técnico do Quintau Coletivo e da Taramela ATAC.

ISBN 978-85-7785-990-0



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

