



## **OS SEM ENDEREÇO: A desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim e novas possibilidades de construção da cidadania urbanística**

### **Autores:**

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas - UFC - [urbcla@gmail.com](mailto:urbcla@gmail.com)

Mariana Quezado Costa Lima - Unichristus - [marianaqcl@gmail.com](mailto:marianaqcl@gmail.com)

Rogério da Costa Araújo - CDVHS - [rio.costa50@gmail.com](mailto:rio.costa50@gmail.com)

### **Resumo:**

A despeito de garantias constitucionais desde 1988, o espaço periférico brasileiro permanece sendo produzido sob a lógica do clientelismo, onde os serviços urbanos são apresentados como um favor pelos representantes políticos para uma população, vista ainda predominantemente como moradores ilegais. Este artigo discute os desafios de implementação do projeto emancipador contido no marco legal brasileiro do direito à cidade nas periferias urbanas brasileiras. Dentre os inúmeros desafios políticos e institucionais que se apresentam para tal implementação, será aprofundado o contexto de desinformação urbanística persistente no espaço periférico. A pesquisa tem como estudo de caso uma periferia urbana representativa da realidade das cidades brasileiras: o território do Grande Bom Jardim situado no limite sudoeste de Fortaleza. Aborda a dimensão técnica do fenômeno da informalidade, mediante mensuração do grau de distanciamento da normativa vigente com a cidade existente, realizada por meio de análises espaciais de dados georreferenciados, e a dimensão comunitária, por meio do diálogo com os moradores em atividades de extensão universitária. A atuação neste território revelou a dimensão — pouco discutida na literatura brasileira — do desconhecimento da sociedade brasileira sobre como a periferia metropolitana é de fato produzida.

## **OS SEM ENDEREÇO**

### **A desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim e novas possibilidades de construção da cidadania urbanística**

Este artigo busca discutir os desafios de implementação do projeto emancipador contido no marco legal brasileiro do direito à cidade dos moradores nas periferias urbanas brasileiras. Apesar de garantias constitucionais desde 1988, o espaço periférico brasileiro permanece sendo produzido sob a lógica do clientelismo, onde os serviços urbanos são apresentados como um favor pelos representantes políticos para uma população vista ainda, predominantemente, como moradores ilegais. O projeto de construção da cidadania urbanística, ou seja, transformação dos moradores em legítimos membros da coletividade política com seus direitos e deveres assegurados, permanece ainda uma utopia.

Dentre os inúmeros desafios políticos e institucionais que se revelam nas diversas tentativas de implementar esse projeto político emancipador, nos aprofundaremos num aspecto pouco discutido: o contexto de desinformação urbanística persistente no espaço periférico. Pouco se sabe sobre os problemas de organização espacial deste território, e sobre os efeitos das regulações urbanísticas em perpetuar sua condição de precariedade. Desenvolvemos o argumento de que o desconhecimento técnico sobre as dinâmicas territoriais das periferias metropolitanas alimenta um processo de invisibilidade política que permite a reprodução de um modelo desigual de produção do espaço.

Este argumento central se apoia em evidências construídas durante uma atividade de assessoria técnica a lideranças comunitárias de uma periferia urbana representativa da realidade das cidades brasileiras: o território do Grande Bom Jardim, situado no limite sudoeste de Fortaleza. Por meio de uma atividade de pesquisa e extensão universitária iniciada em 2013 (e ainda em andamento) apoiamos a luta dos moradores pela implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim que se iniciou durante as primeiras audiências públicas de elaboração do Plano Diretor Participativo aprovado em 2009. A nossa atuação revelou um contexto de desconhecimento sobre como a periferia metropolitana é de fato produzida. A este processo denominaremos “desinformação urbanística”. Para além de uma falha, ou incapacidade administrativa do poder público, a opacidade de transmissão de informação sobre esses territórios, de origem largamente informal, se mostrou um relevante entrave no processo de democratização da gestão urbana e implementação do direito à cidade.

O trabalho estrutura-se em duas partes principais. Na primeira, discutimos rapidamente o projeto emancipatório do direito à cidade contido no marco legal brasileiro, especialmente no que se refere aos processos de regularização fundiária que visam o reconhecimento de direitos de moradores de assentamentos informais precários. A segunda parte apresenta as atividades realizadas para a apreensão do estudo de caso do Bom Jardim. Esta discute inicialmente a dimensão técnica do fenômeno da informalidade, mediante mensuração do grau de distanciamento da normativa vigente com a cidade existente, realizada por meio de análises espaciais de dados georreferenciados. Depois, apresenta os

resultados de nosso diálogo com os moradores, e os desafios encontrados no contexto local para a efetivação da cidadania urbana.

## O MARCO LEGAL DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL: A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

No processo de desenvolvimento e implementação do marco legal do direito à cidade na escala nacional, a institucionalização das reivindicações pelo direito à cidade se inicia com a aprovação da Emenda Popular n. 63 que dá origem ao capítulo de política urbana da Constituição de 1988. Após um período de experimentação de novos instrumentos de inclusão urbana por administrações municipais progressistas, institucionaliza-se, na esfera federal, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001). Tal lei é considerada o principal marco jurídico de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição assim como da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, a qual institui formalmente o direito à moradia.

Embora esteja sofrendo um claro processo de deslegitimação política, e mesmo deterioração com a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto n. 9.076, de 7 de junho de 2017, o Estatuto da Cidade ainda está vigente, possuindo como elemento central um projeto político emancipador que se apoia na participação comunitária, no combate ao tecnocratismo, na democratização do acesso à terra urbanizada e no direito à regularização de assentamentos de origem informal. Ao contrário do discurso dominante de ausência de planejamento, o projeto emancipatório do Estatuto da Cidade admite o planejamento urbano vigente como o criador do problema da precariedade habitacional, como muito bem destacam os diversos guias e cartilhas de implementação da política urbana elaborada pelo próprio governo federal (e.g. ANCONA, 2010).

O Estatuto da Cidade constitui um grande avanço na luta por cidades mais incluídas, ao trazer novos instrumentos que promovem, entre outras coisas, a função social da cidade e da propriedade. Dentre eles, podemos destacar o IPTU progressivo, o Usucapião urbano coletivo e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esses instrumentos consistem em conquistas muito importantes na mudança do discurso de planejamento, notadamente no que diz respeito ao reconhecimento da diversidade das ocupações da cidade e ao aumento da legitimidade dos assentamentos informais precários. Passam a ser, em caráter nacional, considerados objetivos das políticas habitacionais não apenas a consolidação e a qualificação desses assentamentos, como também o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, de modo a respeitar a tipicidade das ocupações locais.

O direito urbanístico pós-constitucional “preconiza uma política para favelas baseada no trinômio inseparável composto pela urbanização, pela regularização fundiária [...] e pela regularização urbanística” (MAGALHÃES, 2013:80). A regularização fundiária ou jurídica consiste em garantir legalmente a continuidade do exercício do direito a moradia à população, ao transformar a posse em propriedade ou direito de uso, por meio de usucapião urbana ou concessão do direito real de uso, respectivamente (ALFONSIN, 2007). A regularização urbanística, por sua vez, pode ocorrer de duas maneiras: adaptação do

assentamento para atender ao regime urbanístico vigente ou adaptação da normativa urbanística à realidade do assentamento (ALFONSIN, 2007). A primeira maneira implicaria, na maioria dos casos, grandes remoções para que o assentamento estivesse de acordo com a lei vigente. A segunda maneira implicaria a criação de regras específicas para os assentamentos, com padrões urbanísticos coerentes com o seu padrão de ocupação existente, conforme recomendado pelo Estatuto.

Infelizmente, na prática, essas duas dimensões da integração urbana dos assentamentos informais não costumam caminhar juntas. São frequentes casos em que a política para os assentamentos precários resume-se ao “papel da casa”, mantendo a área do assentamento sem qualquer infraestrutura e consolidando precariedades de toda ordem. Em outros casos, quando da urbanização de favelas localizadas em áreas públicas ou mesmo na provisão de novas habitações de interesse social, o poder público não raro dispensa a titulação dos lotes ou o processo de regularização fundiária não progride, o que pode gerar diversos problemas futuros por deixar os moradores à mercê da vontade política dos governantes seguintes. Além disso, iniciativas que unam estas duas dimensões ao sistema de controle urbanístico da cidade por meio da redefinição das normas urbanísticas via ZEIS são ainda mais raras. Quando a regularização urbanística é colocada em pauta, o padrão adotado tem sido consolidar o existente *as built*, que parece ser a solução mais cômoda, mas que institucionaliza padrões baixos de habitabilidade além de tornar inviável a realização de qualquer controle urbano posterior (DENALDI, 2003; NAKAMURA, 2014).

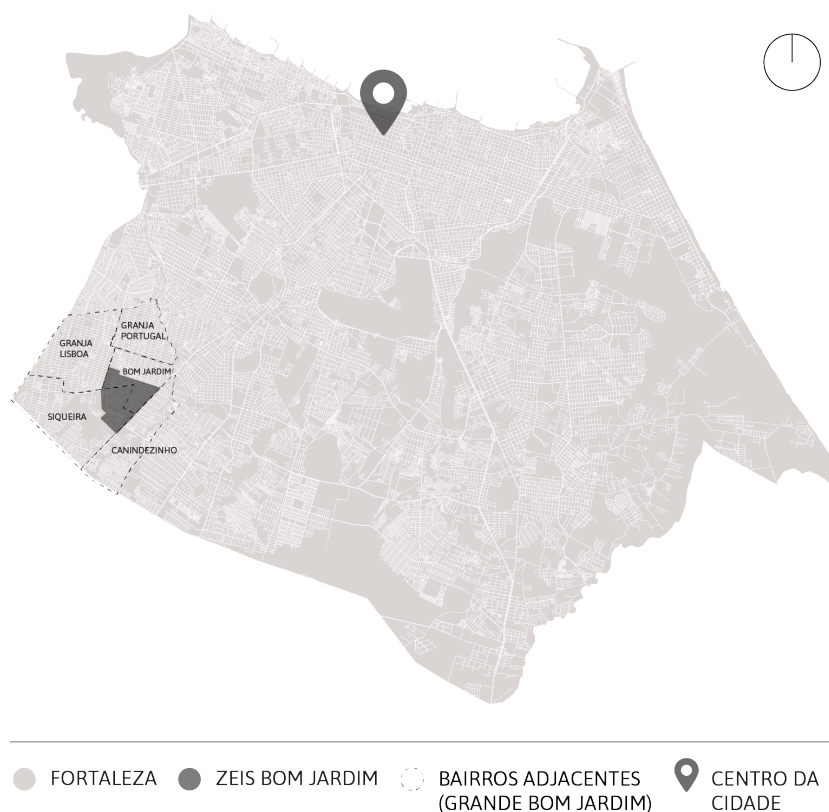
Cabe ressaltar que as ZEIS, cuja origem em municipalidades progressistas é anterior à redemocratização, apesar das suas limitações, representam hoje o que de melhor dispomos para viabilizar a regulamentação de assentamentos precários, numa antítese ao histórico zoneamento excludente e aos seus padrões inalcançáveis. As ZEIS, por definição, integram a regularização fundiária, a regularização urbanística e a urbanização, as quais estão intrinsecamente ligadas, no instrumento, à gestão democrática por meio de seus respectivos conselhos gestores. Embora não estejam detalhadas no Estatuto da Cidade, as ZEIS constituem uma síntese dos seus elementos centrais supracitados.

Entretanto, a despeito da grande adoção do instrumento nos planos diretores brasileiros, a prática de consolidar e legalizar o assentamento existente sem um levantamento preciso de suas características espaciais/urbanísticas (tamanho de lote, altura dos edifícios, largura das vias) persiste. Tal prática não altera as relações de poder existentes no território e perpetua uma condição de ausência/precariedade e desresponsabilização do Estado sobre a urbanização das periferias urbanas, inviabilizando o projeto da gestão democrática da cidade, bem como da construção de autonomia política de seus moradores. Nesses territórios, a lógica de alocação de serviços urbanos permanece seguindo a noção de troca de favores entre moradores, supostamente destituídos de direitos devido a sua condição jurídica formal de ilegalidade. Os agentes políticos tendem a se apropriar desta condição de vulnerabilidade legal para implantar ações com a finalidade de se perpetuar no poder. O caso da ZEIS Bom Jardim irá informar a reflexão, com fatos concretos ilustrando esses processos mencionados.

## 2 A ZEIS BOM JARDIM

O território demarcado como ZEIS Bom Jardim (Ver Figura 1) é marcado pela falta de anuência às regulações urbanas e fundiárias de modo ainda mais acentuado do que na cidade como um todo. O processo de desenvolvimento urbano nessa região ocorreu por meio de loteamentos irregulares nos espaços mais adequados e ocupações clandestinas em áreas menos favoráveis à urbanização, como as margens do rio Maranguapinho e seus afluentes (FREITAS, 2016). Além disso, o território possui um dos piores índices de atendimento de redes de esgoto domiciliar e drenagem. Tudo isso em uma região cujos índices socioeconômicos, como renda e alfabetização, estão abaixo da média da cidade e com taxas de crescimento populacional superiores àquelas com melhor infraestrutura e serviços urbanos (IBGE, 2010).

FIGURA 1. LOCALIZAÇÃO DA ZEIS BOM JARDIM EM FORTALEZA



Fonte: Elaboração própria.

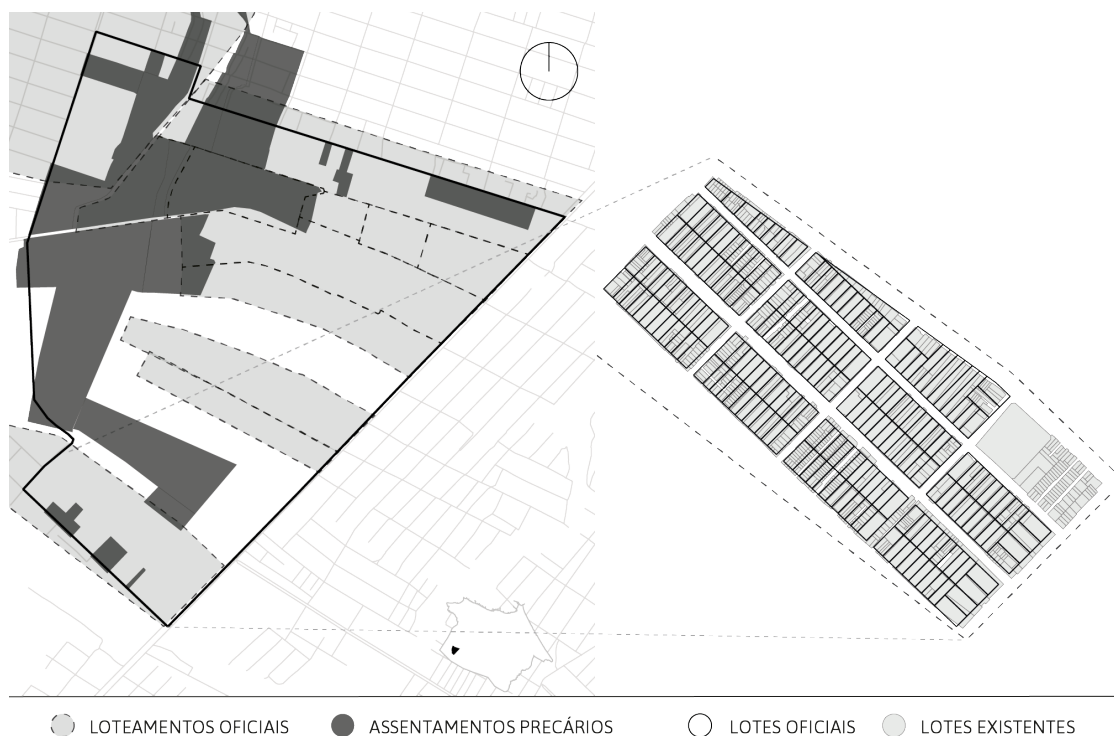
### **A dimensão técnica: o conflito entre a norma legal vigente e a cidade real**

O exercício de ler os padrões de uso e ocupação do solo da ZEIS Bom Jardim, mediante visualização e representação da forma urbana existente, revelou de fato uma clara dissociação com a regulação urbana. Mesmo na terra relativamente barata nos arredores de Fortaleza, os parâmetros urbanos legais não são atendidos pela população, seja por causa

das práticas especulativas dos proprietários dos lotes nos loteamentos aprovados, seja devido a um ambiente de total ausência de controle urbano pelo Estado.

Em primeiro lugar, sobrepusemos no mesmo mapa os assentamentos precários e os limites dos loteamentos aprovados para a área (Ver Figura 2). Verificamos, então, que, onde existem loteamentos aprovados, os lotes existentes diferem dos lotes oficiais e que parte do território da ZEIS nunca foi oficialmente loteada, embora densamente ocupada. De acordo com o projeto original dos loteamentos aprovados, todos os lotes têm pelo menos 230 metros quadrados, mas, na prática, muitos desses lotes foram subdivididos, gerando lotes com área consideravelmente menor do que a área mínima legal, especialmente nos casos dos lotes de esquina. Tal fato corrobora com a tese da incapacidade do mercado formal de responder adequadamente à necessidade de terras a preços acessíveis, visto que, entre outras coisas, a maior parte da população não pode pagar o preço do tamanho mínimo do lote (PEQUENO; FREITAS, 2012). Pudemos perceber também que, por vezes, parte de um projeto de loteamento sobrepõe-se a outro projeto, revelando que nem mesmo as propriedades de terra da “cidade formal” estão precisamente definidas, o que por si só já gera irregularidades. No caso das áreas não loteadas oficialmente, percebe-se que esta não recebeu esforços do Estado para reservar espaço para o sistema viário, área de preservação ambiental e outros espaços públicos. Nestes casos, as vias foram provavelmente demarcadas pelos próprios construtores das casas à medida que a ocupação estava ocorrendo, com mais ou menos "regularidade" de acordo com a existência ou não de controle pelos líderes de suas respectivas ocupações.

FIGURA 2. LOTEAMENTOS APROVADOS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA ZEIS BOM JARDIM



Fonte: Elaboração própria com base em dados do PLHIS (2016) e da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2015)



Percebemos ainda que o poder público só possuía informação urbanística sobre a porção que continha loteamentos aprovados<sup>1</sup> (Ver Figura 3), correspondente a menos de 30% da área, e que devido à ausência de controle do poder público, os espaços destinados às praças e áreas verdes/institucionais haviam sido ocupados pela população, o que explica a enorme carência de espaços coletivos diagnosticada. Ademais, a porção do território constituída de glebas não loteadas e informalmente ocupadas pelos moradores possuía grandes limitações ambientais, sendo bastante suscetíveis a enchentes, entretanto o Plano Diretor não havia classificado esta porção como área de proteção/preservação ambiental, deixando espaços para o processo de adensamento descontrolado.

FIGURA 3. COMPARAÇÃO ENTRE O DADO DA GEOMETRIA DOS LOTES ANTES (OFICIAL) E O DADO DEPOIS DO DESENHO DOS LOTES FALTANTES



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2015)

Em ambos os contextos (de divergência do loteamento aprovado e de ausência de projeto de loteamento) percebemos problemas também na escala da unidade habitacional, a começar pelo reduzido tamanho do lote. De fato, de acordo com as aferições realizadas, mais de 60% dos lotes têm uma área abaixo do mínimo de 125 metros quadrados, que é a área mínima legal estabelecida pelo plano diretor atual, sem levar em conta as zonas especiais. O pequeno padrão de tamanho dos lotes resulta em problemas no que diz respeito à ocupação do lote: entre os lotes com área abaixo de 125 metros quadrados, 81% têm taxa de ocupação acima de 60%, que é o máximo permitido pelo mesmo plano (Ver Tabela 1).

<sup>1</sup> Apenas 2.107 lotes estão desenhados na base oficial de lotes de Fortaleza, dentre os 7.500 lotes totais estimados nesta pesquisa.

Assim, além da capacidade de pagamento da população em relação ao tamanho do lote, os edifícios existentes via de regra não são compatíveis com os demais parâmetros urbanos legais. Ou seja, ao utilizar um lote pequeno, é inviável construir uma casa com dimensões minimamente habitáveis, que atenda a requisitos legais como a taxa de ocupação, a qual parece ser decisiva para garantir a qualidade ambiental na escala do lote. Isso pode ser visto quando se compara a proporção de lotes com taxa de ocupação acima do permitido (chegando a alarmantes 100% em alguns casos) em lotes acima e abaixo de 125 metros quadrados.

TABELA 1. DISTRIBUIÇÃO DE LOTES DA ZEIS BOM JARDIM DE ACORDO COM SUA ÁREA E TAXA DE OCUPAÇÃO

	ÁREA DO LOTE (m <sup>2</sup> )	> 125 m <sup>2</sup>	< 125 m <sup>2</sup>	TOTAL
TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	< 60%	1896	881	2777
	61 - 70%	386	506	892
	71 - 80%	309	695	1004
	81 - 90%	212	1044	1256
	91 - 100%	173	1429	1602
	<b>TOTAL</b>		2976	4555

Fonte: Elaboração própria.

Apesar dos resultados reveladores da ausência da atuação estatal na produção do espaço da periferia urbana, o método de análise espacial implementado mostrou-se insuficiente para informar um processo de construção de mecanismos efetivadores do direito à cidade para a população. Isto porque permanecia incompleta a nossa compreensão dos fatores que levaram os atores locais a construir os assentamentos com aquela determinada conformação. Além disso, a informação produzida permanecia nos muros da universidade, e buscávamos exatamente romper as barreiras do mundo acadêmico, disponibilizando para a sociedade os resultados. Como veremos a seguir, a aproximação com a comunidade permitiu que o extenso processo de construção dos dados urbanísticos se tornasse um elemento central no empoderamento político dos moradores.

## **A dimensão comunitária: construção da informação como elemento de emancipação política**

Para diversos autores (e.g. MAGALHÃES, 2013; NISIDA, 2017), as favelas não são *desordenadas*, existe uma ordem subjacente àquele processo de produção espaço. Se é objetivo da política de regularização transformar os moradores em agentes de transformação do seu território, fazia-se necessário ir a campo e discutir os dados coletados com os



moradores. Assim, com o objetivo de compreender a ordem social de produção e transformação do território, iniciamos um diálogo com os atores locais através da construção de um documento que ficou conhecido como Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim.

A primeira etapa do trabalho foi realizada entre novembro e dezembro de 2016, e foi composta por reuniões que trataram da metodologia proposta e da importância do envolvimento da população local em todo o processo, ou seja, buscava a mobilização comunitária. Ao longo da segunda etapa, foram realizadas seis Oficinas de Diagnóstico, com em média 20 pessoas, aos sábados, entre março e maio de 2017, nos quatro maiores assentamentos da ZEIS<sup>2</sup>, a saber: Marrocos, Nova Canudos, Pantanal e Ocupação da Paz. Essas pessoas eram convidadas e mobilizadas a cada semana pelos respectivos líderes comunitários, e com o apoio da Comissão ZEIS e Moradia Digna da Rede de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável do Grande Bom Jardim. Nessas oficinas, buscou-se o confronto, por comparação e complementação, de informações técnicas com o conhecimento imprescindível dos moradores, na condição de quem vivencia os problemas e sofre suas consequências. As oficinas foram divididas em quatro eixos temáticos, a saber: condições físico-ambientais; infraestrutura urbana; espaços livres; e uso e ocupação do solo. Perguntas pré-definidas, e outras que iam surgindo no decorrer da reunião em conformidade com os assuntos suscitados pelos participantes, guiaram a discussão de cada um dos eixos temáticos. Em sua maioria, as questões sugeriam a necessidade de marcar localizações em um mapa-base (Ver Figura 4), simplificado a partir do Levantamento Aerofotogramétrico de Fortaleza de 2010. Ademais, a equipe procurou registrar em atas as informações não espaciais e as ênfases dos moradores em determinados assuntos e localidades<sup>3</sup>.

FIGURA 4. MAPA COMUNITÁRIO (MARROCOS)



Fonte: Acervo Pessoal.

<sup>2</sup> 11/03 e 25/03/17 na Nova Canudos; 01/04 e 08/04/17 na Ocupação da Paz; 06/05/17 no Marrocos; e 13/05/17 no Pantanal.

<sup>3</sup> Embora se tenha procurado realizar as oficinas em locais centrais e/ ou referenciais em cada comunidade, verificou-se em todas as oficinas que a maior parte dos participantes vinha dos arredores imediatos do local de reunião.

A realização destas oficinas e a prática de assessoria técnica aprofundaram o nosso conhecimento sobre as dinâmicas espaciais locais. Comparando o processo de produção do espaço desta área informal com a área formalmente loteada percebemos aqui uma maior preocupação com a coletividade, seja através da destinação de espaços para equipamentos comunitários, ou através da prevenção de ocupação de uma área destinada a um campo de futebol. Além disso, há um esforço nos assentamentos informais menos consolidados de manter uma boa largura para as vias que estavam sendo abertas, embora apenas o tempo irá demonstrar se a organização comunitária existente será capaz de impedir avanços das casas na direção das ruas. Uma outra singularidade do processo de constituição dos assentamentos informais refere-se a uma indefinição inicial dos limites do espaço privativo de cada família. Como a terra inicialmente ocupada não possui valor de mercado, no momento inicial da ocupação era comum as famílias cederem pedaços de terrenos para outras recém-chegadas. Entretanto, percebemos também alguns casos de retenção especulativa de “terrenos baldios” nestas áreas informalmente urbanizadas. Outra questão também se destaca: diante das fragilidades ambientais do território, a população foi aos poucos aterrando os terrenos, causando um problema sanitário ainda hoje não solucionado.

FIGURA 5. OFICINA DE DIAGNÓSTICO (NOVA CANUDOS)



Fonte: Acervo Pessoal.

Às informações coletadas nas oficinas, mapeadas na escala do assentamento, somamos as informações coletadas na escala do lote por meio de questionários e levantamentos de casas, realizados entre março e junho de 2017<sup>4</sup>. Os questionários foram

---

<sup>4</sup> Foram aplicados 16 questionários na Nova Canudos (18/03 e 25/03/17), 25 na Ocupação da Paz (25/03 e 08/04/17), 7 no Marrocos (07/06/17) e 5 no Pantanal (22/06/17).

realizados com alguns participantes das oficinas e/ou moradores que eventualmente se dispuseram e, embora a quantidade de questionários não possua relevância estatística, a sua realização contribuiu para uma análise qualitativa das comunidades, complementar às análises quantitativas do diagnóstico técnico. Além das oficinas, procuramos apreender mediante observação algumas situações vividas pelos moradores, desde nossa chegada e trânsito em automóvel nos assentamentos, assim como em caminhadas pelos territórios. Posteriormente, passamos a acompanhar os moradores no diálogo com o poder público no sentido de implementação da ZEIS e a discutir com eles qual seriam os investimentos prioritários para qualificação de seu território (que viria a constituir a terceira fase do Plano Popular). Entre junho e setembro de 2018 apoiamos o processo de eleição do conselho gestor da ZEIS, por meio da realização de seminários e atividades de mobilização, como caminhadas pelas comunidades, oportunidade para travar contatos diretos com moradores, além de rodas de conversa em ruas das comunidades, exercitando o direito a voz, refletindo sobre o contexto da cidade, sobre suas realidades vividas e formas de defesa e afirmação de seus direitos.

Ao longo desse processo, entre outras coisas, verificamos a existência de especificidades na forma urbana desses assentamentos, de soluções encontradas pelos moradores para atender às suas necessidades. Essas soluções vão desde tentativas de minimizar as consequências da falta de espaço, como negociações entre lotes vizinhos de modo que uma família que aumentou possa incorporar e usufruir do quintal subutilizado do vizinho ou um cômodo em balanço no segundo pavimento que sombreia parte do sistema viário, até soluções para melhorar questões de iluminação e ventilação, como a adoção de paredes internas mais baixas e aberturas zenitais.

FIGURA 6. SOLUÇÕES ADOTADAS PELOS MORADORES



Fonte: Acervo Pessoal.

Este exercício confirmou análises da literatura nacional que afirmam que especificidades quanto à forma de produção do espaço urbano de origem informal são

consideradas e frequentemente rechaçadas pela legislação tradicional. Segundo Rolnik (2015), as regulações urbanísticas não só contemplam apenas os padrões morfológicos e tipológicos de grupos dominantes, como também sistematicamente proíbem formas de morar tradicionais de boa parte da população, e mais especificamente de certas práticas socioculturais, promovendo um processo não só de segregação social, mas também étnico-cultural.

Ademais, o diálogo com os moradores nos revelou algumas situações problemáticas de morar num assentamento informal que extrapolam a questão da precariedade habitacional e urbanística discutida na literatura de planejamento urbano brasileira. Nos referimos a um conjunto habitacional com mais de mil unidades em que o Correio não chegava porque os edifícios não tinham numeração. Ou a casos em que a prefeitura pavimentava uma rua sem construir uma denominação oficial compatível com os cadastros das companhias de serviços urbanos. Conversamos com inúmeras famílias que não tinham acesso aos postos de saúde porque não tinham comprovantes de endereço, e os postos (assim com algumas escolas) não os queriam atender, por já estarem sobrecarregados de demandas. Tais situações revelam um impacto social do contexto espacial vivido capaz de influenciar o próprio entendimento do morador enquanto membro da sociedade. Assim como o estado brasileiro tem envidado esforços no sentido de assegurar o direito ao registro civil da população brasileira, entendemos que ações para assegurar o registro urbanístico e jurídico de suas moradias são igualmente importantes. Ao contrário, os moradores dos espaços periféricos permanecem invisíveis, e sujeitos a uma lógica de clientelismo para ter acesso aos serviços, por não possuírem “cidadania urbanística”.

Para além da ampliação do nosso conhecimento sobre a realidade vivida, o diálogo com a comunidade avançou no sentido de instrumentalizar alguns atores locais, e a maneira como estes se apropriaram das informações trazidas. Estes demonstraram bastante interesse sobre a origem de seus problemas cotidianos, como a relação entre os alagamentos e a topografia da região, uma discussão facilitada pela produção de uma maquete física do relevo da área. Interessaram-se ainda pelos mecanismos institucionais de enfrentamentos destas questões, como a distância que a lei determina entre a casa e a margem do rio, por exemplo, e se instigaram a participar em audiências públicas sobre questões urbanas na câmara legislativa e no Ministério Público. Além disso, abordamos a responsabilidade de cada secretaria municipal que atua na questão (urbanismo e meio ambiente, habitação) e discutimos sobre intervenções previstas nos planos urbanos que não atendiam às suas demandas. Este foi o caso, por exemplo, da proposta de remoção integral da comunidade Ocupação da Paz prevista no Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e da proposta de uma via arterial atravessando a comunidade do Pantanal, prevista na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar n. 236, de 11 de agosto de 2017). Por outro lado, algumas propostas do poder público para a região se revelaram dignas de sua reivindicação para serem implementadas, como a regulamentação da ZEIS e a elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária para a área, conforme previsto pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Municipal 062/2009). Nestes momentos de diálogo e aprendizado mútuo, fomos capazes de enxergar uma semente do projeto emancipador do direito à cidade contido no marco legal federal: aquele contexto de diálogo e aprendizado mútuo entre o saber técnico e o saber comunitário.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto emancipador de cidade contido na Constituição Federal e detalhado no Estatuto da Cidade tem como elemento fundamental a gestão democrática do processo de urbanização. Entretanto, não há democracia sem informação. No contexto de desinformação urbanística sobre a periferia urbana brasileira, que foi o nosso ponto de partida, nem o Estado consegue atuar sobre o território, nem os moradores conseguem lutar pelos seus direitos. Faz-se necessário contribuir para que os diferentes atores urbanos conheçam as dinâmicas de construção e reconstrução da cidade, e os mecanismos legais para influenciá-las. Se pretendemos alterar a lógica de produção e reprodução das desigualdades urbanas, é necessário alterar as assimetrias existentes de conhecimento sobre as diversas porções da cidade. Somente assim podemos sonhar com a participação: o acesso à informação por todos os atores é condição para o processo democrático.

A experiência de produção e disseminação de informações sobre uma periferia urbana brasileira, nos leva a recomendar um processo dialético: se por um lado devemos politizar a dimensão técnica, o saber científico sobre a cidade, por outro lado é importante informar tecnicamente a dimensão política do processo de urbanização.

A falta de informações sobre as periferias urbanas informais não é necessariamente um resultado da omissão ou da incapacidade administrativa do poder público, mas pode-se dizer muito mais um êxito. Não interessa aos grupos dominantes que as carências desses moradores se coloquem como problema urbano. Essa falta de visibilidade é funcional e constitui um importante instrumento para o exercício arbitrário do poder. A transmissão de informações sobre esses espaços por outro lado, põe em foco as desigualdades e privilégios, empodera a população e a mune de argumentos para um controle social embasado.

Ainda que os desafios políticos pareçam intransponíveis e precisem estar em pauta, faz-se necessário produzir informações precisas e de qualidade sobre as disputas territoriais urbanas. Os entraves técnicos da regulação e regularização de assentamentos informais podem, em grande medida, ser superados com o advento dos novos meios, como as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Eles revelam, em particular, a necessidade de conhecimento da situação existente e de visualização da situação. Essas questões técnicas precisam ser discutidas e problematizadas, não apenas para informar um possível contexto político favorável, mas também para construí-lo.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.
- ANCONA, A. L. *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários*. Brasília: MCidades/SNH, 2010.
- BRASIL. Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jul. 2001.



Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2016.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Plano de Habitação de Interesse Social. In: FORTALEZA. Prefeitura Municipal. *Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial, e econômica*. Fortaleza: Iplanfor, 2016. v. 2. (Coleção Plano Fortaleza 2040).

FREITAS, C. F. S. Entre o direito à cidade institucionalizado e as insurgências dos moradores de assentamentos informais em Fortaleza. In: II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2016. n.p.

IBGE. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, A. F. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

NAKAMURA, M. S. *O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC*. 2014. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014

NISIDA, V. *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. 2017. 241 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PEQUENO, Luis Renato B.; FREITAS, Clarissa F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo: Boitempo, 2015.