



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JOÃO VITO CASTRO SILVA**

**AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA: UM HISTÓRICO DE  
LUTA.**

**FORTALEZA**

**2022**

JOÃO VITO CASTRO SILVA

AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA: UM HISTÓRICO DE  
LUTA.

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lígia Maria Silva  
Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S58z Silva, João Vito Castro.

As Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de efetivação do direito à moradia em Fortaleza: um histórico de luta / João Vito Castro Silva. – 2022.  
81 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Lúgia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. ZEIS. 2. direito à moradia. I. Título.

CDD 340

---

JOÃO VITO CASTRO SILVA

AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA: UM HISTÓRICO DE  
LUTA.

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 09/12/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Rêgo Xavier  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestranda Mayara Moreira Justa  
Universidade do Minho

Aos meus familiares e amigos, por se  
fazerem presentes em meio a qualquer  
dificuldade.

Ao NAJUC, por permitir que eu me  
enxergasse dentro do direito.

À Frente de Luta por Moradia Digna, por  
ser exemplo de luta organizada e  
articulação comunitária.

## AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de iniciar sem agradecer a minha maior incentivadora, o meu maior exemplo de sensibilidade, empatia, caráter, e, sobretudo, de força: a minha mãe, Joaneliza. Sem você esse trabalho jamais existiria, pois, além de ter me proporcionado todas as oportunidades de crescimento, a senhora jamais deixou de acreditar em mim. Não consigo materializar a gratidão por, desde cedo, aprender com a senhora o significado da palavra amor.

À toda minha família esse agradecimento precisa ser estendido, porque foram meu alicerce para conseguir chegar até aqui, especialmente o meu Pai, Kaká, por sempre ter valorizado e acreditado na educação, permitindo que eu trilhasse os caminhos que desejei e nunca deixando de me apoiar; a minha irmã, Maria Clara, por estar ao meu lado independentemente de qualquer circunstância; aos meus primos, que muitas vezes também foram irmãos, e com os quais convivi mais, sobretudo durante o período da faculdade: Lara, Lianna, Isadora e Junior, obrigado por cada momento; aos meus tios pelos quais eu recebi amparo e que me fizeram ter mais que uma casa em Fortaleza, mas um lar no qual me senti amado e acolhido: Tio Clodoaldo e Tia Neuma, vocês são um exemplo para mim; aos meus padrinhos que igualmente me acolheram quando, aos 14 anos, me mudei para Fortaleza: Tio Raimundo e Tia Cláudia; e às minhas amadas tias, Liduina e Eliane.

Igualmente importantes e essenciais, preciso agradecer à Laila e ao Felipe, não somente pelo apoio e pela amizade, mas por permanecerem aqui, apesar das dificuldades que a vida nos coloca; e à Natália, por jamais ter deixado de me apoiar e me ajudar a levantar nos momentos em que pensei em desistir, eu sou grato demais pela sua amizade.

A Faculdade de Direito, em muitos momentos, me pareceu um local pouco receptivo e afetuoso, no qual era difícil conseguir se encaixar. Ainda assim, algumas pessoas mudaram essa percepção e fizeram que a graduação ganhasse cor e vida, a elas o meu muito obrigado: Ruth Ana, por ser meu ombro amigo de todas as horas, por ser uma das pessoas mais empáticas e cuidadosas que já conheci, e, claro, por sempre topa tudo; Bella, por ser a agitação e coragem que eu precisei nos momentos de fraqueza; Layessa, pela assertividade e pelo apoio que nunca faltaram; Ariel, por cada conversa e playlist compartilhada; Samuel, por ser a pessoa mais alegre, divertida e parceira; Bia, pela delicadeza e pelo cuidado sempre

presentes; Jean, por toda a ajuda e pelas muitas risadas compartilhadas; e Neto, por me fazer sentir falta de ser perturbado diariamente.

A minha vivência na universidade também não teria sido a mesma, definitivamente, sem o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC). Fazer parte do NAJUC me fez enxergar um outro universo, a partir da experiência da assessoria jurídica popular, e esse foi um dos maiores presentes que a graduação pôde me proporcionar. Vida longa a esse projeto e o meu muito obrigado aos que vieram antes e me presentearam com o melhor acolhimento possível: Carol, Ívina, Gláucia, Thaís, Lara, Eduardo, Ítalo Aquino, Bella, Layessa, Ariel; e aos que comigo compartilharam dessa vivência: Ruth, Bia, Eric, Moisés, Sarah, Matheus e Thamara.

E foi por meio do NAJUC que pude conhecer pessoas e histórias que muito influenciaram para que eu escolhesse tratar sobre ZEIS e direito à moradia no trabalho de conclusão. Por isso, um obrigado especial a cada um e a cada uma que constrói a potência que é a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD). Jamais verei o mundo com os mesmos olhos depois de conhecer a luta e a coragem simbolizadas por esse grupo.

A experiência no NAJUC também foi fortemente impactada pela presença da Professora Lígia Melo, que com muita gentileza aceitou orientar essa pesquisa. As inúmeras conversas motivacionais, reflexivas e igualmente provocativas que tivemos durante todos esses anos serão para sempre por mim lembradas, assim como os seus ensinamentos irão reverberar no exercício profissional de cada um daqueles que tiveram a honra de serem acompanhados pela senhora. Muito obrigado por ser um exemplo de pensamento crítico dentro do direito, mas, para além disso, pela coragem e pela força para sempre se posicionar ao lado de quem precisa e do que importa.

Por fim, agradeço à professora Beatriz Xavier, por aceitar compor a banca de avaliação dessa monografia, e por também desempenhar com tanta sabedoria e comprometimento a docência, e à Mayara Justa, que igualmente aceitou o convite e por quem nutro muita admiração, por ser um exemplo de advogada popular e pela importância que desempenha na luta pelo direito à moradia em Fortaleza.

“Aos esfarrapados do mundo, e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam.” (PAULO FREIRE).



## RESUMO

O direito à moradia foi reconhecido como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, partindo da noção internacionalmente desenvolvida, por meio de tratados e convenções, de que devem ser englobados mais aspectos do que apenas o local para morar. Posteriormente, houve a incorporação, no ordenamento jurídico brasileiro, dessa noção ampla de direito à moradia, que o prevê em conjunto aos demais direitos básicos e essenciais ao estabelecimento da qualidade de vida e à própria noção de dignidade da pessoa humana, como acesso à saneamento básico, à água potável, à alimentação e aos serviços de saúde, educação, transporte e lazer, por exemplo. Dito isso, o presente trabalho se dedica a estudar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) enquanto instrumento de efetivação do direito à moradia, mais especificamente no contexto local, do município de Fortaleza. Para isso, tratou de estudar o ordenamento jurídico no que diz respeito à hierarquia normativa que parte da CF/88, com o capítulo que trata da política urbana, passando pelo Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta tais questões, e chegando até o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP/FOR). O estudo foi pautado tanto na bibliografia produzida a respeito da temática das ZEIS e do direito à moradia, concentrando-se na área jurídica, mas, também, dialogando com áreas que se dedicam à temática de igual modo, como a arquitetura e as políticas públicas. A partir disso, buscou-se identificar as potencialidades das ZEIS enquanto instrumento que utiliza o zoneamento para promover regularização urbanística de assentamentos precários, analisando como o processo de implementação dessas áreas vem acontecendo em Fortaleza. Nesse contexto, foi possível identificar os avanços conquistados até o momento, com destaque para o início do processo de regularização de 10 ZEIS destacadas como prioritárias na cidade, ao mesmo passo em que se visualiza inúmeras problemáticas que fazem o instrumento não ter sido plenamente efetivado até o momento. Ainda, foi possível perceber que as conquistas até aqui alcançadas foram fruto da articulação e mobilização popular das comunidades que são impactadas pelos problemas urbanos, em especial no tocante à moradia.

**Palavras-chave:** ZEIS; direito à moradia; instrumentos urbanísticos.

## **ABSTRACT**

The right to housing was recognized as a fundamental right in the Federal Constitution of 1988, based on the internationally developed notion, through treaties and conventions, that more aspects than just the place to live should be included. Thus, there is the incorporation, in the Brazilian legal system, of the broad notion of the right to housing, which provides for it together with other basic and essential rights to the establishment of quality of life and the very notion of human dignity, such as access basic sanitation, drinking water, food, health services, education, transport and leisure, for example. That said, the present work is dedicated to studying the Special Social Interest Zones (ZEIS) as an instrument for the realization of the right to housing, more specifically in the local context, in the municipality of Fortaleza. For this, it tried to study the legal system with regard to the normative hierarchy that starts from CF/88, with the chapter that deals with urban policy, passing through the City Statute, the federal law that regulates such issues, and reaching the Plano Participatory Director (PDP/FOR) of Fortaleza. The study was based both on the bibliography produced on the subject of ZEIS and the right to housing, focusing on the legal area, but also dialoguing with productions in the fields of architecture and public policies. From this, we sought to identify the potential of ZEIS as an instrument that uses zoning to promote urban regularization of precarious settlements, analyzing how the implementation process of these areas has been happening in Fortaleza. In this context, it was possible to identify the advances achieved so far, with emphasis on the beginning of the regularization process of 10 ZEIS highlighted as priorities in the city, at the same time that numerous problems are visualized that make the instrument not have been fully implemented until the moment. Furthermore, it was possible to see that the achievements achieved so far were the result of articulation and popular mobilization of communities that are impacted by urban problems, especially with regard to housing.

**Keywords:** ZEIS; right to housing; urban instruments.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CMF	Câmara Municipal de Fortaleza
CF/88	Constituição Federal de 1988
CTICZ	Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das ZEIS
CPARZ	Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EFTA	Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar
EPRU	Emenda Popular pela Reforma Urbana
FLMD	Frente de Luta Por Moradia Digna
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
HABITAFOR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	Habitação de Interesse Social
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
PT	Partido dos Trabalhadores
PDDI	Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDP/FOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PPA	Plano Plurianual
PREZEIS	Programa de Regularização Fundiária em ZEIS
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
ONU	Organização das Nações Unidas

OUC	Operação Urbana Consorciada
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
ZEDUS	Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	17
2.1 A previsão internacional do direito à moradia a partir da consagração dos direitos humanos	17
2.2 A constitucionalização do direito à moradia no Brasil	20
2.3 A política urbana instaurada pela CF/88 e a efetivação do direito à moradia	25
3 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA	32
3.1 A importância do zoneamento especial para a visibilização da cidade informal e para a promoção de moradia digna	32
3.2 A previsão legal das ZEIS e o seu processo de implementação	37
3.3 Previsão das ZEIS em Fortaleza: Plano Diretor Participativo de 2009	39
4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA	48
4.1 As etapas do processo de implementação das ZEIS	48
4.2 Possíveis entraves econômicos e políticos na condução da política urbana municipal	56
4.2.1 <i>A questão orçamentária</i>	59
4.2.2 <i>A escolha dos instrumentos urbanísticos a serem priorizados pela Administração Pública</i>	61
4.3 A possibilidade de regularização real a partir dos PIRFs	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é previsto constitucionalmente como um direito social, sendo dever do Estado ofertá-lo a todos os cidadãos. Apesar disso, uma parcela da população ainda tem, constantemente, o seu acesso a tal direito violado, em razão do processo de crescimento das cidades brasileiras ter se dado de forma excludente. Assim, o surgimento, bem como o crescimento exponencial dos assentamentos precários representou o descompasso entre a urbanização do Brasil e a capacidade econômica de parte da população em acessar à terra urbana. A partir de tal fato, gerou-se a segregação de grupos sociais que, diante da incapacidade de ocupar os grandes centros urbanos, encontram-se à margem da legalidade, tanto no que diz respeito à regularização fundiária, quanto na adequação aos parâmetros urbanísticos que versam sobre o uso e a ocupação do solo, por exemplo.

Diante disso, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) aparecem como uma forma de romper com essa lógica, possibilitando que os assentamentos precários recebam tratamento diferenciado do Estado, passando por um processo de regularização destinado a, considerando suas particularidades, oferecer a possibilidade de efetivação da moradia digna e do direito à cidade como um todo.

O presente trabalho, nessa perspectiva, volta-se a estudar as ZEIS enquanto instrumento urbanístico capaz de promover moradia digna, o que torna a análise de tal instrumento, bem como de seu processo de implementação na cidade de Fortaleza, o objetivo central de estudo, a fim de identificar possíveis incoerências ou irregularidades que impactam e, possivelmente, prejudicam a real aplicação do instrumento. Simultaneamente, ao realizar tal análise, pretendeu-se, também, expor a importância da articulação popular nesse contexto, reconhecendo a fundamentalidade da luta popular para conquistar avanços.

A metodologia utilizada para a pesquisa foi a qualitativa, centralizada na análise bibliográfica, voltada mais especificamente às obras do direito que tratam da questão da moradia e das ZEIS, predominantemente no campo do direito urbanístico, mas, também, dialogando com produções da arquitetura e urbanismo e das políticas públicas, áreas que igualmente se dedicam a estudar a temática.

Ademais, foram fundamentais na pesquisa bibliográfica os instrumentos normativos que tratam sobre o objeto de estudo, como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e os decretos municipais que dispõem sobre o processo de implementação das ZEIS.

Desse modo, tendo em vista o estabelecimento do objeto de estudo, dos objetivos e da metodologia do trabalho, foi possível dividi-lo em três capítulos de desenvolvimento, os quais são precedidos das considerações finais.

O primeiro capítulo é destinado a abordar o desenvolvimento do direito à moradia em sua concepção ampla, a partir da consagração dos direitos humanos em âmbito internacional e, posteriormente, da promulgação da Constituição Federal de 1988. Para isso, tratou-se dos aspectos históricos e políticos que culminaram na presença do capítulo que trata da política urbana, dentro do texto constitucional, e das consequências que os princípios ali previstos impuseram sobre o papel do Estado na efetivação do direito à moradia.

Por sua vez, o segundo capítulo se dedica a analisar as ZEIS, desde a sua previsão inicial, no Estatuto da Cidade, até a sua inclusão dentro da política urbana local, promovida pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza. No intuito de evidenciar os objetivos desse instrumento e, também, a sua potencialidade, o referido capítulo trata sobre a importância do zoneamento especial para que a cidade informal, da qual fazem parte os assentamentos precários, seja visibilizada, e, conseqüentemente, para que se efetive o direito à moradia nesses locais.

Já no terceiro capítulo, entendendo os objetivos das ZEIS enquanto instrumento urbanístico e conhecendo as normas que determinam como deve ocorrer o processo de implementação desse tipo de zoneamento, buscou-se evidenciar como tem se dado, por parte do Poder Público de Fortaleza, a aplicação das ZEIS. Desse modo, foram abordadas as etapas enfrentadas até o momento, no que diz respeito à implementação das ZEIS, o que permitiu identificar os entraves político econômicos que impactam na (não) efetivação do instrumento e, por conseguinte, continuam impedindo que as populações desses territórios tenham acesso à moradia digna. Ademais, também observou-se a importância da luta popular para que o processo de regularização das ZEIS esteja acontecendo, mesmo diante dos obstáculos destacados ao longo do trabalho.

Ao final, as considerações finais trazem algumas conclusões que podem ser verificadas após o desenvolvimento do trabalho, evidenciando as problemáticas

postas ao real aproveitamento das ZEIS, mas, também, reconhecendo que o instrumento é utilizado como mecanismo de luta por parte das comunidades que têm o direito à moradia violado.



## **2 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Para compreender a concepção do direito à moradia, é preciso, antes de tudo, analisar o processo histórico, social e político que culminou na sua presença dentre os dispositivos legais, não somente no Brasil, como também em âmbito internacional.

Diante disso, o presente capítulo se dedicará a analisar o surgimento do direito à moradia nos dispositivos legais, ao mesmo passo em que se evidencia a estruturação desigual da sociedade, a qual, simultaneamente, gera o déficit no acesso à moradia, impedindo que tal direito seja concedido a uma enorme parcela da população.

Ainda, será abordada a construção da política habitacional brasileira, a partir da constitucionalização da moradia e da ordem constitucional instaurada a partir de 1988 e, posteriormente, pelas leis infraconstitucionais que lhe sucederam.

### **2.1 A previsão internacional do direito à moradia a partir da consagração dos direitos humanos**

De início, é possível destacar que os direitos individuais surgem como forma de inverter as perspectivas que formavam a sociedade na Idade Antiga, época em que o poder de monarcas era irrestrito e colocado acima de qualquer prerrogativa em relação aos demais indivíduos.

As liberdades individuais, neste contexto, aparecem como meio de subverter tal lógica: em vez de os cidadãos dependerem da benevolência de um monarca superior, passam a gozar de liberdades e garantias naturais à própria existência humana (BOBBIO, 2004, p. 04).

Observa-se, então, que os direitos individuais nascem da necessidade de proteger os cidadãos de abusos, em uma época que a Igreja e o Estado eram politicamente interligados, exercendo intenso poder de influência sobre as condutas daqueles que ocupavam o poder. Essa influência gerava mecanismos de opressão e imposição de valores e de padrões de comportamento, por exemplo.

Deste momento de consagração dos direitos individuais até a presença de tais garantias nas próprias disposições constitucionais, tem-se o surgimento de

um verdadeiro meio eficaz de proteção dos cidadãos (OLIVEIRA, 2014, p. 19), razão pela qual tornam-se tão importantes.

Faz-se necessário destacar, nesse contexto, que os direitos humanos passam a ser reconhecidos internacionalmente a partir da assinatura dos principais tratados e convenções, nos quais buscou-se convencionar premissas básicas à existência humana, as quais devem guiar todas as nações em busca de garantir o mínimo existencial aos indivíduos, em uma época que os esforços da comunidade internacional eram destinados a evitar estados de exceções e grandes guerras, momentos em que notoriamente houve mortes em massa, além de perseguições e de violações de direitos.

Tratando especificamente do direito à moradia, cujo presente trabalho se dedica a estudar, foi introduzido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>1</sup>, na qual esteve presente como parte do padrão de vida estabelecido como adequado. Assim, o Artigo 25<sup>2</sup> da DUDH prevê que todos os seres humanos devem obter um padrão de vida capaz de garantir saúde e bem-estar, englobando entre o conceito de padrão de vida adequado: alimentação, vestuário, cuidados médicos, serviços sociais indispensáveis e, especialmente para os fins aqui discutidos, a habitação (ONU, 1948).

Merece menção, também, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, o qual foi ratificado pelo Brasil em 1992 e prevê o direito à moradia como universal a todos, a fim de assegurar o nível de vida adequado, sendo tão essencial quanto a alimentação, por exemplo. O referido Pacto determina que os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Documento aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948.

<sup>2</sup> Artigo 23 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. 4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

[...] Artigo 25 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

<sup>3</sup> Artigo 11 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível

Com a presença cada vez maior da moradia dentro dos tratados e convenções que versam sobre os direitos básicos e inerentes à condição humana, passou-se a dispor dos aspectos que configurariam, de fato, o direito à moradia. E não somente o acesso à moradia, mas, em especial, à moradia digna.

Neste sentido, versou o Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, o qual, em alusão ao art. 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, acima citado, se dedicou a qualificar o que seria uma moradia adequada.

Segundo o Comitê, o conceito de moradia adequada evidencia um certo número de fatores que devem ser considerados, como segurança da posse, custo acessível, habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, adequação cultural e acessibilidade.

Esses fatores compõem o que se considera como conceito amplo de direito à moradia, que contempla muito além da noção básica de ter um lar, ou seja, um teto. Isso porque todos estes elementos, caso lidos de forma interligada, integram a própria noção de dignidade da pessoa humana, incluindo o respeito a todos os elementos citados pelo Pacto Internacional em comento (OLIVEIRA, 2014, p. 52).

Nelson Saule Junior (2004, p. 43), sobre o conceito amplo de direito à moradia, discorre que este não deve ser interpretado de forma limitada ou restritiva, sendo igualado a, apenas, o abrigo fornecido meramente como um “telhado sobre a cabeça”, ou mesmo a uma noção que lhe considere exclusivamente como um produto. Para o autor, o direito à moradia deve ser considerado enquanto um direito à vida com segurança, paz e dignidade em algum lugar, tratando de dois aspectos: i- o vínculo do direito à moradia com outros direitos básicos que compõem a dignidade inerente à pessoa humana; e ii- a referência do art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU deve ser entendida não apenas como moradia, mas, sim, moradia adequada.

É importante enfatizar, nessa perspectiva, o caráter amplo do direito à moradia, porquanto a sua limitação ao lar/teto para morar ser prejudicial às discussões sobre a (não) efetivação desse direito, para além do fato de existirem

---

de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

inúmeras políticas públicas igualmente limitadas, que não se dispõem a visualizar a moradia digna como elemento essencial e, principalmente, como um bem extrapatrimonial.

Sergio Iglesias (2008, p. 45) reflete exatamente sobre o caráter extrapatrimonial da moradia, ao considerar que tal direito consiste num bem irrenunciável da pessoa natural, sobre o qual a proteção jurídica independe de local físico, sendo um bem por meio do qual as pessoas exercem a individualidade na vida cotidiana, significando, portanto, como algo inerente ao exercício da vida humana.

Nessa perspectiva, a moradia é colocada como um “continente” que transporta as dimensões sociais e biológicas do homem, posto que por meio dela os indivíduos conseguem expor sua subjetividade em meio ao convívio social (LE CORBUSIER, 2000, p. 67). Assim, a proteção do lar significaria a proteção da própria existência humana, assegurando a intimidade e a vida privada.

Dito isso, observa-se que a previsão internacional do direito à moradia significou a relevância de ser assegurada, a qualquer indivíduo, a qualidade de, muito mais do que ter um lar para morar, dispor de elementos essenciais que tornem essa moradia, de fato, qualificada.

Não será objeto do presente trabalho aprofundar de forma detalhada a legislação internacional, importando ressaltar que foi a partir da consagração dos direitos humanos, em especial da dignidade da pessoa humana, que as principais convenções internacionais passaram a, expressamente, citar o direito à moradia.

E, como já ressaltado, essa previsão de forma ampla, considerando o direito à moradia para além apenas de possuir um teto, permitiu que houvesse, também, um movimento em âmbito nacional, como será exposto a seguir, o qual fora determinante para que a moradia se tornasse um direito fundamental.

## **2.2 A constitucionalização do direito à moradia no Brasil**

Para entender os movimentos políticos, sociais e culturais que culminaram com a constitucionalização do direito à moradia no Brasil, é preciso, sobretudo, refletir acerca do próprio desenvolvimento urbano do país, o qual foi marcadamente desigual.

De início, então, pontua-se que a urbanização brasileira se confunde com o próprio processo de industrialização, o qual fora permeado pela busca por crescimento econômico, o que demandou o investimento do Estado, que passou a intervir diretamente na economia, a fim de atrair investimentos, sejam eles internos ou externos, bem como fomentar a geração de empregos. A criação das estatais, por exemplo, significou um dos meios de atração de investimentos e tentativa de desenvolvimento, característica predominante da Era Vargas (CANO, 2015).

Em uma época que o Brasil tentava se consolidar enquanto nação autônoma e financeiramente independente, o processo de industrialização era tido como fundamental para gerar crescimento, o que acabou por intensificar o processo de urbanização, incentivando as pessoas a ocuparem as cidades (CANO, 2015).

Isso porque, até a década de 1950, a população brasileira ocupava preponderantemente as áreas rurais (COSTA, 2014, p. 56), passando a migrar para as cidades exatamente a partir dos atrativos motivados por esta época, em que muitos empregos foram gerados, em um esforço do Estado para que o país se tornasse uma nação industrializada.

Ocorre que os centros urbanos não estavam preparados para receber o contingente de pessoas que passou a ocupá-los, tendo o processo de urbanização se dado de forma desordenada. Assim, a gama de sujeitos que migrou para as cidades foi submetida a espaços carentes de serviços urbanos adequados, restando a essas pessoas, por necessidade, a ocupação de locais inadequados e, por vezes, ilegais, posto que não havia outra alternativa diante da ausência de políticas públicas capazes de acolher essa parcela da população (ALFONSIN; LANFREDI, 2021, p. 90).

Betânia Alfonsin (2021, p. 90), ao analisar esse processo de urbanização acelerado, ainda acrescenta que a falta de planejamento foi acompanhada da preocupação estatal unicamente voltada à estética das cidades, adotando um conceito de modernização notoriamente excludente.

Tal fato é observado pelas políticas de “embelezamento”, por parte do próprio Estado, que promoviam remoções e realocações das populações de baixa renda para localidades afastadas dentro das cidades, em um processo segregacionista que, ao fim, acabou por marginalizar parcelas da população, sob a justificativa do desenvolvimento econômico que tanto se almejava (ALFONSIN; LANFREDI, 2021, p. 91).

Nessa perspectiva, Ermínia Maricato (2013, p. 140) aponta que, em vez de falta de planejamento, o que havia era um planejamento urbanístico funcionalista/modernista, em que não se pensava em resolver os problemas reais das cidades, mas, sim, em marginalizar parte da “cidade real”, na medida em que os planos baseavam-se em torno de parâmetros extremamente tecnocratas, a partir dos escritórios de arquitetos e urbanistas, ignorando o diagnóstico das condições reais da cidade.

A partir de tais observações, evidencia-se que a mudança na lógica de funcionamento do Estado em relação aos cidadãos, destacada no tópico anterior, apesar de bem intencionada no que diz respeito à garantia de direitos aos indivíduos, acabou ocorrendo de forma seletiva, posto que essa visualização do homem enquanto detentor de direitos não foi aplicada à totalidade da população, especialmente na realidade brasileira aqui abordada.

Diante dessa urbanização desigual e excludente, a organização das classes por ela afetadas -e prejudicadas- sempre se mostrou como um motor de mudanças sociais. Entretanto, o contexto institucional do período ditatorial era evidentemente desfavorável à incorporação de demandas populares na atuação prática do Estado, posto que o autoritarismo era responsável por tolher movimentos reivindicatórios (BARBOSA, 2021, p. 76).

A derrocada da Ditadura Militar, portanto, além de possibilitar que os movimentos populares voltassem a se organizar e, com isso, se movimentar de forma mais aberta e intensa, permitiu que a institucionalidade estivesse apta a receber as demandas da sociedade, ainda que esse processo sempre tenha envolvido a necessidade de luta por parte desses movimentos populares.

Com isso, será aqui destacado o processo que envolveu a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), responsável pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), porquanto ela tenha significado o grande marco de rompimento do regime de exceção pelo qual o Brasil passou durante os anos de regime militar, para a materialização legal do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, a sociedade pôde formular proposições para a constituinte, em um processo democrático que envolveu diversos segmentos da população. Especificamente em relação ao direito à moradia, os principais anseios dos movimentos populares foram inseridos na Emenda Popular pela Reforma Urbana (EPRU), a qual foi assinada por mais de 100 mil organizações sociais e

indivíduos envolvidos com o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (FERNANDES, 2008, p. 4).

O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) nasceu exatamente nesse contexto de redemocratização, no período posterior à ditadura, reunindo diversos movimentos sociais, sindicatos, organizações acadêmicas e coletivos da sociedade civil engajados com a questão urbana (BONDUKI, 2018, p. 83).

A partir da organização do MNRU, então, foram travadas inúmeras discussões em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que consistia numa articulação de todos os atores envolvidos nesse processo de luta pela reforma urbana (LAGO, 2010, p. 137), e onde foram recuperadas inúmeras proposições elaboradas ainda na década de 1960, no contexto das lutas latino-americanas por cidades mais inclusivas (MARICATO, 2015, p. 15).

Essas articulações promovidas pelo MNRU resultaram, portanto, na transposição de inúmeros anseios populares para a EPRU, na qual o direito à moradia foi inserido de forma articulada com outros serviços essenciais, como acesso à iluminação, transporte público, energia elétrica, saúde, lazer, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural (BARBOSA, 2021, p. 80).

A referida emenda trouxe, ainda, a definição de função social da propriedade urbana, prevendo diversos instrumentos de política urbana, dentre eles a usucapião, prevista inicialmente com a demanda da posse por três anos, para imóveis de até 300 metros quadrados, além da usucapião coletiva (LAGO, 2010, p. 164).

Extraíam-se da EPRU, então, princípios gerais como a autonomia do governo municipal, a gestão democrática das cidades, o direito à regularização de assentamentos informais consolidados, a função social da propriedade urbana, o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas e, especialmente, o direito à moradia (BARBOSA, 2021, p. 80).

Ocorre que as lutas travadas em torno da ANC foram inúmeras, havendo conflitantes interesses em torno do que viria a, efetivamente, ser inserido no texto constitucional, posto que, apesar das demandas populares terem sido inseridas no processo, é inegável a força dos setores dominantes da sociedade no que diz respeito ao poder econômico e à consequente influência política exercida.

Por essa razão, percebe-se que houve uma grande “desidratação” dos anseios do MNRU no momento que a CF/88 foi promulgada, posto que a maior parte

dos instrumentos e das disposições mais específicas acabou ficando pendente de regulamentação, o que apenas veio a ocorrer anos (e até décadas) depois, por meio de leis infraconstitucionais (BARBOSA, 2021, p. 81).

Dito isso, apesar de ser inegável a importância da referida emenda popular na instituição do capítulo referente à política urbana<sup>4</sup>, torna-se muito importante destacar essa derrota sofrida pelo MNRU, posto que fora determinante para que o direito à moradia não estivesse expressamente presente no texto constitucional inicialmente.

Essa previsão expressa do direito à moradia só veio a ocorrer anos depois, com a Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000<sup>5</sup>, a qual inseriu tal direito no rol do artigo 6º da CF/88, que dispõe sobre os direitos sociais.

Embora já se pudesse falar, anteriormente a EC nº 26/2000, que o ordenamento jurídico brasileiro havia incorporado a moradia entre os direitos fundamentais, porquanto este esteja intrinsecamente interligado à concepção de dignidade da pessoa humana (SARLET, 2009, p. 110), foi importante a menção expressa à moradia enfim constar no texto constitucional, para dar ainda mais peso ao dever do Estado em garantir tal prerrogativa aos cidadãos.

---

<sup>4</sup> O capítulo da política urbana inserido na CF/88 prevê os seguintes artigos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>5</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



Assim, percebe-se que a CF/88 delimitou, de forma muito clara, o papel do Estado em executar políticas públicas que possibilitem a população de ter acesso aos direitos fundamentais. Essa, inclusive, é uma característica marcante da Carta Magna, que pode ser definida como “Constituição social, dirigente e compromissária” (STRECK, 2013, p. 38).

Portanto, partindo do reconhecimento desse caráter garantidor da CF/88, é preciso analisar e identificar a estrutura da política urbana instaurada pelo texto constitucional, a fim de compreender os mecanismos de efetivação do direito à moradia por ela previstos.

### **2.3 A política urbana instaurada pela CF/88 e a efetivação do direito à moradia**

Conforme vinha-se destacando, a CF/88 foi um marco não somente pela positivação dos direitos fundamentais, mas pela estruturação de um sistema que pretende protegê-los, definindo de forma clara o papel do Estado para isso. Para Lígia Casimiro (2010, p. 49), pela primeira vez, houve a determinação constitucional de diretrizes, sejam elas jurídicas ou políticas, para conduzir políticas públicas específicas de desenvolvimento urbano, pautado na proteção e na promoção dos direitos sociais.

Essa determinação é feita, já de início, quando a CF/88 determina as competências de cada ente federativo, delimitando as ações a serem executadas, de acordo com o tipo de serviço e com o seu alcance, tendo em vista existirem interesses nacionais, regionais e locais. Sobre os interesses locais, inclusive, é predominante a atribuição aos municípios, que são considerados como entes federados e, por meio do artigo 30 da Constituição, têm suas competências definidas.

Especificamente quanto à moradia, Guilherme Barbosa (2021, p. 91) ressalta que o referido artigo 30 da CF/88 estabelece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; organizar os serviços públicos de interesse local e tratar do ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (BRASIL, 1988).

Tal fato evidencia a descentralização promovida pela CF/88, tendo em vista que, anteriormente, aos municípios era garantido, apenas, governo próprio e

competências exclusivas, e, a partir da Constituição, estes passaram a ter autogoverno, poder de auto-organização e competências exclusivas ampliadas (BARBOSA, 2021, p. 90).

Além disso, é importante mencionar a competência comum à União, aos estados e aos municípios, de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, de acordo com o inciso IX do art. 23 da Constituição (BRASIL, 1988).

Seguindo com a nova ordem constitucional, foi preciso que o texto constitucional estabelecesse um arcabouço de princípios e diretrizes a fim de guiar o Poder Público na execução de políticas que, de fato, objetivassem efetivar os direitos inicialmente previstos.

Exatamente este o fim da política urbana determinada pela CF/88, que é classificada como um conjunto de estratégias políticas, sejam elas normas, diretrizes ou ações, destinadas ao Poder Público, de forma articulada com outros atores, com o objetivo de desenvolver a função social da cidade para propiciar bem-estar aos habitantes (CASIMIRO, 2010, p. 52).

Todos os direitos fundamentais previstos na CF/88, sejam eles sociais, econômicos ou culturais, por exemplo, demandam uma concretização real, ou seja, uma efetivação, a partir de ações do Estado, que se materializam em políticas públicas, de forma que a simples positivação não atinge tal fim.

Essa é uma discussão, inclusive, acerca da efetividade dos direitos sociais, posto que, enquanto normas jurídicas, possuem validade e vigência, ou seja, são eficazes, contudo nem sempre os cidadãos realmente têm acesso a tais direitos, o que impossibilita que estejam efetivados (OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Nessa perspectiva, muitos autores tratam da diferença entre efetividade e eficácia, embora possam ser vistos como conceitos complementares. Tratando-se especificamente dos direitos sociais, tem-se a necessidade de, muito além de serem positivados, demandarem ações, como já exposto, por parte do Estado, para que os cidadãos de fato tenham acesso a tais direitos.

Nesse sentido, a efetividade seria uma forma de eficácia, a exemplo da comparação lançada por Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2008, p. 167), que fala sobre uma hipotética norma que prevê a obrigatoriedade do uso de determinado aparelho para a proteção do trabalhador. Entretanto, se tal aparelho não existe no

mercado, nem há menção à sua produção em quantidade adequada para todos que necessitem utilizá-lo, a referida norma será ineficaz.

Portanto, a efetividade trata-se exatamente da materialização dos preceitos legais, permitindo a aproximação entre o que é previsto na legislação e o que ocorre na realidade prática (BARROSO, 2002, p. 85).

Para os fins do presente trabalho, é exatamente acerca dessa noção consistente na efetividade que se pretende observar o direito à moradia. E, justamente em vista da necessidade de políticas para garantir o acesso dos indivíduos a tal direito, em vista de efetivá-lo, a CF/88 tratou de abordar disposições mais específicas no capítulo da política urbana.

O planejamento urbano deixa de ser uma faculdade do administrador, e passa a ser vinculado aos objetivos instituídos pela República Federativa do Brasil. A execução da política urbana a cargo do Poder Público, então, deve ter o objetivo principal de promover a função social da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes<sup>6</sup> (BRASIL, 1988).

Acerca da função social das cidades, traduz-se na promoção de ordenação urbana democrática, razoável e justa, por meio da inclusão de parcelas vulneráveis da população (CASIMIRO, 2010, p. 55), aquelas que ocupam assentamentos irregulares e, por isso, necessitam que seus interesses sejam visibilizados e levados em consideração por parte do Estado. A autora sustenta que é preciso uma nova concepção, baseada na promoção da justiça social, para que as cidades consigam exercer a função social ao qual são vinculadas, posto que essa função social corresponde ao reconhecimento de que todos os habitantes devem ser incluídos como destinatários da distribuição de bens e serviços urbanos.

Ao refletir acerca de tais disposições implementadas a partir da vinculação da política urbana à função social da cidade, percebe-se a importância do Plano Diretor, instrumento previsto pelo texto constitucional como base da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes<sup>7</sup> (BRASIL, 1988).

Os Planos Diretores, à época da promulgação da CF/88, não eram, exatamente, uma figura nova. Já havia municípios aprovando os denominados como

---

<sup>6</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

<sup>7</sup> Art. 182, §1º da CF/88.

Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), posto que, ainda na década de 1970, o planejamento foi reconhecido como necessário e institucional (CASIMIRO, 2010, p. 56).

Entretanto, esse reconhecimento não dizia respeito ao planejamento como identificado a partir da CF/88, sendo bastante limitado a uma imposição dos Estados aos Municípios, que acabavam criando os planos unicamente na intenção de captar recursos, em detrimento do real planejamento da política urbana (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 37).

Em razão de tal fato é que se aponta a previsão constitucional dos planos diretores como fundamental para as pretensões de instituir uma política urbana democrática. Lígia Casimiro enfatiza exatamente tal pensamento, dispondo que alçar o planejamento à categoria de norma jurídica firmou os planos diretores como ferramenta para concretizar o Estado Democrático e Social de Direito (2010, p. 56).

Em atenção a tal observação, evidencia-se que o próprio §2º do art. 182 da CF/88 condiciona o cumprimento da função social da propriedade ao atendimento das exigências presentes no Plano Diretor como fundamento para o ordenamento da cidade. Assim, a propriedade urbana estaria cumprindo sua função social quando atendidos os fundamentos do próprio Plano Diretor daquele município.

Isto posto, sabendo que o Plano Diretor deve seguir com a própria base principiológica constitucional, percebe-se a estrutura criada pelo texto constituinte, a fim de delimitar a política urbana de forma descentralizada e, ao mesmo tempo, harmoniosa, em que os entes seguem uma linha de atuação complementar, pautada nas mesmas diretrizes.

Além disso, a CF/88 tratou sobre instrumentos específicos por meio dos quais a política urbana poderia ser executada<sup>8</sup>, como a desapropriação, o parcelamento e a edificação compulsórios e a aplicação de imposto predial e territorial urbano - IPTU, os quais viriam, posteriormente, a ser regulamentados pela legislação infraconstitucional.

---

<sup>8</sup> Art. 182 (...)

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Para Nelson Saule Júnior (1997, p. 230), a moradia é colocada como ponto central na política urbana constitucional, posto que compõe os fundamentos para a promoção da função social da propriedade, a ser delimitada de acordo com o Plano Diretor de cada município.

Assim, a função social da propriedade deve seguir princípios como o desenvolvimento sustentável, a justiça social, a democracia participativa, a cidadania, a igualdade e a soberania popular, incidindo na execução de instrumentos que fortaleçam e promovam direitos, dentre eles, a moradia digna.

Passando a abordar o outro dispositivo do capítulo referente à política urbana na CF/88, o artigo 183, tem-se a previsão de instrumentos jurídicos de promoção do acesso à propriedade. O caput do artigo versa sobre aqueles que têm a posse de área urbana de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição de terceiros, utilizando para moradia própria ou de sua família, não podendo ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988). Cumpridos tais requisitos, estaria apto a adquirir o domínio de tal área, consistindo tal hipótese no instrumento denominado como usucapião urbano. A Constituição fala, ainda, na concessão, que pode se dar tanto por meio do direito real de uso, quanto pelo uso especial para fins de moradia.<sup>9</sup>

Como já mencionado, é importantíssimo destacar que a própria Constituição já previu os citados instrumentos, mas a sua regulamentação, bem como a previsão de inúmeros outros, ficou a cargo de leis posteriores, sendo imprescindível destacar o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Aprovado mais de 10 anos após a Constituição, o Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 183 e 184, referentes à política urbana, sendo responsável por inovar na legislação pátria, que, pela primeira vez, dispôs de forma bem estruturada, a nível federal, da política urbana a ser seguida. Elida Séguin, quanto à importância do Estatuto, pontua que ele foi responsável por munir a comunidade e o Poder Público de mecanismos capazes de romper com o caráter absoluto do direito à propriedade, submetendo os interesses particulares aos públicos, o que efetiva a função social como uma verdadeira política de urbanismo social (2005, p. 4).

Para Fernandes (2010, p. 61), o Estatuto possui quatro dimensões principais: uma conceitual, destinada a evidenciar os princípios constitucionais mais centrais, como a função social da propriedade e da cidade; uma instrumental, pela

---

<sup>9</sup> Art. 183, §1º.

qual discrimina uma série de instrumentos a serem utilizados na execução prática da política urbana; uma institucional, que se refere a mecanismos para a gestão urbana por parte do Poder Público; e uma de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

Nesse contexto, então, encontram-se nos capítulos iniciais diretrizes que buscam renovar os ideais republicanos, em vista da consolidação do Estado Democrático de Direito e dos direitos sociais assegurados aos cidadãos, enquanto que, nos seguintes, são previstos instrumentos a serem aplicados pelos municípios, dando continuidade a descentralização promovida pela Constituição, a partir da figura central e uma das principais ferramentas para execução da política urbana: os Planos Diretores (CASIMIRO, 2010, p. 68).

Há, ainda, um rol (não exaustivo) de instrumentos e institutos jurídicos destinados orientar o Poder Público quanto ao planejamento e implementação de ações e modificações urbanísticas, sempre tendo em mente a busca por cidades mais justas.

Para isso, o papel dos municípios é ainda mais ressaltado, porquanto seja o principal agente responsável por entender a realidade local e, a partir dela, buscar ordenar o território urbano de acordo com o uso correto da propriedade urbana, qual seja: aquele que atende a sua função social.

Tratando especificamente da moradia, que é objeto do presente trabalho, percebe-se que é uma questão central enquanto objetivo da política urbana promovida pelo Estatuto da Cidade e, por conseguinte, pelos planos diretores. De forma objetiva, ao delimitar os requisitos para que a propriedade cumpra com sua função social, o Plano Diretor também permite identificar quais propriedades não cumprem com tal obrigação. A partir de tais conclusões, tem-se que o papel dos planos diretores é justamente balizar as ações do Poder Público, incluindo também os particulares, para que a moradia digna seja efetivada a partir da determinação de que tais áreas descumpridoras da função social passem a cumpri-la (CASIMIRO, 2010, p. 77).

Assim, reconhecendo, conforme já exposto nos tópicos anteriores, a desigualdade no acesso à terra urbana, com a urbanização desordenada e elitista, grande parte das populações de baixa renda passa a buscar solução para a falta de acesso à moradia em locais à margem da regularidade.

Nessa perspectiva, os problemas atinentes à questão habitacional precisam conversar com essa realidade, posto que é preciso não somente prover novas unidades habitacionais, como estudar formas de regulamentar essas ocupações irregulares, que carecem de segurança jurídica da posse. Para Raquel Rolnik (1999, p. 78), a ilegalidade aparece como subproduto da regulação tradicional, exatamente nesse contexto de ilegalidade urbanística, no qual as normas de padrão inflexível não conversam com grande parte da cidade, notoriamente, com os assentamentos informais.

Em vista de tais problemas, o Estatuto da Cidade busca exatamente a execução de meios de alterar esta lógica, passando a implementar formas de regularização dos espaços marginalizados da cidade, a fim de cumprir com a função social e, com isso, promover moradia digna.

Não será objetivo do presente trabalho analisar com afinco todos os instrumentos presentes no Estatuto, importando ressaltar as inúmeras possibilidades que surgem a partir da gama de instrumentos delimitada no art. 4º do Estatuto da Cidade. Eles correspondem à ideia de política urbana traçada pelos artigos 182 e 183 da CF/88 e dão substrato para que os municípios possam, enfim, efetivar direitos previstos a nível constitucional, mas distantes de serem efetivados na realidade dos cidadãos.

Nota-se, portanto, que o conjunto das disposições regulamentadas pelo Estatuto desenvolvem uma arquitetura estatal voltada à política habitacional com fins de efetivar não somente a moradia, mas diversos outros direitos sociais, os quais, juntos, dão substrato a noção de função social da cidade (BARBOSA, 2021, p. 110). Tal fato permite identificar, a partir da política urbana instituída pela CF/88, um modelo de planejamento urbanístico-habitacional calcado na concepção ampla de moradia, o que representa uma vitória para o já citado MNRU (MENEZES, 2017, p. 95).

Isto posto, diante dos inúmeros instrumentos previstos, será abordado de forma específica, no presente trabalho, o zoneamento especial de interesse social, motivo pelo qual passa-se a analisá-lo, na sequência, em relação à importância que possui para a promoção da moradia digna em assentamentos precários.

### **3 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

A fim de entender as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) enquanto instrumento urbanístico capaz de promover o acesso à moradia digna, é preciso ressaltar a sua importância dentro do contexto de formação das cidades brasileiras, notadamente em relação à urbanização acelerada e desigual. Em vista disso, o zoneamento especial ao qual se destinam as ZEIS ganha contornos de extrema importância, conforme será exposto a seguir.

#### **3.1 A importância do zoneamento especial para a visibilização da cidade informal e para a promoção de moradia digna**

Conforme já abordado anteriormente, a formação da sociedade brasileira, mais especificamente o processo de ocupação humana nos territórios urbanos, se deu de forma bastante excludente e desregrada, sendo esta uma das raízes para que nascessem os assentamentos informais (MARICATO, 2001, p. 22).

A existência das ocupações informais não se dá por acaso, mas em consequência do descompasso entre as condições sociais e econômicas de parcelas da população e os padrões urbanísticos estabelecidos nas leis (CASIMIRO, 2010, p. 164), o que permitiu e intensificou a existência da “cidade informal”.

Essa parte da cidade denominada como informal refere-se às habitações precárias, em que o solo é ocupado de forma desordenada e à margem da legislação urbanística, sem qualquer observação aos padrões de uso e ocupação da terra urbana. É preciso frisar, porém, que essa irregularidade é resultante da impossibilidade de acesso à moradia, fazendo com que aqueles socialmente mais vulneráveis busquem na informalidade um meio para alcançar esse direito fundamental.

A dificuldade no acesso à terra urbana surge de forma associada à restrição da moradia, a partir da limitação de acesso por meio da propriedade privada. Ou seja, no momento em que a possibilidade de morar dignamente é condicionada à capacidade econômica de adquirir uma propriedade, a partir do mercado residencial, negligencia-se e exclui-se a parcela mais vulnerável da sociedade (MARICATO, 2001, p. 120).



É nessa perspectiva que o número de assentamentos informais cresce exponencialmente no Brasil, tornando-se um meio da população de baixa renda apropriar-se do solo urbano, a partir não mais da propriedade, mas, na verdade, da posse da área que ocupam (CASIMIRO, 2010, p. 166).

A característica marcante das ocupações informais é a ausência de infraestrutura adequada para que seus habitantes tenham as condições ideais para uma moradia digna, visto que se encontram distantes de atender aos padrões urbanísticos e ambientais que traduzam vida adequada, ou seja, existência de direitos como saneamento básico e acesso à água potável, além da própria estrutura física das casas, que é essencial para a habitabilidade do local.

Ainda, destaca-se o impacto ambiental decorrente, pois muitas áreas, apesar de serem protegidas pelas leis ambientais, são descuidadas pelo Poder Público, o que as tornam única opção de moradia para determinados grupos sociais, que acabam recorrendo à ocupação de tais áreas, pela impossibilidade de permanecer na “cidade legal”. Isso gera não somente riscos à população, por exercer a posse em um local determinando como impróprio para tal, como ameaça a preservação natural desses espaços.

Segundo Nelson Saule Júnior (2008, p. 340), os formatos dos assentamentos precários que compõem a cidade informal variam muito, de acordo com as características locais. Assim, podem existir ocupações coletivas de prédios públicos inutilizados, em regiões centrais da cidade, ocupações individuais e coletivas de espaços vazios sob pontes e viadutos, loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental, conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados pelo Poder Público, conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias, além da existência dos cortiços e das favelas.

O que se tem em comum, em todos os tipos de ocupações irregulares, é que se dão a partir da exclusão territorial e da segregação da população de baixa renda, que em razão do pouco ou nenhum poder aquisitivo, não é capaz de acessar o mercado residencial e adquirir uma moradia.

Sabendo da existência massiva de assentamentos informais dentro das cidades brasileiras e pensando em formas de conferir a eles status de regularidade, ou seja, de permitir aos seus habitantes o acesso aos direitos dos quais são

privados diariamente, passa-se necessariamente pelo zoneamento urbano e a forma como é previsto por meio dos padrões de uso e ocupação do solo (CASIMIRO, 2010, p. 186).

O zoneamento, nesse contexto, consiste na forma como o território é dividido, se dando a partir dele a ordenação da cidade e a identificação de tipos de áreas, bem como suas características. Para José Afonso da Silva (2006, p. 41), o zoneamento a partir dos padrões de uso e ocupação do solo é um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal, ou, em outras palavras, destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares, sendo a moradia uma das principais.

Assim, observa-se que a promoção da regularização da cidade informal requer um olhar diferenciado nessa questão, pois seu objetivo, conforme pontua Lígia Casimiro (2010, p. 186), é possibilitar a permanência dos moradores que vivem em desconformidade com a lei, acolhendo os padrões urbanísticos específicos, adotados na prática pela população nas ocupações, o que terminaria por garantir, também, a própria sustentabilidade de tais ocupações.

É a partir desta percepção que surgem os zoneamentos especiais, mais especificamente o zoneamento especial de interesse social, que auxilia na implementação da política urbana para habitação, demarcando determinados espaços territoriais de maneira diferenciada. Essa forma diferenciada de demarcar os territórios é a própria essência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Nestas zonas especiais, então, prevê-se normas e índices urbanísticos próprios, além da implementação de planos urbanísticos específicos, em que os parâmetros e as regras que guiam a ocupação e o uso do solo são diferentes do padrão característico de outras áreas da cidade, tendo em vista a necessidade particular dos assentamentos informais (SAULE JUNIOR, 2008, p. 306). O autor pontua, também, que o instrumento da ZEIS surge como aplicação prática da função social da cidade e da propriedade, permitindo um desenvolvimento estratégico da cidade e, principalmente, a reorganização do território.

Assim, a origem da ZEIS perpassa, exatamente, a necessidade de incorporar as ocupações informais à cidade legal, ainda na década de 1980, quando os movimentos sociais pautavam, dentre outras questões, a reforma urbana como meio de alterar a lógica de estruturação das cidades. Essas reivindicações, feitas principalmente por meio do MNRU, à época, levaram à inclusão do capítulo da

política urbana na CF/88, já abordado anteriormente, seguindo até a instituição do Estatuto da Cidade.

A partir disso, então, percebe-se o zoneamento como instrumento de planejamento urbano, saindo da limitação imposta pela divisão do território em apenas zonas rurais, urbanas e de expansão urbana, para permitir um zoneamento funcional, a fim de reordenar o território, englobando como um todo as diversas áreas das cidades, a fim de estabelecer objetivos de planejamento, de acordo com as necessidades de cada porção do território e com as definições do próprio Plano Diretor municipal (ROMERO, 2010, p. 31).

Nota-se a utilização do zoneamento como instrumento de planejamento urbano com vistas a viabilizar partes antes ignoradas da cidade, em relação às políticas públicas do Estado, como um dos principais fatores para o surgimento das ZEIS nesse sentido (ROMERO, 2010).

Destaca-se, diante disso, como primeira experiência das ZEIS, a cidade de Recife, a partir do projeto denominado de PREZEIS (Programa de Regularização Fundiária em ZEIS), que originou a Lei Municipal nº 14.947, de 1987. A referida lei foi resultado de um processo de articulação popular de comunidades que foram zoneadas de forma especial pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Recife, à época, a Lei nº 14.511/83. A partir da mobilização popular, conseguiu-se aprovar a legislação específica para regulamentar as ZEIS previstas inicialmente (ROMERO, 2010, p. 39). Posteriormente, também registrou-se a presença das ZEIS em Diadema, município de São Paulo, até que finalmente estivessem previstas a nível federal, por meio do Estatuto da Cidade.

A partir deste momento, as ZEIS passam a ser previstas e identificadas como instituto jurídico e político, a fim de implementar uma política de habitação de interesse social, especialmente voltada à regularização de assentamentos informais, ocupados pela população de baixa renda, devendo serem previstas a nível local a partir dos Planos Diretores Municipais (CASIMIRO, 2010, p. 187).

Para Nelson Saule (2004, p. 363), o zoneamento especial de interesse social integra uma categoria específica de zoneamento, a qual aplica normas especiais de uso e ocupação do solo, podendo destinar-se tanto a áreas públicas, como particulares, ocupadas por populações de baixa renda. Essa especialidade promovida pelo instrumento é capaz de reconhecer a situação diferenciada dos assentamentos e, conseqüentemente, editar um padrão urbanístico adequado a

eles, sendo capaz de promover a regularização destes espaços sem que, necessariamente, seja necessário remover a população que neles habita.

A aplicação das ZEIS, nessa perspectiva, permite a incorporação dos espaços clandestinos à cidade formal (CASIMIRO, 2010, p. 189), possibilitando que a intervenção urbanística seja capaz de detectar contornos jurídicos e urbanísticos próprios de cada assentamento informal e de garantir o exercício da posse e da moradia digna.

Justamente em virtude dos apontamentos feitos até aqui, pode-se visualizar o papel que a ZEIS podem desempenhar na promoção de moradia digna, visto que se colocam tanto como instrumento de materialização da moradia para aqueles que não têm poder econômico de acessá-la a partir da propriedade, quanto como ferramenta de planejamento urbano, rompendo com a segregação socioespacial e fundamentando-se na função social da cidade, a qual resta associada à concretização de políticas públicas, por meio da implementação das ZEIS (CASIMIRO, 2010, p. 190).

Para Dallari (2005, p. 81), não se trata da criação de “privilégios” à população de baixa renda, mas, sim, de uma aplicação razoável do direito, que permite um tratamento diferenciado, menos elitista, dos parâmetros urbanísticos, a fim de assegurar a moradia digna prevista no art. 6º da CF/88. Segundo o autor, a ZEIS apresenta-se como ferramenta de promoção da cidadania, viabilizando o reconhecimento da situação de fato e permitindo que se torne situação de direito, respeitando as características do assentamento informal. Sob o raciocínio do autor, a ZEIS materializa o princípio constitucional da igualdade, a medida em que reconhece a desigualdade fática, social e econômica e, a partir disso, trata de forma diferenciada aqueles que necessitam de tal tratamento.

Nesta mesma senda, aduz Betânia Alfonsin (2002, p. 122) ao pontuar que as ZEIS representam um instrumento ágil e flexível para reconhecer, ao mesmo tempo, o “direito à igualdade” da população residente em assentamentos precários, ou seja, de ter o mesmo acesso que outras parcelas da população a direitos fundamentais como a moradia; e o “direito à diferença”, que importaria na necessidade particular dessas populações vulneráveis de receber um tratamento diferenciado, materializado pela flexibilização de parâmetros urbanísticos, para que alcancem o status de dignidade de suas moradias e das condições de habitabilidade as quais estão submetidas.

Portanto, a divisão jurídica e urbanística do território urbano em parcelas que autorizam esse tratamento diferenciado, enfrentando de forma real os problemas ali existentes, representa o reconhecimento das ocupações irregulares, ou seja, a visibilização da cidade informal por parte do Poder Público, que poderá direcionar políticas públicas destinadas a resolver as precariedades das ocupações e conferir possibilidade de regularização e promoção de direitos, em detrimento das remoções.

### **3.2 A previsão legal das ZEIS e o seu processo de implementação**

Entendida a importância do zoneamento especial enquanto instrumento de incorporar a cidade informal dentro das políticas promovidas pelo Poder Público e, com isso, promover moradia digna, é necessário analisar a sua previsão legal de forma mais detalhada, com vistas a entender como pode se dar o processo de implementação deste instrumento.

Passada a promulgação da CF/88 e a instituição do Estatuto da Cidade, e estando as ZEIS já previstas a nível federal como instrumento urbanístico, em 2005, por meio da Resolução nº 34, o Conselho das Cidades (ConCidades)<sup>10</sup> previu a instituição das ZEIS pelos planos diretores municipais, em seu art. 5º. O referido dispositivo determinava a demarcação dos assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da regularização fundiária.

À época, as resoluções emitidas pelo ConCidades possuíam natureza recomendatória, servindo como guia para que os entes federados compreendessem a política urbana nacional a ser adotada (CASIMIRO, 2010, p. 188), então isto significou uma recomendação do colegiado (ConCidades), que compunha a estrutura administrativa do Ministério das Cidades (hoje extinto), para que os municípios promovessem a regularização dos assentamentos informais por meio do zoneamento especial.

---

<sup>10</sup> O Conselho das Cidades (ConCidades) foi criado em 2004, representando a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU. Tratava-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, com a finalidade de estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Atualmente, a PNDU não mais encontra-se em implementação, após a troca de mandatos do Poder Executivo Federal após a saída da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Com o fim do Ministério das Cidades ainda no governo de Michel Temer (2017), estrutura da qual o ConCidades fazia parte, atualmente existe apenas o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Ainda, fundamental apontar a Lei nº 11.977/2009, a qual instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, também, tratou da regularização dos assentamentos informais localizados em áreas urbanas, prevendo as ZEIS<sup>11</sup> da mesma forma que o Estatuto da Cidade, como instrumento urbanístico para tal fim. A Lei do PMCMV, porém, foi além, pois tratou de conceituar as ZEIS, definindo-as como parcelas da área urbana instituídas pelo Plano Diretor ou outra legislação municipal, as quais devem ser destinadas à moradia de populações de baixa renda, seguindo parâmetros urbanísticos próprios (BRASIL, 2009).

Observa-se, então, que, além da estrutura da política urbana instituída desde a CF/88 até o Estatuto da Cidade, também foi importante a disposição da Lei do PMCMV para vincular as zonas especiais aos planos diretores de cada município, a quem foi delegada a responsabilidade por regulamentar o instrumento a nível local.

Sobre a forma como as ZEIS devem estar dispostas nas legislações municipais, Lígia Casimiro (2010, p. 192) pontua que os dispositivos legais precisam descrever a configuração das áreas, bem como as diretrizes que irão guiar o estabelecimento de normas especiais voltadas ao uso e à ocupação do solo, além, claro, dos instrumentos jurídicos a serem utilizados para garantir a legalidade dos assentamentos informais demarcados como ZEIS.

Ademais, é preciso que os parâmetros a serem definidos para cada zona especial estejam bem definidos em um plano específico de urbanização, o qual também deve indicar o seu formato de execução (CASIMIRO, 2010, p. 194). O referido plano deve indicar, ainda, as formas de intervenção nas Zonas Especiais, a gestão, a implementação e a manutenção delas, para permitir que a população alvo seja ouvida e participe ativamente do processo.

Partindo da previsão a nível federal da ZEIS como geral e entendendo o papel assumido pelos planos diretores de cada município quanto à implementação local do instrumento, aborda-se, na sequência, de forma direcionada, a legislação de Fortaleza, tendo em vista a necessidade de entender a previsão do instrumento a nível local, para os fins a que se destina o presente trabalho.

---

<sup>11</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

### 3.3 Previsão das ZEIS em Fortaleza: Plano Diretor Participativo de 2009

Estando as ZEIS definidas pela legislação federal, que vinculou aos planos diretores e às leis municipais específicas o papel de regulamentá-las, tendo em vista o seu papel de promover regularização dos assentamentos informais, evidencia-se a centralidade que o Poder Público municipal possui diante da questão.

Em Fortaleza, a presença das ZEIS na legislação municipal só foi introduzida em 2009, com a aprovação do Plano Diretor Participativo (PDP/FOR), instituído pela Lei Complementar nº 062. Entretanto, data de muitos anos antes o início das disputas políticas e sociais em torno da adoção, à nível local, de uma política urbana menos excludente (OLIVEIRA, 2022, p. 66).

Rememorando os processos históricos relacionados ao planejamento urbano de Fortaleza, tem-se, ainda nas décadas de 1930 e 1940, as primeiras propostas de expansão urbana a partir de uma melhor estruturação viária. A partir da década de 1960, já haveriam proposições mais voltadas à ideia de um planejamento integrado, que só veio a ser concretizado (em termos de legislação) em 1990, com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). No entanto, o PDDU foi marcadamente inviável de ser posto em prática, posto que não continha meios para viabilização do planejamento, muito menos os instrumentos para implementar tais proposições (FREITAS; PEQUENO, 2011).

Com a movimentação nacional em torno da política urbana instituída a partir da CF/88, bem como os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, houve a necessidade de revisar o PDDU, em um processo desgastante e bastante demorado. Clarissa Freitas e Renato Pequeno (2011) destacam que inúmeros obstáculos foram impostos à participação popular nos processos revisionais, para além da dificuldade do Poder Público em incorporar as demandas sociais no texto que seria encaminhado à Câmara Legislativa para aprovação, como a influência do mercado imobiliário e a contratação de consultores externos, sem diálogo com a sociedade civil, para realizar os diagnósticos que fundamentariam a revisão do Plano.

Após mais de duas tentativas de aprovação do plano, uma datada ainda da gestão do Prefeito Juraci Magalhães (OLIVEIRA, 2022, p. 67), foi somente na gestão de Luizianne Lins, em 2007, que o projeto de lei visando instituir o novo plano

diretor de Fortaleza foi encaminhado à Câmara Legislativa, sendo posteriormente aprovado, após 2 anos de intensas discussões.

Para Marília Passos Apoliano Gomes (2010, p. 61), o PDP/FOR inovou na política urbana habitacional do município, ao introduzir o macrozoneamento urbano e, mais especificamente, as ZEIS. Apesar de o instrumento ser expressamente citado apenas no artigo 6º, quando é incluído como uma das ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária, percebe-se que todas as diretrizes gerais do PDP/FOR conversam e são compatíveis com o objetivo das ZEIS.

Nesse sentido, destaca-se que, logo no artigo 2º, determina-se os objetivos, princípios e estratégias do PDP/FOR, os quais devem ser contemplados pelas leis orçamentárias do município (FORTALEZA, 2009), o que evidentemente engloba as ZEIS. Marília Passos (2010, p. 61) destaca que a implementação das ZEIS, bem como a manutenção dessas áreas depende da previsão contínua de recursos públicos destinados a elas, caso contrário tornam-se um instrumento sem efetividade real.

Adiante, o Plano discrimina os princípios da Política Urbana, citando a função social da propriedade e inserindo, de forma afirmativa, o combate à especulação imobiliária<sup>12</sup>. De igual modo, está entre os princípios fundamentais a redução das desigualdades, devendo o município garantir condições dignas de habitabilidade para as populações de baixa renda (FORTALEZA, 2009).

Ainda em termos gerais, é pertinente apontar o art. 51 do PDP/FOR, o qual lembra uma questão central no debate sobre as ZEIS, acerca da importância de

---

<sup>12</sup> Art. 3º São princípios da Política Urbana:

I - as funções socioambientais da cidade;

II - a função social da propriedade;

III - a gestão democrática da cidade;

IV - a equidade.

(...)

§ 5º - O princípio da equidade será cumprido quando as diferenças entre as pessoas e os grupos sociais forem respeitadas e, na implementação da política urbana, todas as disposições legais forem interpretadas e aplicadas de forma a reduzir as desigualdades socioeconômicas no uso e na ocupação do solo do Município de Fortaleza, devendo atender aos seguintes objetivos:

I - a construção de uma sociedade livre, justa e solidária;

II - a garantia da redução das desigualdades sociais, visando à erradicação da pobreza, da marginalização e, em especial, das favelas;

III - a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;

IV - a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, religião, idade, gênero, orientação sexual e quaisquer outras formas de discriminação.

§ 6º - O Município deverá dispor de legislações, políticas públicas e programas específicos voltados para a redução da desigualdade social, que objetivem:

I - a garantia de condições dignas de habitabilidade para a população de baixa renda; (..)



executar políticas públicas dentro da área zoneada de forma especial. Isso porque de nada adianta a previsão legislativa e a demarcação da região com ZEIS se, posteriormente, o Poder Público não fomentar a execução de políticas de continuidade das populações naquele território.

Nesse contexto, não há como os habitantes permanecerem no território se não lhes forem concedidas condições para tanto. A prestação de serviços básicos como infraestrutura, acesso à água potável, energia e saneamento, por exemplo, é prevista dentro do PDP/FOR, que determina ao Poder Público a obrigatoriedade de instalar, nas ZEIS, os serviços essenciais capazes de oferecer qualidade de vida à população que ali reside (GOMES, 2010, p. 64). Por fim, ainda em caráter geral, as ZEIS são postas pelo PDP/FOR como instrumento de regularização fundiária, elencadas no inciso VI do art. 256.

Abordadas as disposições de caráter geral, destaca-se que as ZEIS têm uma seção própria dentro do PDP/FOR, a partir do artigo 123, o qual as define como porções do território, seja de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, a partir da delimitação de critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo (FORTALEZA, 2009).

Há a imposição, por parte do PDP/FOR, de que novas ZEIS só podem ser instituídas por meio lei municipal específica, de acordo com as demandas oriundas da própria comunidade (FORTALEZA, 2009). Entretanto, apesar de tal vinculação, o §2º do art. 125 ainda possibilita a criação de novas ZEIS a partir de proposta por associações comunitárias representativas ou até pelo proprietário da área, por meio de requerimento encaminhado ao órgão municipal competente. Esta última possibilidade, entretanto, é de raríssima probabilidade, tendo em vista o comum individualismo atinente aos proprietários das terras (GOMES, 2010, p. 67).

Além disso, o PDP/FOR segue a regulação do instrumento prevendo três tipos diferentes de ZEIS. As ZEIS do tipo 01, popularmente conhecidas como de ocupação, consistem em assentamentos irregulares, com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, habitados por população de baixa renda e precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, devendo ser destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental (FORTALEZA, 2009).

Já as ZEIS do tipo 02, por sua vez, relacionam-se a duas modalidades de assentamentos. Os loteamentos clandestinos e irregulares, constituídos como amplos terrenos, divididos em ruas e lotes, os quais não seguem a legislação urbanística e, com isso, têm a regularização impossibilitada. Por conta da irregularidade destes loteamentos, o acesso a eles é opção para as classes populares, em virtude dos preços mais baratos. O segundo tipo de assentamento que compõe as ZEIS 2 é o conjunto habitacional, que pode ser público ou privado. São projetos de construção de casas que não foram feitos de acordo com a lei e precisam ser regularizados.

Para o reconhecimento de áreas como ZEIS tipos 01 e 02, são estabelecidos, pelo art. 132 do PDP/FOR, alguns requisitos, dentre eles o uso predominantemente residencial, a ocupação por população de baixa renda, que esteja consolidada há no mínimo 5 anos, contados desde a publicação da lei que regulamentou a ZEIS em específico.

Por fim, as ZEIS de tipo 03 são comumente conhecidas como vazios urbanos, terrenos normalmente dotados de infra-estrutura (saneamento, água, asfaltamento, energia), entretanto, não cumpridores de sua função social. Assim, a instituição de ZEIS nestas áreas pode possibilitar que a função social seja restabelecida, a partir do direcionamento do terreno para abrigar habitações de interesse social (GOMES, 2010, p. 70). Vislumbra-se nas ZEIS 03 a possibilidade de materializar a previsão constitucional do parágrafo 4º do artigo 182, posto que combateria os vazios urbanos produzidos pela ação do mercado imobiliário, descompromissado com o coletivo (CASIMIRO, 2010, p. 193).

Necessário pontuar, ainda, que as ZEIS 3, diferentemente das ZEIS 1 e 2, não são voltadas para a regularização fundiária, pois, nelas, não há ocupação irregular. São áreas vazias que, contraditoriamente, possuem infraestrutura urbana. Assim, o objetivo central das ZEIS 03 é combater a especulação imobiliária, ao mesmo passo em que se destina os espaços para habitação de interesse social, realocando as populações de áreas em que a remoção se apresenta como inevitável (GOMES, 2010, p. 72).

De imediato, percebe-se que, por esse caráter das ZEIS de vazio, de serem voltadas aos espaços urbanos ociosos, estas representam uma ameaça ainda maior para o mercado imobiliário, que lucra a partir da especulação imobiliária. Em razão disso, Marília Passos (2010, p. 72) aponta que o número de artigos que

discorrem sobre as ZEIS 3 é bem maior do que o das demais ZEIS, havendo uma maior preocupação do PDP/FOR em detalhar essa tipologia de zoneamento especial.

A partir disso, existem uma série de dispositivos que limitam a demarcação de ZEIS tipo 03, como o artigo 136<sup>13</sup>, que determina os critérios para demarcação de novas ZEIS 03.

Para além das influências externas de atores como o mercado imobiliário, a limitação ao zoneamento especial, de fato, precisa existir, como forma de proteger a integridade dos habitantes. Isso porque existem limitações de ordem material, que dizem respeito a chuvas intensas, por exemplo, ou desmoronamento de áreas de risco. Diante disso, a limitação de áreas não adequadas para a ocupação humana<sup>14</sup> faz-se necessária, devendo o Poder Público dialogar com a comunidade residente, a fim de visualizar de forma coletiva quais as alternativas mais viáveis. Portanto, nota-se que pode inexistir possibilidade de solução, momento em que, realmente, é recomendada a remoção. Todavia, é preciso ressaltar a responsabilidade do Estado em alocar, de forma imediata, as famílias em áreas estruturadas e próximas de onde antes residiam (GOMES, 2010, p. 75).

Nesse sentido aduz o próprio art. 5º do PDP/FOR, o qual institui como uma das diretrizes da política urbana municipal a participação das famílias na tomada de decisões e o reassentamento prioritário, em locais próximos às áreas de origem do assentamento.

Seguindo com os dispositivos do PDP/FOR relacionados às ZEIS, impossível não destacar os planos necessários para que o assentamento informal

---

<sup>13</sup> Art. 136 - São critérios para demarcação de novas ZEIS 3:

I - ser área dotada de infraestrutura urbana;

II - existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular;

III - não estar localizada em áreas de risco;

IV - estar integralmente localizada na macrozona de ocupação urbana;

<sup>14</sup> Art. 266 - Não são passíveis de regularização fundiária e urbanística as áreas que estejam integralmente:

I - sob pontes e viadutos;

II - sobre oleodutos e troncos do sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos;

III - sob redes de alta tensão;

IV - em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com parecer técnico elaborado por órgão municipal competente; V - em Zonas de Preservação Ambiental (ZPA);

VI - em áreas de risco, definidas como tais pela autoridade aeronáutica ou órgão da aviação civil competente, no entorno de aeródromos públicos e privados;

VII - nas áreas com potencial para serem classificadas com Zonas de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico - ZEPH definidas no art. 153, Seção VI - Capítulo V - Das Zonas Especiais, desta Lei.

fosse visto pelo Poder Público. Assim, tratou o Plano Diretor em determinar que, para cada ZEIS tipo 01 ou 02, deve haver um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)<sup>15</sup>, o qual corresponde a um conjunto de intervenções públicas integradas com a finalidade de regularizar as áreas previstas como ZEIS.

A natureza do plano integrado de regularização fundiária é múltipla, podendo-se reconhecer os vários aspectos deste instrumento: jurídico, urbanístico, sócio-ambiental, econômico e territorial (GOMES, 2010, p. 76). O objetivo do plano integrado é promover as intervenções urbanísticas, jurídicas e sócio-ambientais necessárias, de forma integrada, visando a melhoria do ambiente urbano, a regularização fundiária e a ampliação da cidadania e da qualidade de vida dos habitantes das ZEIS.

Nessa perspectiva, o conteúdo dos PIRFs é bastante amplo, englobando muito além da segurança jurídica das moradias, posto que se propõe a traçar estratégias em todos os âmbitos da comunidade. O PIRF precisa, ao ser concretizado, estar condizente com as condições da área a qual se destina a regularizar, voltando-se a todos os serviços públicos essenciais a uma vida digna, motivo pelo qual precisa, simultaneamente, dialogar com outras questões, como o saneamento básico, e o acesso ao transporte público e à água potável.

Os PIRFS, desta forma, objetivam a integração dos assentamentos informais à cidade legal, que recebe articulação de políticas públicas, conforme anteriormente explicitado. Para isso, uma das diretrizes principais de elaboração e implementação dos planos integrados em cada uma das ZEIS é expressa no art. 269 do PDP/FOR, pelo qual o plano integrado deve visar a integração dos assentamentos

Uma diretriz das mais importantes dos PIRFs é prevista no inciso VIII (art. 269), qual seja: a participação popular e a gestão democrática, que devem ser exercidas com a instituição dos Conselhos Gestores, a respeito dos quais se falará mais adiante.

O plano integrado de regularização fundiária deve atender às demandas da região por infra-estrutura e equipamentos sociais dentro das ZEIS, de acordo

---

<sup>15</sup> Art. 267 - Para as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 - ZEIS 1 e 2 - será elaborado um plano integrado de regularização fundiária, entendido como um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.

com o que se depreende do artigo 272<sup>16</sup> do PDP/FOR. Para isso, são citados como conteúdo mínimo dos PIRFs, por exemplo, a identificação de imóveis não edificadas/subutilizados e o mapeamento das áreas não passíveis de ocupação.

Assim, o objetivo central do plano integrado é dispor sobre as especificidades de cada ZEIS, possibilitando o conhecimento aprofundado da situação infra-estrutural, bem como dos problemas experimentados pela área, a partir do levantamento feito na fase de diagnóstico, uma das primeiras do Plano Integrado (GOMES, 2010, p. 79). Diante disso, a descrição da situação local é requisito mínimo para o plano, bem como os projetos apontados como solucionadores dos problemas locais, os quais sempre devem estar em consonância com as demandas da comunidade.

No PIRF deve haver, ainda, a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo (inciso II, artigo 270). Essa normatização especial é disposta no artigo 271<sup>17</sup> do PDP/FOR, onde é dito que ela precisa conter: as diretrizes para instituição dos parâmetros urbanísticos, a definição dos lotes padrões para aquele território, regras para o remembramento de lotes, e os tipos de uso compatíveis com a ZEIS e nos percentuais por ela permitidos.

O plano integrado, é preciso ressaltar, engloba vários outros planos, conforme já explicitou-se em relação ao diálogo que tais planos fazem com outros

---

<sup>16</sup> Art. 272 - O plano integrado de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas que visam a atender às demandas da região por infraestrutura urbana e equipamentos sociais, à melhoria das condições habitacionais, deve possuir, no mínimo:

I - a identificação de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, em especial aqueles com potencial para o uso habitacional;

II - o mapeamento das áreas não passíveis de ocupação, a fim de evitar futuras situações de risco e de baixa qualidade ambiental para a população residente das ZEIS;

III - os projetos e as intervenções de caráter urbanístico necessários à recuperação física da área e à promoção da qualidade ambiental para a população residente em conformidade com o diagnóstico produzido previamente e com as demandas comunitárias;

IV - projetos de provisão habitacional, caso seja necessário, com definição dos beneficiários e área de implantação, que deverá, prioritariamente, integrar o perímetro da ZEIS ou estar localizada em área próxima;

V - ações de acompanhamento social durante o período de implantação das intervenções.

<sup>17</sup> Art. 271 - A normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo constante do plano integrado de regularização fundiária deve considerar a realidade de cada assentamento, prevendo:

I - as diretrizes para a definição de índices e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;

II - a definição dos índices de controle urbanístico para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, de acordo com as diretrizes previamente estabelecidas;

III - a definição do lote padrão e, para os novos parcelamentos, as áreas mínimas e máximas dos lotes;

IV - as regras relativas ao remembramento de lote;

V - os tipos de uso compatíveis com o residencial e os percentuais permitidos dentro da ZEIS.

serviços básicos essenciais, para além da moradia em si e da regularização fundiária em torno dela (GOMES, 2010, p. 80). Estes outros planos estão dispostos no artigo 270<sup>18</sup>, e são: plano de urbanização (inciso III); plano de regularização fundiária (IV); plano de geração de trabalho e renda (V) e plano de participação comunitária e desenvolvimento social (VI).

Por fim, mas de forma alguma menos importante, o PDP/FOR prevê, ainda, a instauração de órgãos de participação popular a nível institucionalizado: os conselhos gestores. Introduzidos pelo art. 268, devem existir em cada uma das ZEIS 01 e 02 sobre as quais o Poder Público trabalha na implementação, sendo compostos por representações dos moradores e devendo acompanhar todo o processo de regularização das zonas especiais.

Uma das maiores deficiências apontadas no PDP/FOR é a ausência de disposições mais específicas em relação a como serão instituídos os conselhos gestores, porquanto o plano apenas os previu, sem regulamentar a forma como devem ser instituídos (GOMES, 2010, p. 77). Todavia, conforme será tratado no capítulo que segue, os Conselhos Gestores de partes das ZEIS foram regulamentados pelo Decreto nº 14.211, editado para suprir a necessidade de especificação sobre questões relevantes ao funcionamento dos conselhos.

Destaca-se, assim, que é importantíssima a implementação dos Conselhos, bem como a manutenção deles enquanto instância participativa e decisória, de forma ativa. Para isso, é preciso que os Conselhos se reúnam e sejam atuantes, instigando a população a participar e cobrar a efetivação das disposições do plano integrado. Ainda sobre os Conselhos Gestores, o artigo 270, §1º também afirma que o PIRF deve ser elaborado com efetiva participação da população envolvida.

Nessa perspectiva, o PDP/FOR vinculou, de forma bem delimitada, a implementação da ZEIS ao seu respectivo Conselho Gestor, que é a instância decisória capaz de aprovar o plano integrado, bem como demandar alterações em

---

<sup>18</sup> Art. 270 - Será elaborado plano integrado de regularização fundiária específico para cada uma das ZEIS 1 e 2, tendo como conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias;

II - normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;

III - plano de urbanização;

IV - plano de regularização fundiária;

V - plano de geração de trabalho e renda;

VI - plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

cada um dos planos menores que o compõem, de acordo com os anseios da comunidade. Dito isso, os Conselhos Gestores ganham papel de centralidade no processo de implementação das ZEIS, servindo como meio de efetivação da participação da população no processo de regularização.

Percebe-se que, partindo da legislação federal, até chegar no PDP/FOR, a ordem urbanística é voltada ao desenvolvimento de cidades mais justas e menos excludentes, surgindo as ZEIS como instrumento de incorporar os assentamentos informais dentro da cidade legal, que recebe atenção do Estado para ser palco da prestação de serviços.

Portanto, sabendo-se do arcabouço legal que dá substrato às ZEIS enquanto instrumento urbanístico de promoção da moradia, seguir-se-á com a análise desse processo de implementação em Fortaleza.

## **4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS ZEIS EM FORTALEZA**

Apesar do zoneamento especial de interesse social estar previsto e incluído na política urbana de Fortaleza desde 2009, por advento do PDP/FOR, conforme já explanado, a sua implementação não ocorreu de forma rápida a partir daí, muito pelo contrário. Passados mais de dez anos desde a vigência do Plano Diretor Municipal, ainda não se tem a implementação plena de nenhum dos três tipos de ZEIS previstas na cidade de Fortaleza.

Inúmeros são os possíveis fatores que impactam na demora para, efetivamente, utilizar esse instrumento e implementá-lo na prática, os quais serão explorados na sequência. Todavia, cumpre destacar, desde já, que as ZEIS são pensadas como um instrumento urbanístico de implementação a longo prazo, seguindo uma série de etapas que, por si só, demandam tempo, dedicação da Administração Pública para destinar recursos e esforços para tal, além de exigir a participação comunitária daqueles que serão impactados pelas regras estabelecidas, de acordo com o zoneamento especial (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

Dito isso, percebe-se que, ao mesmo tempo em que a cidade passou a contar com um potente instrumento tanto de planejamento urbano e de zoneamento, como de regularização fundiária e de direcionamento do uso e da ocupação do solo para a viabilização de habitações de interesse social, outros aspectos e cenários sociopolíticos e econômicos influenciaram nesse processo, o que tornou a implementação das ZEIS uma não-prioridade para as gestões do Poder Público que se sucederam em Fortaleza (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

Para entender esse contexto, é preciso identificar e analisar as influências que o poder econômico exerce sobre a Administração Pública e, evidentemente, as formas como essa influência impacta na promoção de instrumentos com um caráter eminentemente social, como é o caso das ZEIS.

### **4.1 As etapas do processo de implementação das ZEIS**

Partindo da inclusão das ZEIS no PDP/FOR em 2009, tem-se, no mesmo ano, a aprovação da Lei do PMCMV, o qual, criado a nível federal e com grande destaque por parte do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que, à época,



ocupava o Executivo Federal, tornou-se a grande resposta do Estado em relação ao déficit habitacional existente no Brasil.

Apesar de não ser o cerne do presente trabalho analisar as problemáticas no Programa Minha Casa Minha Vida, é importante pontuar que, conforme identificado por Raquel Rolnik (2015, p. 307), a criação do programa promoveu um esvaziamento das políticas públicas idealizadas e operacionalizadas a nível municipal, posto que a execução do programa se mostrou uma resposta a curto prazo, bem mais interessante para grande parte dos gestores, os quais costumam atuar com grande preocupação em relação aos cenários eleitorais, nem sempre priorizando políticas públicas realmente efetivas, mas, sim, aquelas que podem apresentar um potencial imediato para impulsionamento das campanhas políticas. Tal fator impediu, por exemplo, que as ZEIS fossem utilizadas em complemento ao PMCMV, visto que o programa poderia (e deveria) conversar com a política urbana municipal prevista institucionalmente a partir do plano diretor.

Tendo-se ciência de que, logo após previstas, as ZEIS não foram priorizadas pela gestão municipal, percebe-se que os primeiros passos em torno do instrumento só foram dados 4 anos após aprovação do PDP/FOR, em 2013, após intensa pressão exercida pelos movimentos populares que, de forma coletiva, lutam pelo direito à moradia na cidade.

Assim, foi editado o Decreto Municipal nº 13.241, em outubro de 2013, criando o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (CTICZ), o qual tinha a finalidade de elaborar um relatório que subsidiaria o então Prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio<sup>19</sup>, nas tomadas de decisão quanto às ações necessárias à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município.

As principais tarefas incumbidas ao CTICZ, por meio do Decreto nº 13.241, eram relacionadas à apresentação de um diagnóstico dos três tipos de ZEIS previstas pelo PDP/FOR, quais sejam, as de ocupação (tipo 01), de conjunto (tipo 02) e de vazio (tipo 03) (FORTALEZA, 2016a, p. 61).

Apesar da criação do Comitê ter significado um passo importante, tendo em vista ter sido a primeira atitude concreta no sentido de buscar a regularização das ZEIS, ainda que em fase inicial de diagnóstico, somente em 2015 o CTICZ tomou posse e efetivamente iniciou suas atividades, sob a coordenação do Instituto

---

<sup>19</sup> À época, Roberto Cláudio exercia seu primeiro mandato (2013-2016) na Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).

de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR).

Compunham o Comitê, além de representantes da Prefeitura, moradores de comunidades engajadas na luta pelo direito à moradia, além de coletivos e assessorias técnicas que, historicamente, participavam do processo. Há de se ressaltar, então, que as proposições do CTICZ foram dialogadas de forma participativa, não havendo como a Administração Pública alegar qualquer ilegitimidade do que fora produzido no relatório, que foi concluído e entregue à Prefeitura Municipal em 26 de outubro de 2015 (PEQUENO et al., 2021, p. 161).

Em 2016, após a entrega do relatório por parte do Comitê, e novamente após meses de inércia do Poder Público e pressão por parte dos movimentos populares, foi editado o Decreto Municipal nº 13.827, desta vez responsável pela criação da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS (CPARZ), cujo propósito seria o de buscar concretizar as propostas contidas no relatório do CTICZ (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 18).

A CPARZ deveria ter uma vigência inicial de 6 meses, os quais poderiam ser prorrogados em igual período, e tinha em sua composição membros variados<sup>20</sup>, desde representações do Poder Público, até representantes de Universidades e ONGs. Importante pontuar, ainda, que desde o relatório produzido pelo CTICZ, foram instituídas 9 ZEIS prioritárias<sup>21</sup>, às quais foi concedido caráter de urgência em

---

<sup>20</sup> Art. 2º: A Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS será composta por representantes do poder público municipal e da sociedade civil, na forma a seguir indicada:

I – do Poder Público Municipal: a) 1 (um) representante do Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR; b) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional – HABITAFOR; c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA; d) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA; e) 7 (sete) representantes das Secretarias Regionais, sendo um por regional; f) 1 (um) representante do Gabinete do Prefeito de Fortaleza; g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Infraestrutura – SEINF. h) 1 (um) representante da Coordenadoria Especial de Participação Social. i) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG; j) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos – SCDH.

II – da Sociedade Civil: a) 3 (três) representantes de Universidades, que desenvolvam atividades de pesquisa ou extensão diretamente ligado ao tema do planejamento urbano; b) 1 (um) representante de organizações não governamentais com experiência em assessoria comunitária; c) 3 (três) representantes dos movimentos sociais; d) 9 (nove) representantes das comunidades que integraram o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS instituído pelo Decreto 13.241, de 21 de outubro 2013. (Decreto Municipal nº 13. 827, de 14 de junho de 2016).

<sup>21</sup> As (inicialmente nove) zeis prioritárias foram Pici, Lagamar, Serviluz, Praia do Futuro, Bom Jardim, Pirambu, Poço da Draga, Moura Brasil e Mucuripe.

sua regulamentação, também constando, entre os participantes da Comissão de Acompanhamento, moradores dessas comunidades prioritárias.

À época, uma importante conquista dos movimentos populares foi a inclusão da ZEIS Dionísio Torres (comunidade conhecida como Vila Vicentina), entre as ZEIS prioritárias, que passaram a totalizar 10 comunidades (PEQUENO et al., 2021, p. 161). Tal fato aconteceu em razão do histórico de ameaças que a comunidade enfrentou e da necessidade de proteger os moradores que nela residem. A Vila é localizada em uma área bastante valorizada dentro da cidade, atraindo intensamente a atenção do mercado imobiliário, o que culminou, em 2016, na demolição de três casas da comunidade, em uma ação de reintegração de posse movida pela BSPAR (empresa privada do setor da construção civil). Apesar da empresa sustentar ser proprietária do terreno correspondente à Vila, a atuação jurídica do EFTA<sup>22</sup> (Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar), além da pressão de outros apoiadores, dos mais diversos segmentos, junto à resistência dos próprios moradores, fez que a decisão determinando as demolições fosse suspensa<sup>23</sup>. A inclusão da ZEIS Dionísio Torres entre as ZEIS prioritárias, portanto, foi fundamental para conceder aos moradores o mínimo de segurança em relação à permanência na Vila.

Dito isso, destaca-se, ainda, que as principais atribuições da Comissão de Acompanhamento foram dispostas no art. 7º do Decreto nº 13.827<sup>24</sup>, todas

---

<sup>22</sup> O EFTA é um órgão permanente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALCE), institucionalizado por lei em 2011, com foco na assessoria jurídica popular, judicial e extrajudicial. O acompanhamento da Vila Vicentina tem se dado em várias frentes de atuação, sendo destacado o papel do EFTA, especialmente, pelo fato de o escritório ter atuado juridicamente no caso citado, quando a comunidade quase foi removida em Ação de Reintegração de Posse.

<sup>23</sup> Para mais detalhes, acessar:

<http://www.lehab.ufc.br/wordpress/apos-mais-de-um-ano-da-tentativa-de-remocao-vila-vicentina-resiste-na-batalha-para-regulamentacao-das-zeis/>.

<sup>24</sup> Art. 7º - Compete à Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das ZEIS:

I - elaborar proposta de legislação regulamentadora das Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Fortaleza; II - acompanhar a implementação da legislação regulamentadora das ZEIS, em especial o processo de constituição dos Conselhos Gestores e o processo de elaboração participativo dos Planos Integrados de Regularização Fundiária; III - acompanhar as ações e intervenções realizadas por órgãos/entidades públicas nas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; IV - elaborar e aprovar normas próprias de funcionamento da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, bem como um calendário de reuniões referente à sua atuação; V - propor a inclusão de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual - LOA 2016, com vistas à execução de ações nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; VI - divulgar amplamente as etapas do processo de regulamentação de cada Zona Especial de Interesse Social nos territórios definidos pelo Plano Diretor, permitindo que o processo de comunicação social proposto atinja todos os assentamentos que a compõem, além de disponibilizar as informações necessárias à participação da sociedade nos processos decisórios, por meio de sites na internet, publicações especializadas, reuniões, seminários, oficinas e eventos

referentes a etapas importantes a acontecerem no processo de implementação do instrumento. A CPARZ finalizou seus trabalhos em 23 de fevereiro de 2018, produzindo 5 documentos, entregues à Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), os quais continham: (i) Proposta de decreto de funcionamento dos conselhos gestores das ZEIS 1 e 2 e criação do Fórum Permanente das ZEIS; (ii) Proposta de termo de referência para capacitação dos conselhos gestores das ZEIS; (iii) Proposta de termo de referência para contratação de Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF; (iv) Proposta de lei de Habitação de Interesse Social em ZEIS 3, em substituição ao plano de intervenção previsto no Plano Diretor; e (v) Minutas de alteração de artigos do PD e LUOS que ameaçam as ZEIS (PEQUENO et al., 2021, p. 163).

Apesar do espaço de discussão estabelecido a partir da Comissão ser legítimo para dispor sobre as ações a serem seguidas pelo Poder Público, posto que a CPARZ fora instituída via Decreto Municipal, percebe-se que a forma como a gestão municipal tratou de dar seguimento ao processo não se comprometeu, efetivamente, em cumprir com o que foi concluído no âmbito da CPARZ.

Assim, em maio de 2018, houve a edição do Decreto nº 14.211, o qual foi responsável por tratar das composições dos Conselhos Gestores de cada uma das ZEIS prioritárias, bem como da forma que se daria o processo de eleição dessas instâncias participativas a nível comunitário. Ocorre que o referido Decreto trouxe alterações não pactuadas pela CPARZ, retirando a vaga inicialmente prevista para as universidades na composição dos Conselhos Gestores, e inserindo uma vaga a ser preenchida por vereadores da Câmara Municipal de Fortaleza (CMF)<sup>25</sup>.

Outra surpresa foi a edição do Decreto nº 14.215, também de maio de 2018, o qual alterou o Fórum das ZEIS, que havia sido concebido pela Comissão com o caráter deliberativo. De acordo com o referido ato normativo, o Fórum das

---

públicos em geral. (Decreto Municipal nº 13. 827, de 14 de junho de 2016).

<sup>25</sup> Art. 6º - O Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social será composto pelos seguintes membros e seus respectivos suplentes:

I - 6 (seis) representantes eleitos entre os moradores da comunidade;

II - 6 (seis) representantes do Poder Público, distribuídos da seguinte forma: a) Gabinete do Prefeito; b) Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR; c) Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR; d) Coordenadoria Especial de Participação Social – CEPS; e) Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA; f) Secretaria Regional correspondente;

III - 1 (um) representante de organização da sociedade civil com atuação no território da ZEIS, e experiência em assessoria comunitária;

**IV - 1 (um) representante da Câmara Municipal de Fortaleza.** (Decreto nº 14.211, de 21 de maio de 2018).

ZEIS seria instituído apenas com caráter consultivo<sup>26</sup> (PEQUENO et al., 2021, p. 164).

Essas alterações servem para evidenciar os inúmeros percalços que vêm marcando o processo de implementação das ZEIS no Município, posto que, mesmo diante de determinações pactuadas em espaços institucionalmente legítimos, o Poder Público, inúmeras vezes, adota posicionamentos diversos, de acordo com outros interesses, que se colocam como opostos à regularização das ZEIS.

Dito isso, após a edição do Decreto nº 14.211, iniciou-se uma intensa campanha de mobilização para que houvesse participação efetiva das populações dos territórios em torno da eleição de seus conselhos gestores. Embora ainda houvesse descontentamento por conta das alterações unilaterais promovidas pela Prefeitura no Decreto, em desacordo com o que vinha sendo discutido na Comissão de Acompanhamento, também existia o medo de que, novamente, as ações em torno da implementação das ZEIS fossem estagnadas, o que deu energia para as comunidades se movimentarem nesse processo (SANTOS; LESSA; PONTE, 2019, p. 213).

Assim, a partir da Frente de Luta Por Moradia Digna (FLMD)<sup>27</sup>, os representantes de oito ZEIS, das 10 prioritárias, que compõem a articulação da frente, se juntaram a diversas assessorias para dar início a um processo de mobilização comunitária em torno do instrumento e das eleições para os conselhos gestores, planejando a produção de materiais gráficos com informações sobre as ZEIS e com críticas às medidas autoritárias das gestões do Poder Público, além da realização de capacitações e de reuniões de quarteirão (SANTOS; LESSA; PONTE, 2019, p. 213).

As eleições aconteceram entre agosto e setembro de 2018, culminando com o empossamento dos dez conselhos em outubro de 2018<sup>28</sup>, um marco

---

<sup>26</sup> Art. 1º do Decreto nº 14.215/2018:

Fica criado o Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS, que constitui instância de participação popular composta por integrantes dos Conselhos Gestores de ZEIS instituídos, nos termos dos princípios fundamentais estabelecidos no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza - PDPFOR, com caráter consultivo sobre a política habitacional do Município, especialmente voltada aos assentamentos precários.

<sup>27</sup> A Frente de Luta por Moradia Digna surgiu em 2014, a partir do encontro de vários grupos, organizações e entidades que já estavam envolvidos em lutas pelo direito à cidade e pelo direito à moradia digna em Fortaleza. Atualmente, tem como principais linhas de atuação a disputa pelo acesso à terra urbana de qualidade, a democratização da gestão municipal, a luta pela implementação das ZEIS e a resistência às remoções e aos demais efeitos negativos provocados por Grandes Projetos Urbanos (GPUs) em execução e previstos para a cidade de Fortaleza.

<sup>28</sup>

Para

mais

detalhes:

importantíssimo na luta por moradia digna na cidade de Fortaleza (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 21).

Após a eleição dos Conselhos, seguindo com as diretrizes do PDP/FOR, tinha-se a necessidade de produzir o PIRF de cada uma das ZEIS, processo que se iniciou logo após o empossamento dos conselheiros. A proposta apresentada pela PMF foi de contratar Universidades para a produção dos planos, que, contando com equipes interdisciplinares, passariam a elaborar os PIRFs de acordo com as particularidades de cada uma das comunidades.

Assim, por intermédio do IPLANFOR, foram contratadas as maiores universidades do Estado para a tarefa de elaboração dos PIRFs<sup>29</sup>, sendo a Universidade Federal do Ceará (UFC) responsável pelos PIRFs do Bom Jardim, do Pici e do Poço da Draga, a Universidade Estadual do Ceará (UECE) responsável pelos PIRFs das ZEIS do Lagamar, do Moura Brasil e Pirambu, a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) responsável pelos PIRFs das ZEIS Praia do Futuro, Mucuripe e Serviluz, e o Instituto Federal do Ceará (IFCE), responsável pelo PIRF da ZEIS Dionísio Torres, conhecida popularmente como Vila Vicentina (FROTA; MAFALDO; FREITAS, 2021).

No tocante ao PIRF da Vila Vicentina, houveram uma série de problemas na parceria com o IFCE, que acabou não logrando êxito. Diante de tal cenário, ficou a cargo do próprio IPLANFOR a elaboração do referido plano, que foi finalizado apenas em fevereiro de 2022. A pressão dos moradores da Vila, juntamente às demais ZEIS articuladas na FLMD<sup>30</sup>, foi fundamental para que o décimo PIRF fosse concluído, visto que após os problemas na contratação do IFCE, o IPLANFOR ficou inerte por meses (o que colaborou para que o PIRF da Vila fosse concluído e aprovado tão tardiamente em comparação com os demais).

A finalização dos PIRFs das outras 9 ZEIS ocorreu entre 2019 e 2020, dadas as diferenças entre os trabalhos de cada uma das universidades, que não

---

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-empossa-os-membros-dos-conselhos-g-estores-das-zeis>.

<sup>29</sup> Utiliza-se, aqui, de forma genérica a palavra contratação, destacando que a natureza jurídica da parceria firmada entre o Poder Público e as Universidades teve aspectos diversos de acordo com as instituições. No caso da UNIFOR, houve um convênio direto, enquanto que, com as instituições públicas, foi necessário descentralizar os recursos por meio de fundações parceiras: o CETREDE, no caso da UFC, e a FUNECE, para a UECE.

<sup>30</sup> Para mais detalhes, acessar o perfil do instagram “Abraça a Vila Vicentina”, organização de apoiadores que lutam pela regularização da ZEIS da Vila Vicentina e pelo tombamento do local como patrimônio cultural da cidade:

<[https://www.instagram.com/p/CZzMkA\\_FBfY/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/p/CZzMkA_FBfY/?utm_source=ig_web_copy_link)>.

ocorreu de forma sincronizada, visto que a UNIFOR iniciou os seus PIRFs anteriormente à UFC e à UECE (PEQUENO et al., 2021, p. 167).

Atualmente, encontram-se em tramitação na CMF as minutas de lei de normatização especial de parcelamento, uso e edificação do solo, as quais compõem os PIRFs de cada uma das ZEIS. Somente a partir da aprovação dessas minutas é possível iniciar a execução dos Planos, motivo pelo qual a FLMD vem se articulando, junto a diversos apoiadores, para que a tramitação dos projetos avance, em meio às burocracias internas e às dificuldades políticas encontradas, que vão desde a indicação de relatores para os projetos de lei<sup>31</sup>, até detalhes técnicos que dificultam a apreciação dos projetos.

As articulações das ZEIS prioritárias, portanto, vem mostrando-se mais que essenciais à continuidade do desgastante processo de regularização vivenciado até aqui, e a FLMD continua pautando, em 2022, a manutenção dos avanços conquistados, como a regularidade dos mandatos dos conselhos gestores, bem como o seu funcionamento com calendário de reuniões pré-definido.

Outra importante conquista recente a ser destacada foi a publicação do Decreto Municipal nº 15.145, de 11 de outubro de 2021, o qual instituiu e regulamentou o Fórum Permanente das ZEIS, instância de deliberação coletiva e participativa que reúne representantes das 10 ZEIS prioritárias, representantes do Poder Público, de instituições de ensino superior e de movimentos sociais, a fim de deliberar e acompanhar as questões atinentes à regularização das ZEIS<sup>32</sup> (OLIVEIRA, 2022, p. 76).

A abertura do Fórum Permanente das ZEIS ocorreu em dezembro de 2021<sup>33</sup>, embora a criação e instituição do fórum fosse uma indicação antiga, datada ainda da época do relatório produzido pela CTICZ, em 2016, evidenciando que,

---

31

<https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/05/19/comissao-trata-da-tramitacao-de-projetos-de-regulamentacao-das-zeis/>

<sup>32</sup> O Decreto Municipal nº 15.145 assim conceitua o Fórum das ZEIS:

Art. 1º Fica criado o Fórum Permanente das ZEIS, que constitui instância de participação popular composta por integrantes dos Conselhos Gestores de ZEIS instituídos, nos termos dos princípios fundamentais estabelecidos no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza - PDPFOR, sobre a política habitacional do Município, especialmente voltado às ZEIS em Fortaleza, respeitadas as atribuições dos demais conselhos que atuam na política urbana.

33

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/iplanfor-realiza-abertura-do-forum-permanente-das-zeis-fortaleza-nesta-sexta-feira-02-12>

apenas a partir da intensa mobilização dos movimentos populares, o IPLANFOR efetivou essa instância participativa.

Por fim, é importantíssimo citar a ZEIS Cais do Porto, que não esteve inicialmente demarcada como ZEIS prioritária e, portanto, teve seu processo de regularização bastante atrasado, se comparado com as outras 10 que foram estabelecidas como tal. Em 2022, após anos de luta e campanhas realizadas pelos moradores, junto a apoiadores e assessorias técnicas populares, articulados a partir da Comissão Titan<sup>34</sup>, a ZEIS Cais do Porto conseguiu eleger um Conselho Gestor<sup>35</sup>, o qual foi empossado em setembro de 2022. Essa conquista simboliza a utilização das ZEIS enquanto mecanismo de luta e resistência para as comunidades que têm o acesso à moradia violado há décadas, posto que o histórico da ZEIS Cais do Porto indica exatamente para a constante ameaça de remoções<sup>36</sup>. A partir da regularização das ZEIS, portanto, é possível que os moradores dessa comunidade tenham a possibilidade de permanecer no local onde residem.

Compreendido grande parte do histórico vivenciado até o momento no que diz respeito à implementação das ZEIS em Fortaleza, passa-se a apontar alguns fatores que influenciaram e continuam influenciando na condução desse processo por parte do Poder Público, bem como os atores envolvidos nesse contexto.

## **4.2 Possíveis entraves econômicos e políticos na condução da política urbana municipal**

Conforme já narrado no tópico anterior, percebe-se que a implementação total das ZEIS em Fortaleza, passados mais de 12 anos do PDP/FOR, ainda não foi alcançada, visto que do total de 45 ZEIS do tipo 1, apenas iniciou-se o processo de

---

<sup>34</sup> Organização comunitária criada em 2019, reunindo moradores da ZEIS Cais do Porto, apoiadores de outras ZEIS e assessorias técnicas populares que articulam a resistência para que os moradores permaneçam na comunidade.

<sup>35</sup> O edital nº 01/2022 convocou a eleição para o Conselho Gestor das ZEIS Serviluz. Acesso em <[https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/assets/edital\\_conselho\\_gestor\\_cais\\_do\\_porto.pdf](https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/assets/edital_conselho_gestor_cais_do_porto.pdf)>.

<sup>36</sup> A ZEIS Cais do Porto faz parte da comunidade do Serviluz, que, no PDP/FOR de 2009, acabou sendo demarcada em duas ZEIS diferentes: a ZEIS Serviluz e a ZEIS Cais do Porto. Enquanto a ZEIS Serviluz esteve indicada entre as 10 ZEIS prioritárias, já contando, atualmente, com um PIRF elaborado e aprovado pelo seu Conselho Gestor, a ZEIS Cais do Porto enfrentou constantes ameaças de remoções, impostas principalmente pela execução do projeto Aldeia da Praia, por parte da Prefeitura de Fortaleza, que previa a remoção de mais de 300 imóveis. Para mais detalhes acerca da ZEIS Cais do Porto, acessar <<https://serviluzquepermanece.wixsite.com/especial/direitos>> e perfil do Instagram da Comissão Titan <<https://instagram.com/comissaotitan?igshid=Zjc2ZTc4Nzk=>>.



regularização das 10 intituladas como prioritárias, as quais, frisa-se, apesar de terem o PIRF elaborado, ainda não experimentaram a execução desse projeto na prática.

Já com relação às ZEIS do tipo 2, a situação verificada é ainda pior, posto que nem mesmo o relatório do CTICZ (já citado no tópico 4.1) conseguiu produzir um diagnóstico adequado dessa tipologia de zoneamento especial de interesse social. À época, a equipe que compunha o Comitê destacou as dificuldades na demarcação das poligonais, nos termos estabelecidos pelo PDP/FOR (FORTALEZA, 2016a, p. 61), de forma que o relatório final foi entregue sem a presença do diagnóstico referente às ZEIS tipo 2. Desse modo, até o presente momento, as ZEIS de conjunto não passaram por qualquer tentativa de implementação por parte do Poder Público de Fortaleza (BARBOSA, 2021, p. 196).

Já no tocante às ZEIS tipo 03, conhecidas por vazios urbanos, percebe-se que a inércia do Poder Público em torno de sua regulamentação ocorre de forma concatenada com os interesses econômicos que permeiam a questão da construção de novas habitações.

Como já destacado no início do presente capítulo, a criação do PMCMV impactou diretamente na utilização de instrumentos como a ZEIS, pois foi colocada como uma solução mais rápida para os problemas relacionados ao déficit habitacional. Isso porque a lógica que permeou grande parte da execução do programa foi pautada na maximização dos lucros das instituições que o executam. Por essa razão, os grandes conjuntos habitacionais construídos, normalmente, são localizados em regiões distantes do eixo central das cidades.

Acontece que a razão de existir das ZEIS tipo 3, de utilizar imóveis inutilizados para fins de habitação de interesse social, coloca-se diametralmente oposta a tal lógica, afinal, pretende viabilizar a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) em vazios urbanos localizados em áreas centrais, dotadas de infraestrutura (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

Nessa perspectiva, de imediato, observa-se que a influência do mercado imobiliário e das questões econômicas impacta na não utilização, em Fortaleza, dos vazios urbanos para fins de prover HIS (habitação de interesse social), tendo em vista a construção de moradia para pessoas de baixa renda ameaçar a geração de riqueza a partir da terra urbana, pois parte do capital fundiário estaria indisponível para a geração da maior quantidade de valor possível.

Ora, sabendo que o mercado imobiliário lucra a partir da terra urbana, e que os imóveis possivelmente utilizados para construção de HIS estariam deixando de ser comercializados pelos preços habituais de mercado, haveria a consequente diminuição dos lucros. A construção dos conjuntos habitacionais em territórios afastados dos centros urbanos e distantes dos polos de infraestrutura, portanto, coloca-se como mais vantajosa para a exploração máxima do lucro, visto que esses espaços apresentarão um custo menor para as construções. O que se verifica, portanto, é que a força da especulação imobiliária prevaleceu em relação à força jurídica do instituto das ZEIS, mais especificamente das ZEIS tipo 3, que também não foram regulamentadas até o momento. (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

De início, a partir das observações panorâmicas pontuadas em relação a cada um dos tipos de ZEIS, já se torna possível visualizar o descaso do Poder Público de Fortaleza no tocante à execução da política urbana segundo as diretrizes constitucionais e, mais diretamente, do PDP/FOR, que deveria ser o principal norte para guiar a atuação da Administração Pública. Dos três tipos de zoneamento especial de interesse social, então, somente as de ocupação (tipo 1) tiveram algum tratamento específico, com o início de sua regulamentação.

Ainda, o próprio PDP/FOR, sofrera alterações importantes em relação ao instrumento das ZEIS, ainda no início de sua vigência, com a Lei Complementar nº 108, de 2012, a qual modificou o seu art. 126<sup>37</sup>. Desde então, o dispositivo passou a prever a possibilidade da retirada da incidência dos parâmetros especiais das ZEIS do tipo 1 para imóveis situados dentro da poligonal que estejam “vazios” e não sejam utilizados pela população local, desde que comprovada a regularidade da propriedade, e para imóveis ocupados para qualquer finalidade, desde que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular e que seja comprovada a regularidade da propriedade. Para essa retirada, bastaria o interessado solicitar parecer técnico junto às secretarias municipais competentes (MARIANO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

---

<sup>37</sup> Art. 126 (...)

§ 1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1, sejam constituídas de:

I — imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II — imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

Essa foi uma alteração bastante prejudicial à regulamentação das ZEIS, posto que impacta de forma direta em sua viabilidade, podendo impossibilitar reassentamentos necessários em áreas próximas, que seria o ideal em busca de conceder aos indivíduos a possibilidade de permanecer em seus territórios (PEQUENO et al., 2021, p. 132).

Destacadas as dificuldades enfrentadas desde o primeiro momento de previsão das ZEIS na legislação municipal, necessário retomar alguns pontos destacados no tópico anterior, mais especificamente quanto ao momento em que fora entregue, pelo CTICZ, o relatório contendo o diagnóstico a guiar a atuação da PMF em torno da regulamentação do instrumento.

O referido relatório tratou, especificamente, de propostas a fim de viabilizar o financiamento das intervenções necessárias à regularização das ZEIS, que consistiam, basicamente, em: I- instituição de um fundo público para as ZEIS, capaz de receber recursos financeiros para custear os planos e as intervenções necessárias à implementação delas<sup>38</sup>; e II- regulamentação de instrumentos presentes no Plano Diretor para que possam ser utilizados nas áreas delimitadas como ZEIS (FORTALEZA, 2016a, p. 209).

Aqui, então, tem-se dois direcionamentos traçados pelo diagnóstico produzido pelo CTICZ como mecanismos de efetivação das ZEIS: a questão orçamentária e a utilização de outros instrumentos urbanísticos dentro do zoneamento especial de interesse social, dos quais tratar-se-á na sequência.

#### **4.2.1 A questão orçamentária**

A recomendação da criação de fundo público foi proposta pelo CTICZ a partir da constatação de que não havia a inclusão das ZEIS dentro das previsões orçamentárias de Fortaleza. Para isso, abre-se pequeno parênteses no sentido de pontuar a estruturação do planejamento orçamentário segundo as diretrizes da CF/88.

O modelo orçamentário brasileiro, definido no artigo 165 da Constituição, é composto de três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada um com

---

<sup>38</sup> O Relatório do CTICZ cita o exemplo de Jaboatão dos Guararapes e de Recife como exemplos de criação desse fundo público de financiamento (Leis nº 00253/1996 e 15.790/93).

funções próprias, referentes às despesas públicas sejam planejadamente efetuadas. O PPA, com vigência de quatro anos, deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas, a médio prazo, da Administração Pública. A LDO, por sua vez, prevê as políticas públicas e as prioridades para o exercício financeiro seguinte. Por fim, a LOA é responsável por delimitar a receita, fixando as despesas que serão custeadas por ela (FORTALEZA, 2016a, p. 199).

Dito isso, compreendendo as ZEIS enquanto instrumento que concede ao território assim zoneado um caráter excepcional, é evidente que elas devem constar nas leis orçamentárias. Isso porque o PDP/FOR estabelece, em um de seus objetivos<sup>39</sup>, a consideração, durante o planejamento e a execução das políticas públicas, da participação social e da integração econômica, ambiental e territorial do município e da região metropolitana. Assim, é preciso garantir que as políticas públicas necessárias para tal fim tenham financiamento e estejam previstas nos instrumentos de planejamento orçamentários (FORTALEZA, 2016a, p. 201).

Entretanto, em que pese tais considerações, somente em 2015, pela primeira vez, as ZEIS estiveram expressamente elencadas como prioridade nas diretrizes orçamentárias, elencadas entre os meios de promoção de melhoria de vida e justiça social, na LDO de 2015<sup>40</sup> (FORTALEZA, 2016a, p. 205).

Justamente em função desse apontamento que o Comitê inseriu, entre suas proposições, a criação de um fundo público para financiamento das intervenções nas ZEIS, o que não foi concretizado até a presente data. Nota-se, ainda, que a questão orçamentária sempre é colocada como um obstáculo ao seguimento da regulamentação das ZEIS, desde o momento em que se necessitam recursos para o próprio planejamento e estruturação de projetos, como os PIRFs, até as etapas em que efetivamente serão necessárias intervenções nos territórios a fim de executar esses planos (PEQUENO et al., 2021).

Nessa perspectiva, passados vários anos desde o diagnóstico inicial produzido, a luta em torno da melhor destinação de recursos orçamentários à questão habitacional, mais especificamente às ZEIS, continua sendo um desafio para os movimentos, destacando-se os esforços empreendidos pela FLMD para incluir as ZEIS no atual PPA (com vigência de 2022-2025).

---

<sup>39</sup> Art. 4º - São objetivos deste Plano Diretor:

I - considerar, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, a integração social, econômica, ambiental e territorial do Município e da Região Metropolitana; (...)

<sup>40</sup> Lei nº 10.219, de 13 de junho de 2014.

Em 2021, a FLMD realizou uma série de campanhas, incluindo mobilização virtual nas redes sociais (o contexto pandêmico ainda limitava diretamente articulações presenciais) para que as ZEIS expressamente estivessem dispostas no PPA. Inicialmente, a PMF lançou uma plataforma on-line, intitulada de “Fortaleza Participa”, na qual a população podia submeter propostas, as quais seriam posteriormente votadas e, aquelas mais visadas, seriam inseridas no conteúdo do Plano Plurianual. A Frente, a partir de articulações comunitárias, submeteu algumas propostas, dentre elas uma para a implementação das ZEIS<sup>41</sup>. A partir da mobilização das comunidades, a proposta foi bem votada e passou a compor efetivamente o PPA 2022-2025<sup>42</sup>.

Verifica-se, portanto, o caráter fundamental da luta organizada e a pressão popular para que o Poder Público regulamente as ZEIS, pois, somente nos últimos anos, foi possível incluir na pauta orçamentária, ainda que de forma discreta, as ZEIS como política habitacional a ser executada.

#### ***4.2.2 A escolha dos instrumentos urbanísticos a serem priorizados pela Administração Pública***

Seguindo com a análise da condução da política urbana de Fortaleza no tocante à implementação das ZEIS, percebe-se que estão inseridas dentro de um rol extenso de instrumentos, de acordo com a ordem urbanística já apresentada no curso do presente trabalho. Exatamente por conta disso, uma das recomendações do diagnóstico do CTICZ, produzido em 2016, foi a de que fosse promovida a regulamentação de alguns instrumentos urbanísticos previstos de forma genérica pelo PDP/FOR, os quais dependem de regulação posterior para ser executados, como o consórcio imobiliário (art. 232), o IPTU progressivo no tempo (art. 216), o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (arts. 208-215) e a desapropriação com títulos da dívida pública (art. 217) (FORTALEZA, 2016a, p. 216).

---

<sup>41</sup> Para mais detalhes acerca da campanha de mobilização da FLMD, acessar [https://www.instagram.com/p/CRRiF08Df5z/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/p/CRRiF08Df5z/?utm_source=ig_web_copy_link)

<sup>42</sup> Lei nº 11.188, de 09 de Novembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2022–2025. Acesso em [https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA\\_2022\\_2025\\_diario-oficial\\_17184s.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA_2022_2025_diario-oficial_17184s.pdf)

Não serão abordados de forma específica, no presente trabalho, os instrumentos supracitados, porquanto o objeto de estudo seja especificamente as ZEIS, bastando lembrar que, durante a execução dos PIRFs previstos para cada um dos territórios, será necessário utilizar instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização plena. Assim, tem-se que a recomendação do CTICZ destinou-se, exatamente, a incentivar tal ação, recomendando aqueles instrumentos vistos como mais interessantes para estes fins.

O que se observa na prática, entretanto, é a priorização de determinados instrumentos com vistas a atender interesses externos, em especial de grandes grupos econômicos. Tal observação se verifica, por exemplo, na utilização das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Segundo o PDP/FOR, as ZEDUS são porções do território destinadas à implementação e à intensificação de atividades sociais e econômicas<sup>43</sup> (FORTALEZA, 2009). Enquanto no anexo 4 do Plano foram demarcadas duas áreas como ZEDUS, a atual LUOS de Fortaleza<sup>44</sup> ampliou para mais de 15 o número de ZEDUS demarcadas, por meio do §3º de seu art. 8.

Vale ressaltar, no entanto, que a criação de novas áreas de ZEDUS deveria depender de Lei Específica, segundo o artigo 151 do PDP/FOR, bem como de estudos técnicos (art. 51, XI) e delimitação participativa (art. 50, II). A alternativa do Executivo municipal, como se percebe, foi romper com as previsões do Plano Diretor, adotando um caminho mais fácil e rápido para a criação destas zonas.

Essa incompatibilidade com o PDP/FOR se revela, ainda, devido aos diagnósticos utilizados para demarcação das ZEDUS não terem sido baseados em estudos técnicos, mas, na verdade, no mapeamento das solicitações de projetos especiais encaminhados à Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. O Poder Público orientou-se, portanto, pelos interesses dos agentes de mercado, não criando as leis específicas que o planejamento urbano instituído pelo PDP/FOR exige e desconsiderando qualquer delimitação participativa para tais decisões (CARVALHO, 2017, p. 105).

Pode-se observar, então, a contraditoriedade verificada no comportamento do Poder Público ao valer-se de estratégias, inclusive, questionáveis do ponto de vista legal, posto que incompatíveis com o PDP/FOR, para aplicar

---

<sup>43</sup> Art. 149 do PDP/FOR.

<sup>44</sup> Instituída pela Lei Complementar nº 236, de 11 de Agosto de 2017.

determinados instrumentos, enquanto outros seguem invisibilizados dentro da execução da política urbana.

Tal observação revela, novamente, os impactos do capital econômico em relação à forma como o Estado executa as políticas urbanas, visto que é publicamente reconhecida a força e a influência política e econômica que setores como o mercado imobiliário e a construção civil exercem: ainda que suas opiniões não controlem integralmente o Poder Público, raramente são ignoradas. Esses personagens, nesse contexto, sempre estão incluídos no processo de decisões políticas da cidade, muitas vezes compondo conselhos e sendo ativos em audiências públicas. O ex-prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio, chegou, inclusive, a expressamente reconhecer que “a pauta do empresariado é a pauta da cidade”, em fala de janeiro de 2017 na Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) (CARVALHO, 2017, p. 102).

Não há, portanto, como identificar as problemáticas na implementação das ZEIS, sem destacar as influências políticas e econômicas que impactam na tomada de decisões do Poder Público em relação a quais políticas públicas planejar e executar.

Outro exemplo importante de ser destacado, nessa perspectiva, é o das operações urbanas consorciadas (OUCs), motivo pelo qual é preciso analisar de forma breve esse instrumento, com vistas a identificar os motivos que lhe conferiram, ao longo das últimas décadas, prioridade nos atos da Administração Pública que dizem respeito à utilização de instrumentos da política urbana.

As OUCs estão previstas no PDP/FOR na Seção VIII do Capítulo IX, que trata dos instrumentos de política urbana, ou seja, estão inseridas dentro desse mesmo ordenamento urbanístico ao qual pertencem as ZEIS. A nível federal, também estão previstas pelo Estatuto da Cidade, não cumprindo, aqui, esgotar as fontes normativas referentes a este instrumento.

Para os fins aqui discutidos, então, é importante pontuar que o PDP/FOR prevê as OUCs<sup>45</sup> como intervenções coordenadas pelo Município, mas executadas

---

<sup>45</sup> Art. 242 - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano.  
Parágrafo Único - Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:  
I - a modificação dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

pela iniciativa privada, com o objetivo central de promover ocupação de áreas específicas, mediante flexibilização de parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, envolvendo a participação de proprietários, moradores e usuários permanentes dessas áreas (FORTALEZA, 2009).

O PDP/FOR determina, ainda, quais as zonas prioritárias para receberem as operações, ordenando que sejam criadas e regulamentadas por lei municipal específica<sup>46</sup>, a qual deve dispor os limites da operação, além de compatibilizá-la com os zoneamentos especiais do PDP/FOR, como é o caso das ZEIS, por exemplo. (FORTALEZA, 2009).

Analisando a origem do instrumento e os seus objetivos segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade, percebe-se que as OUCs surgem como possibilidade de requalificar áreas industriais e portuárias desativadas; transformar conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios, nos quais se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequar o uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; e melhorar o aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas (FORTALEZA, 2016a, p. 180).

No entanto, a operação urbana deve ser, também, um instrumento para a implementação de políticas de inclusão socioespacial, na medida em que é capaz de agregar diversas iniciativas de melhorias habitacionais, a partir da previsão de contrapartidas a serem executadas pela iniciativa privada, a qual é beneficiada pela flexibilização de parâmetros urbanísticos e, portanto, precisa, de certa forma, devolver esse favorecimento à sociedade, sendo essa lógica a principal conotação

---

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;

III - a implementação dos planos e projetos especiais de que tratam os arts. 165, 166 e 167 desta Lei..

<sup>46</sup> Art. 243 - São áreas prioritárias para as operações urbanas consorciadas:

I - região central: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, METROFOR, ZEIS, ZEDUS;

II - região noroeste: ZEPO, Corredores Troncais do TRANSFOR, METROFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

III - região leste: ZEPO, corredores troncais do TRANSFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

IV - região oeste: ZEPO, METROFOR, corredores troncais do TRANSFOR, ZEIS, Macrozona de Proteção Ambiental, ZEDUS;

V - região Nordeste: ZEPO, ZEDUS, ZO - trecho Praia do Futuro, ZEIS, Macrozonade PROTEÇÃO Ambiental.

Parágrafo Único - Lei municipal específica definirá os limites de cada operação nas áreas prioritárias, compatibilizando-a com os planos e projetos específicos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).



que o próprio Estatuto da Cidade utilizou para dar sentido à aplicação das OUCs como instrumento de política urbana (FORTALEZA, 2016a, p. 180).

De imediato, percebe-se que o instrumento das OUCs é visto de forma diversa, posto que existiu, desde o início de sua previsão pelo Estatuto da Cidade, um receio na forma como seria utilizado. Ermínia Maricato (2002), apesar de tecer críticas ao instrumento, acredita que ele pode gerar melhorias urbanísticas de maneira democrática e incluyente, entretanto, isso só é possível a partir de intervenções negociadas caso a caso, com ampla parcela da sociedade civil.

No caso específico de Fortaleza, todavia, o que se percebe é a adoção estratégia das OUCs como forma de fomentar e viabilizar a construção de grandes empreendimentos, que nem sempre estão associados a melhorias substanciais para a população. Até o presente momento, o Município já contou com 7 OUCs aprovadas por leis, além de existirem inúmeras outras em estudo, segundo dados da própria PMF disponibilizados no canal Urbanismo e Meio Ambiente<sup>47</sup>. Embora em todas as leis exista a previsão de contrapartidas a serem arcadas pela iniciativa privada, o que se percebe é que não apresentam o caráter social como foco de intervenção.

Nesse contexto, Cavalcanti (2014, p. 12) expõe que a forma como as OUCs vêm sendo utilizadas pelo Poder Público de Fortaleza aponta para: o protagonismo do setor privado; o caráter locacional pontual e de pouco alcance transformador; a passividade do setor público que, invariavelmente, restringiu-se à modificação de índices e à autorização de novos parcelamentos; e a localização das Operações Urbanas Consorciadas em área de grande valorização imobiliária, atual e de perspectiva futura.

Assim, a utilização estratégica das OUCs para satisfazer aos interesses particulares indica o descompasso entre a forma como o Poder Público tratou, ao longo dos anos, a política urbana do Município, posto que instrumentos como as ZEIS experimentam lentos e desgastantes processos de implementação. Inclusive, tratando especificamente da relação entre as ZEIS e as OUCs, o PDP/FOR é claro

---

<sup>47</sup> Já foram aprovadas em Fortaleza as OUCs Parque Foz Riacho Maceió, Dunas do Cocó, Jockey Clube, Lagoa do Papicu, Sítio Tunga, Osório de Paiva e Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga. O site da PMF disponibiliza as OUCs atualmente em estudo, que já contam com projetos de lei: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/614-projetos-de-lei-das-novas-operacoes-urbanas-consorciadas>

ao dispor que as operações devem ser compatíveis com o zoneamento especial e com ele dialogar.

Na prática, contudo, nenhuma das OUCs já realizadas teve como objeto áreas delimitadas como ZEIS no PDP/For, demonstrando o desrespeito às determinações do Plano Diretor, posto que essas operações deveriam ser implementadas nas áreas apontadas pelo PDP/FOR (conforme art. 243), em vez de serem consubstanciadas unicamente na alteração de índices urbanísticos para possibilitar a construção de shopping centers e outros grandes empreendimentos, como ocorrera na maioria das OUCs já executadas (FORTALEZA, 2016a, p. 188).

Ademais, grande parte das OUCs já implementadas, ou mesmo as que estão em fase de estudos, sequer foram ou são apresentadas, formalmente, aos Conselhos Gestores das ZEIS, os quais são, frequentemente, ignorados pela Administração Pública em relação às obras e aos projetos executados, mesmo que estes possam exercer impactos sobre os territórios demarcados pelas ZEIS (PEQUENO et al., 2021).

Há, assim, uma evidente priorização a esse tipo de operação, para atender fins econômicos de grandes empresas, em detrimento da utilização das operações para fins de melhorias sociais reais, como a execução de contrapartidas voltadas a intervenções destinadas a sanar as deficiências de infraestrutura sanitária, ambiental e de transporte público, bem como de moradias, em muitas áreas da cidade, conforme dita o próprio EC ao prever o instrumento das OUCs.

Essa priorização às OUCS, portanto, evidencia o impacto dos grupos econômicos dominantes no que diz respeito à escolha dos instrumentos urbanísticos a serem efetivados e, por conseguinte, na dificuldade de obter atenção do Poder Público em torno das ZEIS.

#### **4.3 A possibilidade de regularização real a partir dos PIRFs**

Partindo do reconhecimento do subaproveitamento do instrumento das ZEIS, notadamente pela inércia em torno das ações voltadas às ZEIS tipo 2 e 3, tem-se a elaboração dos PIRFs das 10 ZEIS prioritárias de tipo 01 como uma simbólica conquista, ainda que insuficiente, diante do contingente de assentamentos informais existentes em Fortaleza.

O processo de elaboração dos PIRFs mostrou-se conturbado, muito em função dos trâmites burocráticos em torno da contratação das universidades, mas, também, em razão da ausência de força política em torno da pauta das ZEIS, que não foi priorizada em nenhum momento pelas gestões que ocuparam o Executivo Municipal. Assim, os próprios prazos para a elaboração dos planos mostraram-se desarrazoados da proposta inicial da CPARZ, que previa 12 meses em seu relatório final, o qual continha uma minuta de Termo de Referência para contratação dos PIRFs. O IPLANFOR, entretanto, impôs o prazo de 4 meses à UNIFOR, que foi a primeira Universidade contratada, prazo que ainda precisou ser estendido por mais 2 meses, em razão da insuficiência de tempo diante do extenso conjunto de documentos que compõem os PIRFs (PEQUENO et al., 2021).

No caso da UFC, especialmente, a parte final da elaboração ainda enfrentou os problemas advindos da crise sanitária da Covid-19, tendo se dado a aprovação dos últimos cadernos dos planos já no ano de 2020.

Ainda assim, tem-se nos PIRFs uma das principais expressões do potencial transformador das ZEIS, em relação à possibilidade de promover regularização ao mesmo passo em que traz participação social e democratização da cidade. Tratar-se-á, no presente momento, especificamente dos PIRFs elaborados pela UFC, tendo em vista a existência de material bibliográfico relatando a experiência de elaboração dos planos das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, por parte desta Instituição de Ensino.

Dito isso, observa-se que foram utilizadas inúmeras formas de participação e houve a preocupação em traduzir os anseios da população para a institucionalidade, inserindo-os nos cadernos que compõem o plano.

A construção dos PIRFs se deu, nessa perspectiva, a partir do conhecimento das características e especificidades de cada território, ofertando à comunidade e ao Município de Fortaleza um diagnóstico sobre a base fundiária objeto da regularização, bem como sua origem e demais elementos necessários às intervenções a serem feitas, destacando-se a necessidade de assessoria jurídica à serviço da comunidade (BARREIRA, et al., 2021, p. 97).

Além disso, houve o levantamento de informações de processos judiciais e administrativos, cartoriais e de órgãos públicos, de memoriais descritivos, levantamentos topográficos e de plantas, correspondendo ao diagnóstico fundiário dos respectivos territórios. A partir daí, a participação comunitária foi ainda mais

imprescindível para a definição de índices e parâmetros urbanísticos, os quais têm o papel de conferir segurança jurídica para a moradia dessas pessoas e, ao mesmo tempo, atender aos seus anseios (BARREIRA, et al., 2021, p. 98).

Para tanto, foram realizadas oficinas, reuniões e formações jurídico urbanísticas, assegurando capacidade de participação para que a comunidade fosse a protagonista do processo, estabelecendo as diretrizes da regulamentação fundiária da ZEIS. Isso acabou por indicar as principais ações a serem delineadas nos planos, com vistas a atender às demandas comunitárias por melhorias na infraestrutura urbana, equipamentos sociais e condições habitacionais e ambientais. Portanto, além da qualificação do ambiente urbano, o resgate da cidadania por meio da participação e capacitação para decidir mostrou-se como fundamental à elaboração dos PIRFs, que extrapolam as questões fundiárias, envolvendo também aspectos sociais, econômicos e culturais, abrangendo proposições para a geração de emprego e renda e fomento da economia local (BARREIRA, et al., 2021).

Por outro lado, também verificou-se inúmeras dificuldades ao longo do processo, relatadas pela própria equipe que compôs o quadro da UFC, como a morosidade no diálogo com os órgãos e entidades públicas, a dificuldade de acesso às informações e de diálogo com os atores envolvidos, tendo em vista a complexidade dos assuntos, em especial nas comunidades que possuem históricos conturbados e desconfianças já existentes em relação à qualquer aproximação do Poder Público, dado o histórico de opressões e, mesmo, ameaças de remoções por parte do Estado (BARREIRA, et al., 2021, p. 99).

Tendo em vista as potencialidades e inúmeros benefícios proporcionados a partir da elaboração dos PIRFs em atenção à participação comunitária, é necessário visualizar os próximos desafios em torno da transformação desses planos em intervenções concretas nos territórios. Essa, inclusive, é uma questão que está intrinsecamente ligada à própria condição das ZEIS enquanto instrumento de efetivação do direito à moradia, posto que somente a partir da concretização dos PIRFs é que se pode falar em regularização plena.

Como abordado no tópico 4.1, atualmente as minutas de lei que estabelecem a normatização especial, previstas nos PIRFs de cada uma das ZEIS prioritárias, encontram-se em trâmite de votação na CMF. Somente após a aprovação dessas minutas, ou seja, no momento em que se tornarem leis de fato, será possível iniciar a execução dos PIRFs, visto que a implementação dos projetos

depende da flexibilização dos parâmetros urbanísticos em cada uma das comunidades, o que só acontece por meio das leis de normatização especial.

Além disso, enquanto as minutas de normatização especial não são efetivamente leis, há o risco de serem ignoradas pelo planejamento urbano da Administração Pública, fato que evidentemente se mostra distante dos princípios que devem nortear a política urbana, mas, na prática, são identificados. Essa inclusive foi uma preocupação das próprias comunidades e, também, da equipe técnica da UFC, responsável pela elaboração dos PIRFs, para que a normatização especial de cada uma das ZEIS fosse promovida por meio de Lei Complementar, em vez de, simplesmente, decretos. Embora as leis complementares passem por um processo mais rigoroso de aprovação na Câmara, a edição de Decretos traria bastante insegurança para as comunidades, dada a facilidade de serem revogados por atos unilaterais do Poder Executivo. Portanto, tendo consciência do histórico já apontado, inclusive, no tópico anterior, o receio das comunidades mostrou-se acertado, pois a troca de gestões, ou mesmo a pressão por parte do mercado imobiliário, poderia implicar em alterações das normatizações especiais das ZEIS prioritárias, caso fossem previstas por meio de decretos.

Assim, considerando que sejam aprovadas as minutas de lei que atualmente tramitam na CMF, a consequente previsão das normatizações especiais, por meio de leis complementares, trará mais segurança jurídica para as comunidades.

É preciso pontuar, ainda, que apesar dos PIRFs serem plano norteadores da urbanização e da regularização fundiária de assentamentos informais, percebe-se que órgãos importantes, como a HABITAFOR, não os prioriza, a despeito de fala, datada de 2020, da (à época) Secretária Olinda Marques, que referenciou as tomadas de decisão da secretaria, em relação à política habitacional, exclusivamente à Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei da REURB), sequer mencionando a existência dos PIRFs (PEQUENO et al., 2021, p. 128).

Além disso, é preciso reconhecer que a própria forma como a Administração Pública organiza o planejamento urbano aponta para um aparente isolamento das ZEIS e de outros instrumentos instituídos pelo PDP/FOR, posto que, paralelamente aos processos aqui narrados, as gestões municipais, em especial a do Prefeito Roberto Cláudio, não pouparam esforços para adotar outras vias de planejamento.

Isso se revelou, por exemplo, no desenvolvimento do Fortaleza 2040, documento classificado como planejamento de longo prazo para a cidade de Fortaleza, com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo (tendo como horizonte o ano de 2040), contemplando Planos Mestre Urbanístico, Mobilidade e Desenvolvimento Social (FORTALEZA, 2016).

Percebe-se, entretanto, que o referido Plano foi elaborado com diversas questões polêmicas em relação à participação popular (in)efetiva, bem como ao fato de não dialogar com o PDP/FOR, o qual juridicamente possui legitimidade para guiar a política urbana municipal. Assim, não há interlocução clara do Fortaleza 2040 com o PDP/FOR, além de serem questionáveis os métodos de participação adotados durante a elaboração do Fortaleza 2040, que contou com a consulta a cerca de 8.000 pessoas, sem qualquer poder decisório (CARVALHO, 2017, p. 87).

Apesar de não ser objeto de estudo do presente trabalho analisar os mecanismos de participação adotados pelo Fortaleza 2040, é fundamental destacar a problemática da sua adoção enquanto norteador da Administração Pública municipal no tocante à política urbana, posto que, tendo em vista ele não obedecer os mecanismos já instaurados de participação e gestão democrática, representa uma ameaça a instrumentos como as ZEIS.

Nessa perspectiva, apesar do PIRF ser uma possibilidade de regularização real, reconhecendo-se todas as potencialidades nele exprimidas, os problemas vivenciados pelas populações residentes nos assentamentos informais seguem existindo, visto que a regularização plena, que pode ser promovida pelas ZEIS, ainda não foi experimentada na prática.

Dito isso, é preciso reconhecer as limitações das ZEIS enquanto instrumento, sabendo que não terão o condão de resolver todos os problemas enfrentados pelas comunidades, especialmente no tocante à questão habitacional, de moradia.

Entretanto, passando por todas as conquistas até aqui alcançadas e visualizando nos PIRFs a possibilidade de dar concretude a regularização dos assentamentos informais, pode-se concluir pela necessidade de continuidade das articulações que dão substrato à luta pela regularização das ZEIS e, por conseguinte, por moradia digna. Nesse contexto, somente a mobilização conjunta dos atores que, há décadas, pautam a luta pela efetivação das ZEIS, como as próprias comunidades, a exemplo da FLMD, das assessorias técnicas e dos demais

componentes da sociedade civil organizada, pode ser capaz de alterar a lógica da condução da política urbana por parte do Poder Público, impactando em investimentos para a democratização do acesso à cidade e, assim, à moradia digna.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do ordenamento jurídico brasileiro instaurado desde a CF/88 nos permite verificar a incorporação da moradia como um direito social, englobando sua concepção ampla, intrinsecamente relacionada à dignidade humana, correspondendo não somente à materialidade de ter um lar, mas, também, às condições de habitabilidade deste lar, bem como o acesso aos serviços públicos essenciais, como saneamento básico, saúde, educação, lazer e transporte.

Assim, percebe-se que, desde o capítulo da política urbana presente na Carta Magna, as cidades passaram a ter uma função social a ser cumprida, pautada na função social da propriedade e na intenção de democratizar o espaço urbano. O Estatuto da Cidade surge para materializar de forma mais concreta as diretrizes constitucionais e, por sua vez, os Planos Diretores municipais cumprem esse papel a nível local.

Os instrumentos urbanísticos, nesse contexto, podem ser visualizados como meio de execução das políticas urbanas, de acordo com os princípios constitucionalmente previstos, destinados a combater desigualdades e auxiliar no desenvolvimento urbano de forma coordenada.

Uma das formas estratégicas de coordenar esse desenvolvimento urbano é o zoneamento, destacando-se o zoneamento especial no que diz respeito à possibilidade de destacar partes da cidade com vistas a conceder atenção diferenciada por parte do Poder Público. Por sua vez, as Zonas Especiais de Interesse Social são uma forma de zoneamento que se dispõe a exatamente cumprir com esses fins, promovendo o olhar diferenciado da Administração em relação a porções do território que carecem de regularização, estando à margem dos padrões legais referentes aos parâmetros urbanísticos, bem como à segurança jurídica da propriedade daqueles que habitam nesses locais.

Compreender o processo de urbanização desigual e excludente pelo qual passou a maioria das cidades brasileiras, portanto, dá substrato para o reconhecimento da existência de uma parte invisibilizada da malha urbana, composta pelos assentamentos precários, que não são passíveis de aplicação dos índices urbanísticos usuais. A regularização desses territórios, então, necessita de um olhar especial, exatamente o intuito das ZEIS.



Identificando os contextos locais de Fortaleza, percebe-se o marco legal simbolizado pelo PDP/FOR de 2009, que, pela primeira vez, previu as ZEIS no município, destacando-se os processos históricos de luta e embate político para que tal instrumento fosse previsto legalmente. Apesar de mais de uma década ter se passado desde a promulgação do PDP/FOR, contudo, ainda é aguardada a implementação total das ZEIS, o que por si só já aponta para o subaproveitamento do instrumento.

A Administração Pública, apesar de vinculada a diretrizes bem estabelecidas e possuindo amplo arcabouço legal para guiar suas condutas, ou seja, para ordenar a forma como as políticas públicas devem ser planejadas, direcionadas e executadas, age de forma propositalmente alinhada a interesses diversos, mais especificamente a favor da geração de lucro para o mercado imobiliário, influenciada pelo impacto dos grandes grupos econômicos.

Tal fato é verificado na inércia diante do processo de regularização das ZEIS, que mostrou-se desgastante e lento, ainda estando em execução, para uma parcela de 10 ZEIS classificadas como prioritárias, e paralisado, para as demais. A análise desse processo permite identificar a priorização de outros instrumentos urbanísticos que dialogam de forma direta com a iniciativa privada, como as OUCs, enquanto não somente as ZEIS, como outros instrumentos urbanos, como o IPTU progressivo, ainda aguardam implementação.

Essa priorização que não engloba e nem dialoga com as ZEIS também é verificada na insuficiência de orçamentos destinados à regularização das ZEIS, que dificulta a continuidade da execução das etapas de implementação deste instrumento, tornando-as ainda mais lentas e desgastantes.

A desordem administrativa também é verificada, posto a ausência de diálogo entre secretarias que compõem o quadro da Administração Pública, enquanto são desenvolvidos planejamentos paralelos como o Fortaleza 2040, ao mesmo tempo em que o planejamento urbano descrito no PDP/FOR, que engloba as ZEIS, não é executado de forma satisfatória.

Nessa perspectiva, percebe-se tanto a inércia em relação a atitudes concretas de implementação das ZEIS, que acontecem de forma lenta e somente a partir da pressão popular, ao mesmo passo em que outros projetos, que não dialogam com as ZEIS, são planejados e/ou executados.

Ainda assim, mesmo diante desse cenário, observa-se a articulação e resistência daqueles que mais são impactados pelas problemáticas aqui destacadas: os moradores dessas parcelas da cidade que carecem de regularização. A luta contínua de algumas das ZEIS de Fortaleza, com destaque para a organização da FLMD, permitiu que, ainda diante de todos os percalços, fossem conquistados avanços, passando desde a demarcação de 10 ZEIS, dentro do universo de 45, como prioritárias, até a eleição de Conselhos Gestores capazes de institucionalizar a representação comunitária e dar voz à luta popular desses grupos.

Nessa perspectiva, a elaboração dos PIRFs das ZEIS prioritárias aponta para a importância da articulação comunitária e indica o potencial do zoneamento especial de promover a regularização desses territórios a partir da flexibilização de parâmetros urbanísticos e da construção participativa dos planos de regularização. A análise do processo de elaboração desses planos indica, mesmo em meio a todos os percalços, e sabendo de problemas como o tempo reduzido para concluir as etapas, o potencial transformador das ZEIS, posto que o resultado foi a construção comunitária de planos que visibilizam as comunidades, suas histórias e, especialmente, suas necessidades.

Desse modo, é possível reconhecer as dificuldades impostas ao real aproveitamento das ZEIS enquanto instrumento de efetivação do direito à moradia, mas, ainda assim, concluir pelo potencial desse instrumento de promover regularização plena, a partir da luta organizada dos movimentos que se articulam para conquistar avanços no processo de efetivação dessas zonas especiais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. **O direito à moradia digna**: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 85-104, 2021.

Disponível em:

[http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12).

Acesso em: 10 de out. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Regularização Fundiária** – Justificação, impactos e sustentabilidade, In: FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização do direito à moradia em Fortaleza - CE**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFor. 2021. 265 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 15 out. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. Ed. atual. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002.

BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo; GONÇALVES, Carla Maria Barreto; ALFEU, Breno Silveira Moura; SILVA, Edson Rodrigues da (org.). **Acesso à Justiça e Direitos Humanos**: volume II. 2. ed. Fortaleza: Mucuripe, 2020. 376 p. Disponível em:

[https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadBBMARTsjgQ-dozxFqVfX2vAq2sID66RN7q9Plwkr3cb5clfhWCSbkC8VFtrc70Qz3hriKQCU0E1Vltwr3w\\_EExQ9gFqymPu4oM1x5pajgDinF2gs693Pm2kKrSbH6Jb7DVKjhojn6gTTTUj06SBbPGCfQT1HJQsxlfpNEeVyBJFzljFcSOAmYeqCd3eyGsQfaNbl0iAGD0nHTi90hTP5ne1yjHmPZKUaOyWpyJHsVYL\\_pvqBkZDguGfN2icx2sApN1PUsxBxcqEj1o7-flfONYtJJwqTmzfOZ6XlJHW1bk](https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadBBMARTsjgQ-dozxFqVfX2vAq2sID66RN7q9Plwkr3cb5clfhWCSbkC8VFtrc70Qz3hriKQCU0E1Vltwr3w_EExQ9gFqymPu4oM1x5pajgDinF2gs693Pm2kKrSbH6Jb7DVKjhojn6gTTTUj06SBbPGCfQT1HJQsxlfpNEeVyBJFzljFcSOAmYeqCd3eyGsQfaNbl0iAGD0nHTi90hTP5ne1yjHmPZKUaOyWpyJHsVYL_pvqBkZDguGfN2icx2sApN1PUsxBxcqEj1o7-flfONYtJJwqTmzfOZ6XlJHW1bk). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL, Armíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS**: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. 2016. 263 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2022

BRASIL. **Lei nº 10257, 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. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 11 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: 15 set. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges. **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. 2018.

CANO, Wilson. **Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 35, n. 3 (140), 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v35n3/1809-4538-rep-35-03-00444.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2022.

CARVALHO, Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017\\_dis\\_hscarvalho.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017_dis_hscarvalho.pdf). Acesso em: 15 set. 2022.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade**. In Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva [recurso eletrônico] / coordenação de Fabrício Motta, Emerson Gabardo – Curitiba: Íthala, 2020. Disponível em <https://www.ithala.com.br/produto/e-book-desenvolvimento-nacional-por-uma-agenda-propositiva-e-inclusiva>. Acesso em 10 out. 2022.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. **A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 7-21, 28 jun. 2017. Universidad Nacional del Litoral. <http://dx.doi.org/10.14409/rr.v4i1.7741>.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE)**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. **Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. **O cerceamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 52-70, 2014.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio.(Org.). **Estatuto da Cidade**: comentários à lei 10.257/01. São Paulo: Ed Malheiros, 2005.

GOMES, Marília Passos Apoliano. **Da possibilidade de efetivação do direito à moradia por meio das zonas especiais de interesse social**. 2010. 123 f. Monografia (Graduação em Direito - Faculdade de Direito - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

FELIX, Nicolle Caroline Sales. **Políticas urbanas e seu percurso histórico**: uma análise da implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Bairro do Pici em Fortaleza - Ceará. 2021. 54 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além**: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/at_download/file) Acesso em: 15 out. 2022.

FERNANDES, Edesio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: <<https://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2022.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 167.

FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016a. Disponível em: <[http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013**. Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. Decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013. Fortaleza, CE, 23 out. 2013. p. 2-3. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/downloaddiario?objectId=workspace://SpacesStore/16d6aa51-a996-498d-a927-a30fbfe4e8ad;1.1&numero=15146>. Acesso em: 15 out. 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.827, de 14 de junho de 2016**. Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e

Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e dá outras providências. Decreto nº 13.827, de 14 de junho de 2016. Fortaleza, CE, 01 jul. 2016. p. 1-2. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/downloaddiario?objectId=workspace://SpacesStore/e7be3d6f-a4e0-443e-918ea7d39fcb71ef;1.1&numero=15801>. Acesso em: 20 out. 2022.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.954, de 11 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. Decreto nº 13.954, de 11 de janeiro de 2017. Fortaleza, CE, 13 jan. 2017. p. 1. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/downloaddiario?objectId=workspace://SpacesStore/bb8b8978-5fdf-4e90-8bbc62513c462d34;1.0&numero=15935>. Acesso em: 20 out. 2022.

FORTALEZA. **Decreto no 14.211, 21 de maio de 2018**. Disciplina os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. Diário Oficial do Município nº 16.264, Ano LXIV, Fortaleza, 22 de maio de 2018.

FORTALEZA. **Decreto no 14.215, 22 de maio de 2018**. Cria o Fórum Permanente das Zonas Especiais de Interesse Social, regulamenta o seu funcionamento e dá outras providências. Diário Oficial do Município nº 16.267, Ano LXIV, Fortaleza, 22 de maio de 2018.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf) >. Acesso em: 01 out. 2022.

FORTALEZA. **Lei nº 11.188, de 09 de Novembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2022–2025. Disponível em: [https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA\\_2022\\_2025\\_diario-oficial\\_17184s.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA_2022_2025_diario-oficial_17184s.pdf). Acesso em: 01 nov. 2022.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 1, p. 45-59, abril de 2015.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul/dez 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012\\_art\\_cfsfreitas.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012_art_cfsfreitas.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

FREITAS; Clarissa Figueiredo Sampaio; ALVES, Michaela Farias; FROTA, Naggila Taissa Silva. As dinâmicas socioambientais e a regulamentação dos instrumentos da política urbana no Grande Bom Jardim, em Fortaleza/CE. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, jul/dez de 2021.

FROTA, Naggila Taissa Silva; MAFALDO, Júlia Brito; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Plano urbanístico da ZEIS PICI: limites e avanços na participação popular como prática de cidadania. **Revista da Arquitetura: cidade e habitação**, [S.L.], v. 1, n. 1, 25 maio 2021. Centro de Ensino Unificado de Brasília.  
<http://dx.doi.org/10.5102/ra.v1i1.7010>.

LAGO, Paulo Cesar do. **Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade**. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

MARIANO, Cynara Monteiro; DE CARVALHO, Harley Sousa; BARBOSA, Guilherme Bezerra. **A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazio pelo município de fortaleza**: um indicativo do abandono das ZEIS como instrumento de política urbana e de regularização fundiária na cidade? *Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 6, n. 2, p. 63-83, 2020.

MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias**. IN *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*, Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana**. 2a ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**". s. vol. Porto Alegre, 2002.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MENEZES, Rafael Lessa V. de. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Alex Feitosa de. **A efetividade dos direitos fundamentais à habitação, meio ambiente urbano e participação popular e as obras urbanas de suporte**

**aos megaeventos esportivos.** 2014. 154 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

OLIVEIRA, Isabella Dantas. **A participação popular na implementação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia:** o caso das ZEIS em Fortaleza. 2022. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

OLIVEIRA, Bruno de Sousa; RIBEIRO, Dávila Ferreira; PEREIRA, Marcio Ferreira Rodrigues. **GESTÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS URBANAS:** atuação do caju na regulamentação das zeis em fortaleza. Revista Extensão em Ação, [S.L.], v. 2, n. 18, p. 10- 24, 1 maio 2020. Revista Extensao em Acao. <http://dx.doi.org/10.32356/exta.v2.n18.33570>.

PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação:** condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wpcontent/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wpcontent/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 15 out. 2022

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Iplanfor realiza abertura do Fórum Permanente das ZEIS Fortaleza.** Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/iplanfor-realiza-abertura-do-forum-permanent-e-das-zeis-fortaleza-nesta-sexta-feira-02-12>. Acesso em: 01 nov. 2022.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas Especiais de Interesse Social:** materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. São Paulo, 2010. 122 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ROLNIK, Raquel. **Regulação Urbanística e Exclusão Territorial.** Revista Polis 32. São Paulo: Instituto Polis, 1999, p. 78.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Marcela Monteiro do; LESSA, Lucas Gognac; PONTE, Thais Oliveira. Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará. **O Direito Achado na Rua:** Introdução crítica ao Direito Urbanístico, Brasília, v. 9, 209-214, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 110.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. p. 267-268.



SAULE JÚNIOR, Nelson(org.). **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEVERO, Lucas; AZEVEDO, Felipe. Moradores cobram de vereadores aprovação de projetos de lei de regulamentação fundiária de Zeis. Fortaleza: Diário do Nordeste, 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/moradores-cobram-de-vereadores-aprovacao-de-projetos-de-lei-de-regulamentacao-fundiaria-de-zeis-1.3223134>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SILVA, João Vito Castro. **As Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de efetivação de direitos humanos em Fortaleza**. Fortaleza, p. 285-295, 03 nov. 2020. Disponível em: [https://www.google.com.br/books/edition/Acesso\\_%C3%A0\\_Justi%C3%A7a\\_e\\_Direitos\\_Humanos/Rws1EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0](https://www.google.com.br/books/edition/Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a_e_Direitos_Humanos/Rws1EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0). Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 4a. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

WIKI FAVELAS. **Frente de Luta por Moradia Digna**. Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Frente\\_de\\_Luta\\_por\\_Moradia](https://wikifavelas.com.br/index.php/Frente_de_Luta_por_Moradia). Acesso em: 20 jun. 2022.