



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

**RENAN SÁ DE OLIVEIRA BARRETO**

**ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA: DESAFIOS NA  
CONSOLIDAÇÃO DA ZEIS DO GRANDE MUCURIBE**

**FORTALEZA-CE**

**2025**

RENAN SÁ DE OLIVEIRA BARRETO

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA: DESAFIOS NA  
CONSOLIDAÇÃO DA ZEIS DO GRANDE MUCURIBE

Trabalho de Conclusão de Curso da  
graduação em Direito da Universidade  
Federal do Ceará.

Orientador: Prof. Dra. Lígia Maria Silva  
Melo de Casimiro.

FORTALEZA-CE

2025

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)

---

B264z Barreto, Renan Sá de Oliveira.

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA : DESAFIOS NA  
CONSOLIDAÇÃO DA ZEIS DO GRANDE MUCURIBE / Renan Sá de Oliveira Barreto. –  
2025.

83 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

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

1. Direito à Cidade. 2. direito à moradia digna. 3. Zonas Especiais de Interesse Social.  
I. Título.

CDD 340

---

RENAN SÁ DE OLIVEIRA BARRETO

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA: DESAFIOS NA  
CONSOLIDAÇÃO DA ZEIS DO GRANDE MUCURIBE

Trabalho de Conclusão de Curso da  
graduação em Direito da Universidade  
Federal do Ceará.

Orientador: Prof. Dra. Lígia Maria Silva  
Melo de Casimiro.

APROVADA EM: \_\_/\_\_/\_\_.

---

Prof. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dra. Beatriz Rego Xavier  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dr. Pedro César da Rocha Neto

A Deus pai, todo-poderoso, criador dos céus e da terra;

Ao meu santo de devoção e patrono São Judas Tadeu, à Maria, mãe de Deus, Santa Rita de Cássia, minha intercessora, e ao patriarca São Bento de Núrsia.

Aos meus pais, grande tesouro de minha existência: José Carlos e Lena Sá;

Aos meus avós e sua história de amor que inspirou este trabalho: Maria e Jandir.

## AGRADECIMENTOS

Em princípio, agradeço a Deus sobre todas as coisas, especialmente pelo dom da minha vida e pelas dádivas que dela decorrem, sonho em ser digno das promessas de cristo para que possa viver junto ao pai a vida eterna. À Maria, Mãe de Deus, mãe santíssima, mãe da igreja, mãe de todos nós, pela proteção e por me sentir coberto pessoalmente por seu manto, grato pelo seu infindável amor. Gratidão a São Judas Tadeu, meu especial e poderoso patrono, pela poderosa intercessão e pela identificação com sua vida e história, de modo que a ele dedico minha devoção. À Santa Rita de Cássia, grande intercessora e exemplo de vida e fé, pelas experiências que acalmam meu coração. Ao patriarca São Bento, protetor contra todos os males, que a cruz sagrada seja a minha luz.

Aos meus pais, grande tesouro de minha existência. Ao meu pai, José Carlos, pela constante prova de que podemos ser melhores a cada dia, mesmo já sendo excepcionais, e que a vida é para ser vivida com autenticidade, sinceridade e muito, mas muito amor; o que há de bom em mim, em grande parte herdei de ti. À minha mãe, Lena Sá, pela força que me deixa embebido de admiração, pela inteligência resolutiva e pela sinceridade que me fazem crer num mundo honesto, justo, íntegro e coerente, além do amor particular e das grandes coisas cotidianas que faz por mim com naturalidade e fazendo parecer fácil. À minha avó, pela conexão ímpar, o carinho único, a segurança que me confere e as palavras que me acalmam; dona Maria Sá, obrigado por esse amor tão genuíno!

Aos meus tios: Mara, Lídice e Gerson. Primeiros conselheiros, grandes defensores, especiais amigos, únicos em sua simplicidade, devoção ao amor, carinho, conselhos, vivências e corações; cada característica de vocês em muito me influenciou, se não fossem vocês, eu não seria quem sou. Ai de mim! Sem vocês em minha vida. À Mara pela eterna tábua de salvação e amor; à Lídice pelo carinho honesto e cuidadoso; ao Gerson pelos conselhos, histórias e ouvidos. À minha guardiã Andreia, por me pôr em seus braços desde os meus 4 meses e me manter neles até então.

Ao meu melhor amigo Tiago, pois o sangue não quis que fôssemos irmãos, mas Deus não falha, somos irmãos mesmo assim; grato por ser constante e amigo. À Duda e ao João Pedro, amizades urgentes! Essenciais para o meu dia-a-dia, conselheiros de primeira ordem, amigos a todo instante. À Aninha e à

Milenna: Deus sabe o que vivemos, é sob as bênçãos dele que nossa amizade é tão forte, grato por cada segundo, palavra e gesto. À Liazinha, pelas ligações de madrugada que acalmam meu coração, pelas palavras que me consolam e pelos conselhos que me fazem pensar. Ao Rafael pelas discussões que instigam o pensamento e abrem a criticidade, posto que sua inteligência é única. Ao Arthur pela amizade sincera e as lembranças de como estar à vontade com amigos é bom. À Rebeca pelo contraditório necessário e pelos conselhos que me mostram um mundo que eu preciso sempre conhecer.

À Gabi Benício pela amizade ímpar, sinergia de pensamentos e presença cotidiana no meu viver, ser seu amigo é um privilégio diário. À Sarah por cada saída por Fortaleza para romper a barreira do estresse, pela admiração mútua e pela concordância de valores. Ao Matheus por me ouvir, me instigar, alimentar meus sonhos e concordar com minhas expectativas, sua amizade foi importante pela Faculdade.

Aos Guerreiros Noturnos: À Manu pela força, coragem, carinho, afeição e determinação inspiradores; ao Wand pela força da sua alegria, amizade e educação, além da gratidão por ser meu ouvinte; ao Renato e seu carisma, sinceridade, coerência, inteligência e pensamentos semelhantes aos meus; à Mariana pela felicidade compartilhada, carinho necessário e autenticidade; ao Gustavo, por permanecer atento às nuances da vida, sendo sempre alguém a ser escutado e admirado; ao Levi, pela determinação, bom humor e o exemplo de viver uma vida como deseja; à Victória, pela inteligência que nos instiga, pela amizade sincera e pela coerência e educação na postura; ao Gabriel pelo bom coração, boa recepção e excelente profissionalismo; à Cecília pelos seus sorrisos, atenção, simpatia e histórias; À Lívia, por me fazer rir, me entender e me aconselhar. A todos vocês: vocês foram imprescindíveis.

Aos “pré-amigos”, meu agradecimento por acompanharem e vivenciarem junto a mim toda uma trajetória que me fez chegar até aqui. Ao Ministério Público do Estado do Ceará, sou grato pela experiência profissional que me aproximou do mundo real e pela amizade da Edvânia, da Jozy, da Lara, da Luany, da Carol, do Felipe, da Letícia, da Myrella e do Chiquinho. Aos meninos da “ONDA”, sou grato por realizarmos um sonho juntos, especialmente com a Lara, a Louise, a Larissa e o Iago, desbravando um Rio de Janeiro marcante para nós. Ao Gonçalves Santos

pelo ambiente de trabalho maravilhoso que me fez acreditar mais em mim e aprender o que nem mesmo anos em outro lugar poderia me oferecer.

À dona Sidrônia pelas orações e conselhos, a senhora me ajudou a entender minha missão. À Nataly, minha prima-irmã por ser minha ouvinte e por acreditar e confiar tanto em mim. À doutora Fernanda pelos conselhos, paciência e atenção que me conduzem a boas decisões e atitudes. À dona Hymia e à dona Andreia pelas boas conversas para compartilharmos sobre Deus. Aos que compuseram minha graduação e à Fadir: obrigado!

Ao Diego, tão grande defensor daquela região quanto é grande o Mucuripe, a minha gratidão. À Sônia Pereira, ao Ademir, ao Rogério Costa, à Valéria Pinheiro, à Adriana Gerônimo e à Talita Montezuma, meu muito obrigado pelas contribuições únicas que edificaram este trabalho.

Ao professor Pedro Rocha pelo apoio no projeto e pela presença ilustre em minha banca, sou grato pelas palavras, disponibilidade, apontamentos e pela confiança no que produzi. À Beatriz Rego Xavier, que me fez ter simpatia ao direito do trabalho por conta de sua criticidade aguçada, agradeço por participar desse momento.

Embora quase no fim, mas bem longe de ser menos importante, meu muito obrigado à minha orientadora Lígia Maria Silva Melo de Casimiro. A senhora trouxe à luz a minha vocação ao me fazer gostar de direito público, sou grato pelas oportunidades, conselhos, aulas, ensinamentos, cuidado, carinho e atenção. As cadeiras de direito administrativo, enquanto aluno e monitor, a experiência na olimpíada, as palestras e as conversas foram sempre inspiradoras. As lutas que a senhora luta são exemplos, não só pela sua importância, mas porque a senhora o faz com fé, determinação e muita força. A sua devoção pelo ensino é prova do bom ser humano que sempre foi. Espero um dia ser um pouco do que você consegue ser, mas ainda que não consiga, permanecerei admirando-a.

Por fim, sou grato ao meu avô Jandir de Oliveira Cavalcante, não o conheci, mas o que você construiu foi base da minha vivência, foi base da minha vida e foi também base para este trabalho. Foi olhando para aquela capelinha, que eu, sempre um tanto audacioso, imaginei este tema e o executei como pude. Espero que eu não perca nunca esse olhar de “rapaz novo encantado com vinte de anos de amor” e que, para além da minha teimosia e birra, eu possa sempre lembrar de aceitar que o segredo para viver no mundo é amar.



“Nada te perturbe, Nada te espante,  
Tudo passa, Deus não muda,  
A paciência tudo alcança;  
Quem a Deus tem, nada falta:  
Só Deus basta.”

(Santa Teresa D'Ávila, Séc. XVI).

## **RESUMO**

Trata-se de trabalho que busca explorar as nuances das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) sob a ótica do processo de urbanização, onde será redigido uma análise acerca da implantação das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Fortaleza, o seu processo de efetivação e as circunstâncias que envolveram sua realização até os dias atuais, com ênfase ao caso referente a Zeis Mucuripe e seus desafios vivenciados dia após dia. Haverá destaque ao difícil cumprimento do efetivo direito à moradia digna e do direito à cidade, observando, sobretudo, a função social da propriedade e a função social da cidade, onde será analisado a constituição do zoneamento no grande Mucuripe, a defesa a moradia no litoral conferida por este e a importância da participação popular nas lutas por esses direitos.

**Palavras-chave:** Zeis Mucuripe; Direito à Cidade; direito à moradia digna.

## **ABSTRACT**

This work aims to explore the nuances of Special Zones of Social Interest (ZEIS) through the lens of the urbanization process. It will present an analysis of the implementation of Special Zones of Social Interest in the city of Fortaleza, its process of realization, and the circumstances surrounding its development up to the present day, with emphasis on the case of Zeis Mucuripe and the challenges it faces daily. The study will highlight the ongoing struggle to ensure the effective right to adequate housing and the right to the city, focusing particularly on the social function of property and the social function of the city. It will examine the establishment of zoning in the Greater Mucuripe area, the protection of coastal housing provided by this zoning, and the importance of popular participation in the fight for these rights.

**Keywords:** Zeis Mucuripe; Right to the city; Right to adequate housing.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Divisão espacial das Zonas Especiais de Interesse Social existentes no município de Fortaleza - CE .....	49
Figura 2	– Divisão espacial das doze Zonas Especiais de Interesse Social prioritárias existentes no município de Fortaleza - CE.....	54
Figura 3	– Capela de São Pedro dos pescadores, fundada em 1852.....	57
Figura 4	– Mapa dos assentamentos precários existentes nas Zonas Especiais de Interesse Social Mucuripe, Serviluz e Cais Do Porto.	60
Figura 5	– Mapa dos empreendimentos permitidos pela outorga onerosa de alteração de uso (OOAU).....	69
Figura 6	– Mapa dos empreendimentos permitidos pela outorga onerosa de direito de construir (OODC).....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre a totalidade de Zonas Especiais de Interesse Social no município de Fortaleza e quantidade de assentamentos precários localizados no município.....	50
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CRFB	Constituição de República Federativa do Brasil
REURB	Regularização Fundiária Urbana
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZAC	Zone d'aménagement concerté
OODC	Outorga onerosa do direito de construir
OOAU	Outorga onerosa de alteração de uso
Reurb-E	Regularização urbana fundiária de interesse específico
Reurb-S	Regularização urbana fundiária de interesse social
CUEM	Concessão de uso especial para fins de moradia
CDRU	Concessão de direito real de uso
IPTU	Imposto predial territorial urbano
PdpFOR	Plano diretor participativo do município de Fortaleza
PIRF	Plano integrado de regularização fundiária
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
UECE	Universidade Estadual do Ceará
IFCE	Instituto Federal do estado do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
PLHIS	Plano local de habitação de interesse social
SNHIS	Sistema nacional de habitação de interesse social
ZPA	Zona de proteção ambiental
IDH	Índice de desenvolvimento urbano
OUC	Operação urbana consorciada
Fundurb	Fundo de desenvolvimento urbano do município de Fortaleza
IPLAN	Instituto de planejamento do município de Fortaleza

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	14
2.	<b>A URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE.....</b>	16
2.1.	<b>A Função Social da propriedade urbana e da cidade.....</b>	19
2.2.	<b>A caracterização do direito à cidade .....</b>	25
2.3.	<b>Instrumentos de intervenção urbanística e o direito à cidade.....</b>	29
3.	<b>DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NO CONTEXTO DE GRANDES CIDADES.....</b>	37
3.1.	<b>As Zonas Especiais de Interesse Social e o direito à moradia digna aliado a infraestrutura urbana.....</b>	41
3.2	<b>A criação das Zeis em Fortaleza e a defesa do direito à moradia .....</b>	45
3.2.1	<i>As Zonas Especiais de Interesse Social prioritárias em Fortaleza .....</i>	52
4.	<b>ZONEAMENTO URBANO E DIREITO À CIDADE NO MUCURIBE: A ZONA DE INTERESSE SOCIAL PRIORITÁRIA EM PERSPECTIVA.....</b>	56
4.1	<b>O zoneamento urbano no Mucuripe.....</b>	59
4.2	<b>Zoneamento especial e a defesa da moradia no litoral.....</b>	65
4.3	<b>A importância de retomar a participação popular para a construção de direitos.....</b>	71
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	75
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	78

## 1. INTRODUÇÃO

A efetivação do Direito à Cidade, em suas características mais diversas, sempre foi motivo de controvérsias, especialmente pela desatenção do ordenamento jurídico brasileiro e dos legisladores pátrios em compreender o que significa esse termo e as obrigações e direitos que dele decorrem.

Com a atual compreensão de que o Direito à Cidade tem repercussões transindividuais, é compreensível que a sociedade passe a buscar instrumentos que efetivem sua realização, de maneira a atender as expectativas das mais diversas camadas sociais, especialmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Nessa perspectiva, o instrumento do zoneamento urbano, neste trabalho estudado por meio das Zonas Especiais de Interesse Social, apresenta uma proposta de solução a questões que envolvem a inacessibilidade à propriedade urbana e as más condições de acesso à infraestrutura.

É importante ressaltar que o instrumentos das Zeis são fundamentais para a efetivação do direito à moradia digna de populações que vivem em circunstâncias de vulnerabilidade social, há, portanto, a busca pela criação e solidificação de institutos como a construção de habitação de interesse social e a regularização fundiária urbana, metas principais do zoneamento especial de interesse social.

Dessa maneira, o município de Fortaleza, realizou, por meio da lei complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, a regulamentação do seu plano diretor vigente, que propôs a criação de três tipos distintos de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis do tipo 1, Zeis do tipo 2 e Zeis do tipo 3) com o fito de auxiliar as regiões ocupadas por populações predominantemente de baixa renda.

Entretanto, o decorrer do processo para a regulamentação, implementação e desenvolvimentos das Zeis foi recheado de percalços, especialmente em regiões que tinham questões sensíveis a serem levadas em consideração.

Desse modo, há a análise específica nesse trabalho acerca da efetivação da Zona Especial de Interesse Social prioritária (Zeis do tipo 1) do Mucuripe e dos desafios para sua implementação, assim como do atual estado em que se encontra



o processo de desenvolvimento do Processo integrado de regularização fundiária dessa Zeis.

Será discutido o atual estado do processo de zoneamento da Zeis Mucuripe, assim como a forma como foi realizada a sua instituição, o andamento da obras e a presença do poder público no cotidiano do zoneamento, além da transparência de informações e a dificuldade de conseguir acesso a dados por parte do município, que, muitas vezes, não os tem catalogados e organizados.

Ademais, será analisada a defesa conferida à moradia no litoral por parte da instalação do zoneamento e a sua importância para as populações que resistem ao avanço da especulação imobiliária; por fim, a participação popular e o atual estado de desengajamento das ações públicas que permeia a Zona Especial de Interesse Social do Mucuripe será objeto de discussão, sob a égide da relevância de ser reavivado o debate popular acerca do tema, especialmente para a fiscalização do cumprimento de seus objetivos.

Diante do exposto, evidencia-se que a análise da efetivação das Zonas Especiais de Interesse Social, com ênfase no caso da Zeis Mucuripe, revela não apenas os entraves estruturais e institucionais enfrentados ao longo de sua implementação, mas também o descaso com o cumprimento pleno dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente. O Direito à Cidade e à moradia digna, quando negligenciados, aprofundam desigualdades e marginalizam ainda mais populações historicamente excluídas dos processos de planejamento urbano. A ausência de políticas públicas contínuas e a falta de organização administrativa tornam o processo de regularização fundiária lento, pouco transparente e distante da realidade dos moradores beneficiados por tais zonas.

Portanto, este trabalho busca contribuir para o aprofundamento das discussões sobre a importância da Zeis enquanto instrumento jurídico e urbanístico de inclusão social, propondo uma reflexão crítica sobre os obstáculos que ainda limitam sua plena execução. Ao abordar o caso do Mucuripe, pretende-se lançar luz sobre a necessidade de uma atuação mais efetiva do poder público, do fortalecimento da participação popular e da adoção de práticas urbanas que respeitem os princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade, reafirmando o papel do Estado na promoção do acesso democrático ao espaço urbano.

## 2. A URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

Em princípio, é imperioso detalhar o desenvolvimento inicial do processo de transição para o “mundo urbano” e os efeitos que tal característica trouxe para o mundo contemporâneo. Dessa forma, segundo o autor francês Henri Lefebvre<sup>1</sup>, a urbanização é consequência direta do processo de industrialização vivido intensamente na modernidade, de modo que tal processo ensejou primordialmente as primeiras relações da chamada “sociedade urbana”.

Diante disso, o autor francês apresenta uma definição de como ocorre a relação entre industrialização e urbanização<sup>2</sup>, sendo este induzido por aquele, de modo a conter problemas relativos ao crescimento e à planificação, além de questões que seriam fundamentais para dissertar acerca do cotidiano das cidades e suas mazelas mais profundas, que decorrem do desinteresse em garantir às populações de baixa renda, boas condições de vida, ignorando-se o direito ao lazer e à cultura desses indivíduos.

Em sentido semelhante, David Harvey<sup>3</sup> afirma que a urbanização sempre foi um “fenômeno de classe” em que as cidades contribuíram, desde a sua formação, para a concentração de renda e o enriquecimento da sociedade burguesa nascente. Esse período em muito esteve associado ao desenvolvimento dos primeiros conglomerados urbanos, onde era necessário a existência de uma população financeiramente dependente da renda que advinha dos meios de produção e das indústrias, com o fito de garantir sua subsistência.

Nesse sentido, é perceptível que o processo de urbanização ganha contornos fortemente ligados a demandas de natureza social, para além do conceito de desenvolvimento urbano, há também questões que envolvem a vivência de grupos que são postos “à margem” da sociedade, que não são diretamente beneficiados pela eventual “evolução urbana”.

Na realidade, o que os autores supracitados manifestam é uma forma de relacionar o desenvolvimento dos primeiros conglomerados urbanos ao fenômeno

---

<sup>1</sup> LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011, p. 11.

<sup>2</sup> “Se distinguirmos o indutor e o induzido, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à ‘cultura’.” Ibid, ibid.

<sup>3</sup> HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012, p. 74.

crescente de industrialização e a sua necessidade de, junto ao crescimento de capital, trazer, para perto dos polos industriais, populações que estariam dispostas a prestar atividade laboral por uma baixa contraprestação financeira, garantidora de sua subsistência, de modo que tal processo se deu de maneira desordenada e alinhado às demandas que estavam surgindo no decorrer do tempo e no desenvolvimento das atividades capitalistas.

Sob esse viés, a professora Maria Magnólia Lima Guerra<sup>4</sup>, assinala duas perspectivas em que pode ser estudada a urbanização: a social e a espacial. Esta estaria associada somente a “aglomeração de pessoas”, leva-se em consideração, portanto, a distribuição geográfica dos indivíduos e a sua concentração em determinado espaço; já sob o prisma social, devem ser observados uma série de comportamentos e valores que geram, por si, uma “cultura urbana”. É fundamental que não sejam dissociados os conceitos citados, pois estes formam, em conjunto, o estudo do processo de urbanização, sendo aspectos complementares entre si. Para tanto, a autora considera urbanização: “(...) o processo pelo qual um conglomerado humano, quantitativamente relevante, agrega-se em determinada área, formando aglomerados funcional e socialmente relacionados do ponto de vista interno”<sup>5</sup>.

Observa-se que o conceito de urbanização perpassa fundamentalmente fatores sociais (incluindo questões históricas, políticas e culturais) e geográficos (tais como a dinâmica de populações e o seu comportamento espacial), torna-se, portanto, um estudo complexo que analisa questões sensíveis aos seus partícipes.

Quanto à urbanização brasileira, é possível observar padrões referentes a outros países emergentes em que o modelo de industrialização ocorreu de forma desigual e de maneira desregrada, de modo que a exclusão social da população de baixa renda e a segregação territorial de grande parcela da população se tornou regra, especialmente após a segunda metade do século XX e a crescente demanda pelo efetivo cumprimento das demandas vinculadas aos direitos sociais<sup>6</sup>.

Desse modo, a definição acima colacionada frisa a importância da união relacionada a funcionalidade e aos aspectos sociais para que um conglomerado urbano possa se considerar urbanizado, tal relação é importante elemento que visa

---

<sup>4</sup> GUERRA, M. M. L. **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano**, Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1981. p. 33-35.

<sup>5</sup> Ibid. p.34

<sup>6</sup> OSÓRIO, Letícia. **Direito à moradia no Brasil. Texto elaborado por delegação do Fórum Nacional da Reforma Urbana**. [S.I.]: COHRE, 2003. p. 6.

propiciar o surgimento de uma forma de núcleo urbano que vem a ser conhecido como “cidade”.

Nesse sentido, o sociólogo urbano Robert Park definiu cidade<sup>7</sup> como uma forma de refazer em um “microcosmo” o mundo que vivemos, de modo que é uma criação do homem na qual haveria verdadeira condenação de se viver atrelado a sua existência pela eternidade, tendo em vista que esta não seria somente uma criação humana, mas uma recriação de “si mesmo”.

Quanto a este tema, há complexidade em realizar a conceituação adequada de “cidade”, pois a construção desta é multifatorial e pode compreender diversas questões não pacificadas no decorrer de sua criação.

Para a realidade brasileira, José Afonso da Silva<sup>8</sup> entende que não se pode falar em cidades meramente pelo conceito econômico<sup>9</sup> ou demográfico<sup>10</sup>, porque há a presença muito forte do conceito “jurídico-político” em que uma cidade só assume tais feições quando se torna um município juridicamente constituído. Para tanto, é necessário que sejam atribuídas suas características de natureza “político-administrativas”, “econômico-não agrícola” (dando ênfase ao seu caráter urbano), “familiar” e “simbólico” diante da sede do governo municipal.

Segundo o conceito apresentado pelo jurista brasileiro, a efetivação das cidades (sinônima de municípios, sob essa ótica) é fortemente ligada a fatores pragmáticos que são demonstrados por questões práticas e vinculadas à lei, posto que para que sejam reconhecidas são necessários itens aliados a situações práticas, já que sua principal característica é “ser um núcleo urbano, sede do governo municipal”.

---

<sup>7</sup> “ (...) a tentativa mais coerente e, em termos gerais, mais bem-sucedida de refazer o mundo em que vive, e de fazê-lo de acordo com seus mais profundos desejos. Porém, se a cidade é o mundo criado pelo homem, segue-se que também é o mundo em que ele está condenado a viver. Assim, indiretamente e sem nenhuma consciência bem definida da natureza de sua tarefa, ao criar a cidade o homem recriou a si mesmo” PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967, p. 3. Apud HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2014, p. 28.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Juspodivm/Malheiros, 2025, p. 26.

<sup>9</sup> Em sua obra acima citada, o autor conceitua de acordo com o pensamento de Joseff Wolff, em que cidade é “forma de assentamento de população especialmente apropriada para fornecer o comércio, o artesanato e o negócio, o cultivo dos valores espirituais e o exercício do poder público” (“el planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme a la ley federal de ordenación urbana”, en la Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios”, p.12. Trad. de Joaquín Hernández Orozco. Madrid, Institutos de Estudios de Administración Local, 1973.)

<sup>10</sup> “O conceito demográfico e quantitativo de cidade é muito difundido pelo qual se considera cidade o aglomerado urbano com determinado número de habitantes (...)” SILVA, José Afonso. *op cit.* p. 26.

Tal visão, todavia, facilita o estudo quanto à delimitação do objeto<sup>11</sup> a ser analisado, visto que para se identificar uma cidade seria necessário a presença de “unidades edilícias” e “equipamento públicos”<sup>12</sup>, como forma de comprovar a existência de populações abrigadas em moradias e do poder público.

Sob essa perspectiva, com o surgimento das cidades como “fruto” da urbanização, ocorreram diversos problemas decorrentes do crescimento desordenado de conglomerados urbanos que, aliado a falta de infraestrutura básica para populações, geraram contradições sociais responsáveis pela má qualidade de vida de diversos grupos que, em regra, carecem de maior aporte financeiro e tem dificuldades de prover sua subsistência.

Para tanto, é importante ressaltar o papel da propriedade urbana no contexto em que se insere o desenvolvimento das cidades, tendo em vista que a sua existência é questionamento basilar que evoca transformações no ambiente urbano e retrata desigualdades sociais de maneira contínua ao ser objeto de grande discussão doutrinária, econômica e política.

## **2.1 A Função Social da propriedade urbana e da cidade**

Em princípio, é necessário relatar qual o papel da função social da propriedade, Orrutea acentua: “em face do princípio da Função Social, fica o proprietário jungido a observar desde o papel produtivo que deve ser desempenhado pela propriedade - passando pelo respeito à ecologia - até o cumprimento da legislação social e trabalhista (...)”.<sup>13</sup>

Diante do exposto, resta claro que a função social da propriedade não diz respeito somente ao uso que é feito com ânimo de dono, mas também as obrigações dele decorrentes, que vão desde o uso correto do ponto de vista da preservação ambiental até mesmo a adimplência com os direitos trabalhistas dos funcionários que estão ao seu dispor na prática laboral.

Logo, é preciso compreender a propriedade como um instituto histórico que está associado a diversos fatores que extrapolam o mero domínio, os quais

---

<sup>11</sup> Isso se não forem mencionados fenômenos como a conurbação (processo em que cidades passam a ser inconfundíveis diante do encontro de sua infraestrutura e população) ou mesmo a hipertrofia de distritos que passam a ter tamanho geográfico e populacional de municípios.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *op cit.* p. 27.

<sup>13</sup> Orrutea, Rogério Moreira. **Da propriedade e sua função social no direito constitucional moderno**. Londrina: UEL, 1998. p.214.

estão interligados entre si e são dependentes da utilização correta do direito do proprietário. Dessa forma, não se pode deixar de compreender a necessidade de tutela ao direito supracitado, visto que, sem a devida disciplina legal acerca do tema, não será possível a realização de um tratamento adequado à sua função social, tendo em vista a mutabilidade e os diversos temas abordados em torno deste conceito.

No ordenamento jurídico brasileiro, a citação à função social da propriedade data pela primeira vez da carta constitucional de 1967<sup>14</sup>, na qual havia em sua seção pertencente à ordem econômica menção direta ao instituto, sendo este um de seus “princípios básicos”<sup>15</sup>.

Por sua vez, textos constitucionais anteriores já traziam consigo menções ao papel que deveria ser exercido pela propriedade urbana. É o caso do que dispõe o artigo 141, §16<sup>16</sup> da Carta Magna de 1946 e também seu artigo 147<sup>17</sup>, caput, que citam o chamado “interesse social” aliado ao direito do Estado de promover a desapropriação. Por fim, é válido citar o previsto na Constituição brasileira de 1934<sup>18</sup>, visto que neste diploma a garantia ao direito à propriedade privada é condicionado ao fato de que deveria ser respeitado o interesse social e coletivo, sem que o direito individual seja oposição a estes.

Nessa perspectiva, torna-se válido citar a atual disciplina da Constituição Federal brasileira quanto à função social da propriedade, é o caso do disposto no

---

<sup>14</sup> “Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:(...)

III - função social da propriedade;”

<sup>15</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. P. 347.

<sup>16</sup> “Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:(...) § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por **interesse social**, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.”

<sup>17</sup> “Art 147 - **O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.** A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.(...)”

<sup>18</sup> “Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) **É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar.** A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior. (...)”

artigo 5º, inciso XXIII diante de que “a propriedade atenderá a sua função social”. É imperioso ressaltar que a Lei Máxima brasileira da atualidade dá especial atenção ao instituto da Função Social, especialmente quanto à sua relação com a propriedade privada.

Sob esse viés, há disposições expressas no capítulo concernente à Ordem Econômica na CFRB/88, que se relacionam com a Função social da Propriedade contidas no inciso III do artigo 170<sup>19</sup> do referido diploma, onde apresenta esse instituto como um princípio concernente à atividade econômica. Nesse sentido, Eros Grau<sup>20</sup> distingue a *função individual da propriedade* e a *função social da propriedade*, já que esta seria “justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções”, enquanto aquela seria somente uma forma de garantia de subsistência dos indivíduos e suas famílias.

Observa-se a grande importância conferida pelo ordenamento jurídico vigente acerca da obediência e atenção da atividade econômica ao exercício da Função Social da Propriedade, já que esta deve ser realizada dando destinação adequada ao gozo desse direito real<sup>21</sup>. Diante disso, há uma percepção de que o legislador objetivou associar a propriedade a um uso consciente, observando a defesa do direito de reter coisas próprias, porém conservando a ideia de que isso não o torna absoluto e que, em casos que não for observado o disposto na lei, esta poderá ser objeto, até mesmo, de uma nova destinação caso não tenha utilidade e esteja comprometendo o planejamento aplicado ao meio urbano.

Em sentido semelhante, o próprio texto constitucional em capítulo dedicado à política urbana, utiliza-se do conceito da função social da propriedade para ratificar a obediência ao disposto no plano diretor municipal como forma de garantir a manutenção do direito à propriedade, relativizando seu caráter absoluto, visto que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada; III - função social da propriedade;”

<sup>20</sup> Grau, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20 ed. São Paulo: Juspodivm/Malheiros, 2024.p. 220-236.

<sup>21</sup> “Art. 1.225. São direitos reais:

**I - a propriedade; (...).”**

<sup>22</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. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara

É perceptível que o ordenamento jurídico pátrio dá prioridade à “função social da cidade”, citada *ipsis litteris* no artigo 182 da CRFB/1988, posto que o poder público municipal deve garantir seu pleno desenvolvimento, assim como o bem-estar dos seus habitantes.

Para tanto, é necessário que todo município com mais de vinte mil habitantes obedeça a disciplina de um plano diretor, instrumento responsável pelo planejamento urbano das cidades, tendo em vista que este é o meio que deve afiançar o desenvolvimento urbano e organizar a sua expansão.

Ante o exposto, a legislação que discorre fartamente acerca do assunto é o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) que disciplina de maneira adequada como deverá ser realizado a execução do plano diretor, pois, somente em atendimento às exigências fundamentais deste, “a propriedade urbana cumpre sua função social”<sup>23</sup>.

Há também, no decorrer do texto legal, uma proeminente preocupação com a qualidade de vida e as necessidades dos cidadãos, de modo que fatores como justiça social, o atendimento de suas necessidades básicas. além do desenvolvimento das atividades econômicas livremente foram citados com o fito de conferir ao poder público a responsabilidade pela manutenção do sistema urbano por parte da administração municipal, sobretudo, pois, em casos que a população não tenha atendimento adequado, o ente que mais será sobrecarregado pelas consequências dessa ineficiência é o próprio município.

Nesta toada, torna-se importante a observância à lição de Rezende e Ultramari<sup>24</sup>, pois existe a possibilidade de o planejamento urbano corrigir diversas

---

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”.

<sup>23</sup> “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

<sup>24</sup> “A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem



distorções do ponto de vista administrativo, de modo a facilitar a gestão do ente municipal, além de garantir melhores condições de vida para a população local.

Na realidade, tal planejamento é uma forma de concretização do princípio da eficiência administrativa existente no artigo 37<sup>25</sup> da Carta Magna brasileira, pois o dever de planejamento é também uma manifestação do aspecto que se dá “em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação de Serviços Públicos”<sup>26</sup>.

Torna-se, portanto, imprescindível aos municípios brasileiros da atualidade que cumpram os requisitos para a obrigatoriedade da elaboração, dispostos no artigo 41<sup>27</sup> do Estatuto das Cidades, de um plano diretor, para que haja a efetiva implementação dessa forma de planejamento urbano, observando a participação social, sendo esta uma forma de demonstrar a intenção de realizar uma gestão municipal efetiva que terá participação direta na melhora da qualidade de vida dos munícipes.

Para José Afonso da Silva<sup>28</sup>, o Plano Diretor quando elaborado deve levar em conta objetivos Específicos e Gerais. Quanto a estes, em regra, “o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local”; os demais seriam dependentes das condições encontradas na sociedade do município, sendo possível versar acerca da reurbanização de um bairro, construção de novas vias e equipamentos públicos, proteção de comunidades vulneráveis e incentivo à industrialização.

---

trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes (...)” REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

<sup>25</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 98.

<sup>27</sup> “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (...)”

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso. *op. cit.* p. 124.

Há uma compreensão de que o plano diretor é o projeto basilar de desenvolvimento de uma cidade, pois é ele quem organiza de maneira clara os objetivos que devem ser traçados por determinado município e indica o perfil que uma região (seja ela um bairro ou um determinado espaço) tem ou terá incentivo para adotar.

De fato, a modernidade tem trazido consigo a necessidade de um planejamento urbanístico realizado previamente, sobretudo com o objetivo de preservar características que beneficiam um município e determinada população, assim como para buscar novos perfis a serem desenvolvidos em uma cidade, estudando o potencial que aquela região tem em se desenvolver, seja com a geração de emprego e renda ou com o desenvolvimento de moradias, preferencialmente acessíveis e que abriguem a população com dignidade.

O Planejamento Urbanístico pode ser compreendido como uma forma de dar início a toda pretensa atividade urbanística<sup>29</sup>, especialmente pelo fato de ter o objetivo de buscar soluções para os problemas que ocorram no cotidiano urbano, sendo possível, inclusive, trazer restrições ao direito à propriedade urbana em primazia aos benefícios que poderão ser aproveitados pela coletividade, conforme já citado anteriormente.

Contudo, o planejamento urbanístico deve ser entendido, acima de tudo, como uma forma de buscar a efetivação do Direito à Cidade e aplicar os seus benefícios a todos, sem restrição de faixa etária, gênero, classe social ou local de habitação..

O Direito à Cidade deve ter sua garantia expressa por meio das disposições existentes em planos diretores e demais tipos de planejamento com o fito de alterar a paisagem urbana, posto que o cidadão deve ter direito a viver com qualidade de vida e infraestrutura, garantidas pelo poder público, no espaço urbano.

## **2.2. A caracterização do Direito à Cidade**

O Direito à Cidade é amplamente discutido no decurso da modernidade, tendo em vista que seu emprego na realidade fática atual está associado a defesa de pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade, do patrimônio cultural e histórico que deve ser defendido em detrimento da utilização comercial do solo

---

<sup>29</sup> GUERRA, M. M. L., *op cit.* p. 41-42.

urbano e ao planejamento urbanístico que será expresso nos planos diretores dos municípios que o elaborarem.

Esta expressão fora primeiramente referenciada pela obra do autor Henri Lefebvre<sup>30</sup> com o objetivo de romper com a visão até então existente do que era a cidade, assim demonstrando que esta é um instrumento democrático de efetivação de direitos, com potencial de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e proporcionar sensação de pertencimento a sua população.

Embora o conceito de cidade seja muito anterior a obra do autor, assim como as discussões a respeito de sua natureza, o sociólogo francês realizou um trabalho que incentivou o pensamento urbanista e buscou reflexões quanto à natureza do meio urbano, a sua origem capitalista e o seu papel no cotidiano, sobretudo, da população em vulnerabilidade social.

Para David Harvey, a urbanização sempre foi um “tipo de fenômeno de classe”<sup>31</sup> que incide diretamente no conceito adotado pela sociedade do que é “Direito à Cidade”. Na Conforme demonstrado e exemplificado por diversas vezes em sua obra, as cidades passam por constantes mutações, muitas delas associadas aos interesses de uma elite dominante que busca escoar o excedente de capital gerado, trazendo, junto a isso, a dependência de camadas sociais que se encontram em algum tipo de vulnerabilidade social.

Dessa forma, o autor arremata que o Direito à Cidade teria se tornado “refém” das elites econômicas com o fito de que estas consigam realizar o objetivo de moldar a cidade de acordo com os seus desejos, em detrimento das necessidades populacionais<sup>32</sup>.

Ocorre que, a análise sociológica, que busca estudar as raízes históricas acerca do tema, abordada por Harvey, está associada à ideia de que o Direito à Cidade pode ser moldado de acordo com os desejos de uma elite social que entende a cidade como um mecanismo com o objetivo de servir seus interesses.

Todavia, o ordenamento jurídico vigente no Brasil tem elementos que buscam ser um contraponto a ideia concebida por parte da literatura que entende ser, a cidade, mero instrumento de reafirmação da segregação entre classes sociais,

---

<sup>30</sup> LEFEBVRE, H. *op. cit.*

<sup>31</sup> HARVEY, David. *op. cit.* p. 30.

<sup>32</sup> “(...) o direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos.” *Ibid*, p. 63.

de modo que os instrumentos jurídicos vigentes no Brasil trazem consigo objetivo de buscar acesso à propriedade urbana por populações de baixa renda e a preservação de comunidades que encontram na própria infraestrutura urbana desafios para a sua sobrevivência.

Neste contexto, cabe realizar a análise acerca da legislação e da doutrina brasileiras e seu entendimento predominante acerca do conceito e das características que conceituam o Direito à Cidade.

Primordialmente, é importante dar ênfase ao fato de que o Direito à Cidade traz consigo caracteres de direito difuso, ou seja, trata-se de um direito que tem natureza transindividual, de modo que atinge mais de um indivíduo, entretanto não se pode estimar qual a quantidade correta de indivíduos são influenciados por este direito<sup>33</sup>.

Assim, restaria caracterizado o Direito à Cidade como um direito difuso, considerando que os indivíduos que vivem em ambiente urbano são sempre sujeitos à execução dos benefícios e das restrições provenientes do gozo do Direito à Cidade, de modo que é indeterminado o seu alcance, assim como é indivisível de maneira lógica a população que dele usufrui.

Há também a defesa de que o Direito à Cidade abrange a natureza de direito coletivo, tendo em vista seu posicionamento, já ressaltado, de direito indivisível, cuja coletividade seria ente titularizável a requerer sua preservação e o respeito às condições que o efetivam<sup>34</sup>.

O fato de a “lesão à ordem urbanística”<sup>35</sup> ser um dos pontos a serem tutelados em matéria de Ação Civil Pública, por sua vez, já caracteriza a lesão ao Direito à Cidade como uma forma de ofensa a um direito coletivo ou difuso, frente ao fato de que a lei que regulamentou o processamento da ACP consolidou o enfrentamento à diversas formas de ofensas a direitos cuja coletividade poderia exercer titularidade em sua defesa<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Ao escrever acerca do conceito de interesses difusos expresso na lei 7347/85, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro descreve-os como: “(...) pertinente a um grupo de pessoas caracterizadas pela indeterminação e indivisibilidade; (...)” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 983.

<sup>34</sup> THOMÉ, Alexander Gutterres. O direito à cidade: contornos e perspectivas no contexto de inflexão ultraliberal da política urbana. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 94, p. 387-414, 2024. p.390.

<sup>35</sup> “Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) VI - à ordem urbanística. (...)”

<sup>36</sup> GURGEL, Cláudio Ari Mello. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

Nessa perspectiva, é possível realizar a observação do Direito à Cidade também à luz dos direitos humanos, posto que este decorre da “condição da pessoa humana nas cidades, como uma questão chave para o desenvolvimento da civilização com valores da solidariedade, justiça social e paz.”<sup>37</sup>. Desse modo, as condições mundiais relacionadas à pobreza urbana, grilagem de terras e o despejo inadequado de resíduos sólidos são violações que são impeditivos constantes do gozo das populações, em especial as com menor poder aquisitivo, do Direito à Cidade; tal visão privilegia a possibilidade de entender este direito como uma “visão de cidade que deve ser justa, democrática e sustentável”<sup>38</sup>

Já no campo referente à Constitucionalização do Direito à cidade no Brasil, a nossa Constituição traz referências claras em defesa da tutela à Cidade e as populações nela existentes, sobretudo sob a égide de que o constituinte originário incluiu na Carta Magna Brasileira vigente um capítulo referente à “política urbana”.

Sob essa perspectiva, a Constituição Federal Brasileira de 1988 traz consigo os ditames básicos para a criação de um Direito à Cidade na continuidade de seu texto, embora não o cite de maneira direta, as diretrizes e os princípios fundamentais de sua realização estão expressos em contextos que propõe sua defesa<sup>39</sup>.

É o caso relatado no artigo 182 da Constituição Federal, pois a redação do seu *Caput* define que a política de desenvolvimento urbano adotada pelos municípios, por meio da elaboração de seu planejamento urbano, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Este texto, na realidade, é somente uma forma de transcrever os preceitos fundamentais do Direito à Cidade, visto sua intenção de garantir a dignidade das populações urbanas e buscar sempre o desenvolvimento de atividade concernentes ao cotidiano decorrente da urbanização, tais como a garantia e promoção dos direitos humanos, englobando direitos políticos, econômicos, civis, culturais e sociais cujo reconhecimento independe de questões de foro íntimo ou individual.

---

<sup>37</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões-chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.

<sup>38</sup> *ibid.*

<sup>39</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. A constitucionalização do direito da cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 527–542, set./dez. 2017.

Esse entendimento é exaustivamente repetido na redação do texto constitucional, na efetiva contribuição para a realização do direito constitucional à Cidade, tal como a conformação da propriedade privada à Função Social da cidade, existente no parágrafo segundo do artigo 182 da Carta Magna, ou mesmo a ocorrência de desapropriação-sanção prevista no parágrafo 4º do mesmo artigo constitucional.

Logo, para além do que pode ser presumido das previsões constitucionais, há de se chamar atenção para o que está expresso no Estatuto das Cidades, lei brasileira responsável por regulamentar o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Em seu artigo 2º, inciso I<sup>40</sup>, a lei 10.257/01 prevê expressamente o “Direito à cidades sustentáveis”, que é entendido pelo texto legal como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

É importante observar que a definição utilizada pelo Estatuto das Cidades, qual seja, a de “cidades sustentáveis” apresenta conceito que vai além do proposto pelo mero termo “cidade”. O significado de sustentabilidade está diretamente associado a fatores ambientais e de infraestrutura urbana, e traz consigo significado que aborda o desenvolvimento sustentável<sup>41</sup>, sendo este fundamental para a efetivação do Direito à Cidade não somente da geração atual, mas das gerações que estão por vir, já que tal Direito é também uma garantia futura para as próximas gerações, conforme expresso no dispositivo supracitado do mesmo Estatuto.

Nesse sentido, é válido ressaltar que Organização das Nações Unidas colacionou tornar “as cidades e assentamentos urbanos sustentáveis inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” como um de seus “Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável”, sendo este o de número 11<sup>42</sup>. Tal objetivo contempla com precisão a diversidade de situações que preenchem a ocorrência eventual

---

<sup>40</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...)”

<sup>41</sup> “Nessa concepção a terminologia cidades sustentáveis foi oriunda do princípio desenvolvimento sustentável que é um dos princípios do meio ambiente.”.SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. *op. cit.*.

<sup>42</sup> **Objetivo 11: Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis.** 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>.

dessa situação, visto que observa a necessidade de urbanização de favelas, melhoria do transporte público, planejamento e gestão de assentamentos públicos, salvaguardar o patrimônio natural, diminuir impactos de catástrofes naturais, reforçar acesso a equipamentos públicos e tantas outras atitudes que, por si, representam a concretização do Direito à Cidade a toda a população.

Na realidade, o Direito à Cidade pode ser compreendido como uma construção realizada pela sociedade civil, pelo poder público, empresariado e demais camadas sociais, considerando que é necessário a realização de um trabalho conjunto para que as cidades possam realizar a efetivação de sua função social, contemplando toda a população com o mais próximo possível da paridade de oportunidades e qualidade de vida.

Uma das formas que têm sido amplamente utilizadas para buscar a efetivação do Direito à Cidade é a utilização de Instrumentos Jurídicos de intervenção Urbanística com o fito de buscar a democratização do espaço urbano e melhorar a sua eficiência em atender a população com o necessário para a sua subsistência.

### **2.3. Instrumentos de intervenção urbanística e o Direito à Cidade**

São diversos os instrumentos jurídicos de intervenção urbanística, todos com potencial de utilização no contexto da democratização do espaço urbano, assim como na efetivação genuína do Direito à Cidade. Entretanto, são muitas as discussões realizadas no meio acadêmico acerca da sua eficiência e do seu papel quanto ao benefício para as populações urbanas, especialmente as populações vulneráveis, muitas vezes vítimas das mais diversas injustiças sociais e do contraste existente em espaços urbanos.

Dessa forma, é importante colacionar quais desses meios são frequentemente utilizados na sociedade moderna e quais suas principais características e objetivos, cabe a análise no contexto presente dos instrumentos referentes à: Operação Urbana Consorciada, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do direito de construir e do Zoneamento urbano.

Em princípio, faz-se necessário apresentar as características referentes à operação urbana consorciada, instrumento que existe no Estatuto das cidades, em

seu artigo art. 32, § 1º<sup>43</sup>. Segundo o referido diploma legal, os objetivos deste instrumento são: “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”, de modo que há uma definição legal muito alinhada ao pensamento da defesa das vulnerabilidades do perímetro urbano, quais sejam: transformações urbanísticas estruturais, de modo a beneficiar alterações na infraestrutura urbana, acrescentando equipamentos que beneficiem o desenvolvimento de determinada região; melhorias sociais, menção clara ao papel de buscar o caráter sustentável das cidades sob a égide social, com a melhor da qualidade de vida da população existente no espaço de tal operação urbana; e, por fim, a valorização ambiental, que busca assegurar a conservação do meio ambiente em espaço urbano, associado, sobretudo, ao controle das alterações físicas ambientais e suas consequências diretas para a população.

Ademais, outro fator relevante envolvendo o conceito de operação urbana consorciada expresso na legislação é a perspectiva de que toda operação dessa natureza tem a participação popular, com o fito de de ensejar a parceria público-privada, aspecto dominante de suas execuções práticas, sendo esta uma característica que busca, em primazia, atrair investimentos para esse instrumento, gerando uma aplicação que objetiva de ser mais proveitosa para a população que dela irá se beneficiar.

Frisa-se que a população também deverá ser incluída no planejamento dessa empreitada, sendo este fator relevante para a compreensão do dispositivo presente na lei 10.257/01, posto que em seu artigo 33, inciso VII<sup>44</sup>, é observado que a participação popular seria um “forma de controle de operação”. Reitera-se, portanto, o caráter “consorciado” da referida operação urbana, já que esta é caracterizada, sobretudo, pela participação de diversos entes do meio urbano: poder público, sociedade civil, rede privada e quanto mais forem necessários para sua execução.

Segundo José Afonso da Silva, “toda alteração urbanística que envolve alteração da realidade urbana com vista a obter nova configuração da área constitui

<sup>43</sup>“Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.(...)”

<sup>44</sup> “Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo: VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.”



operação urbana”<sup>45</sup>, o autor ainda realiza a observação que o modelo brasileiro é semelhante aos modelos de *zona de ordenação concentrada* (*Zone d’aménagement concerté* - ZAC) e *Associação fundiária urbana*<sup>46</sup>.

Nesse contexto, é necessário a compreensão de que a operação urbana consorciada é, conforme a própria definição legal, um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal (...)”, o que contempla sua complexidade e a singularidade de cada uma de suas intervenções, já que as características que giram em torno destas são específicas para a região que está sendo realizado o serviço, desse modo, não se pode ignorar seu prévio planejamento a observância ao plano diretor<sup>47</sup> e a criação de lei específica no artigo 33 da lei 10.257/01.

Logo, resta acrescentar à análise o tema referente à outorga onerosa de direito de construir e da Outorga onerosa de alteração de uso. Ressalte-se que tal instrumento já havia sido caracterizado pela doutrina em momento anterior à criação do Estatuto das Cidades, contudo o nome utilizado para este era o de “solo criado”<sup>48</sup>; o diploma instituiu sua criação por meio do artigo 4º<sup>49</sup>, V, “n”.

A outorga onerosa do direito de construir foi concebida com o fito de servir como meio compensatório para a construção de edificações com diversos andares, posto que em casos como esses, haveria uma verdadeira “criação de solo”, visto que as edificações estariam utilizando de um pequeno espaço para a criação de diversas unidades de moradia, devendo haver uma prestação pecuniária com o objetivo de compensar custos derivados do aumento da demanda por serviços público nas regiões em que ocorrem as verticalizações. Já a outorga onerosa de alteração de uso objetiva, por meio de compensação financeira, promover a flexibilização dos parâmetros do direito de construir, como a permissão de construir em áreas maiores do que as dispostas para o local, um número maior de pavimentos ou a transferência do direito de construir para outros locais.

---

<sup>45</sup> SILVA, José Afonso. *op. cit.* p. 317.

<sup>46</sup> *ibidem. ibidem.*

<sup>47</sup> Esta é de vinculação obrigatória, conforme previsto no caput do artigo 32 do Estatuto das Cidades.

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 14. ed. Atualizado por Giovani da Silva Corralo; Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm; Malheiros, 2025. p. 202.

<sup>49</sup> “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: V – institutos jurídicos e políticos: n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (...)”

Há de se ressaltar que a utilização desse instrumento depende de lei prévia que determina o coeficiente básico<sup>50</sup> de aproveitamento do terreno na região, de modo que este instrumento determina quanto pode ser construído, gratuitamente, diante da relação com a área do terreno (é possível seja construída a metragem da área original quantas vezes a lei determinar como coeficiente básico: uma vez, duas vezes, três vezes etc...), de modo que, o que ultrapassar este valor, deverá ser pago com uma contraprestação financeira.

Não há, contudo, a possibilidade de construir prédios com quantidade de pavimentos ilimitada, tendo em vista que o plano diretor do município poderá prever os limites de área edificada nas regiões que adotarem o mecanismo a outorga onerosa do direito de construir<sup>51</sup>.

Por fim, é de grande importância o disposto no artigo 31<sup>52</sup> do Estatuto das Cidades, onde está previsto que os recursos auferidos com os valores advindos da Outorga Onerosa serão aplicados com as finalidades de: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Estas disposições são relevantes para o cumprimento da difusão do Direito à Cidade entre toda população, de maneira a permitir que grandes construções sejam utilizadas em prol da população em geral.

Isto posto, ressalta-se o instrumento urbanístico referente a transferência do direito de construir que é prevista de duas maneiras na lei 10.257/01<sup>53</sup>, como

<sup>50</sup> Cujo conceito e a características estão expressos no artigo 28 do Estatuto das cidades: “Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno; § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana; § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.”

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 203.

<sup>52</sup> “Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.”

<sup>53</sup> “Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental,

interlocativa ou intersubjetiva, ambas dependem de previsão expressa no plano diretor do município e instituição por meio de lei específica.

Quanto à transferência interlocativa, esta diz respeito à possibilidade de o proprietário de imóvel urbano transferir o seu direito de construir até outro local, diante das hipóteses previstas em lei, desde que o imóvel em que se pretende exercer o direito de construir seja também de sua propriedade; consta, contudo, a possibilidade alienação do direito de construir, mediante escritura pública<sup>54</sup>, sendo esta a chamada transferência intersubjetiva, onde um sujeito repassa para outro a titularidade de seu direito, podendo este utilizá-lo em seu imóvel, a referida ação pode ser feita de maneira onerosa ou gratuita.

Além disso, vale citar que a transferência é permitida nas condições em que o imóvel de titularidade do particular tenha utilidade pública prevista dentre as elencadas nos incisos constantes no artigo 35 do Estatuto das Cidades, quais sejam: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Por fim, o último instrumento a ser analisado é o zoneamento urbano, tal instrumento faz referência ao uso e ocupação do solo urbano de acordo com a repartição ocorrida para tanto nas cidades e áreas urbanizáveis<sup>55</sup>.

Este mecanismo é utilizado para determinar variadas características da região em que ocorre sua incidência, é utilizado, via de regra, para determinar espaços onde ocorrerão feiras, serão construídos mercados, espaços de lazer, hospitais, farmácias e moradia; assim como qual espaço poderá ser ocupado por tais imóveis, suas dimensões, quantos pavimentos podem ser construídos e definirá, em diversos casos, o perfil de determinada região.

Ocorre, com frequência, de um determinado local ter seu perfil delimitado em locais que costumam ser necessária ocorrência do zoneamento, de maneira que há o estabelecimento de regras quanto à instalação de novas moradias, de comércio

---

paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.”

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso. *op. cit.* p. 236.

<sup>55</sup> *ibidem*. p.210.

ou de quais instrumentos urbanísticos podem ser utilizados para a implantação do zoneamento. Tal delimitação ocorre, em regra, com prévio planejamento que deve trazer consigo participação social e alinhamento às características já existentes em determinado espaço urbanizável.

Hely Lopes Meirelles<sup>56</sup> alerta para a utilização do zoneamento com prudência, considerando que suas alterações podem trazer mudanças profundas para o cotidiano de uma população em determinado espaço. Observa o doutrinador acima citado que há resultados eficientes na realização do zoneamento urbano, mas este deve ser realizado com respeito aos direitos adquiridos pelas pessoas que habitam ou tem propriedades na sua região (ressalte-se a possibilidade de utilização dos instrumentos supracitados como forma compensatória e auxiliar da instituição do zoneamento). Ora, existe uma possibilidade de que um investimento em determinada área seja responsável por uma valorização ou desvalorização imobiliária de imóveis, assim como perca ou aumento do potencial turístico-comercial de uma região, a consideração realizada pelo professor é fundamental para que o planejamento não gere profundas alterações sociais que podem culminar em prejuízos econômicos para as populações vulneráveis que residem ou buscam sustento em áreas de zoneamento, sendo este um contrassenso ao seu propósito.

Nesse sentido, o município que busca realizar o zoneamento urbano deve ter cuidado quanto a possibilidade do zoneamento urbano ter caráter excludente e funcionalista, considerando a dificuldade de encontrar uma divisão plenamente justa entre a população que habita determinada área<sup>57</sup>.

Para que seja instituído o zoneamento urbano, é necessário que haja a aprovação de uma lei municipal com o fito de permitir o zoneamento de determinada região, posto que se trata de um instrumento que visa organizar determinado espaço

---

<sup>56</sup> “O zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local (...)” MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 152.

<sup>57</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 1.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 560

urbano, de modo que para a sua obediência impõe-se às regras constitucionais previstas no artigo 5º, inciso II<sup>58</sup>.

Entretanto, é válido frisar que, muitas vezes, o objetivo destes instrumentos é desvirtuado e sua contribuição acaba não sendo realizada em prol da democratização do acesso a terra e da busca pela plenitude do Direito à Cidade, visto que ocorre sua utilização pela iniciativa privada, especialmente com o fito de alimentar a especulação imobiliária, não tendo o ente administrativo o compromisso em manter os investimentos para infraestrutura urbana em área de baixa renda<sup>59</sup>.

Sob esse viés de análise, Ermínia Maricato<sup>60</sup> observa que, embora o Brasil tenha experimentado um grande investimento em habitação por parte do estado, ocorreu, de maneira concomitante, um “boom imobiliário” e especulativo que promoveu desmedido avanço do preço da terra, já que esta se manteve com precário controle estatal e os legisladores foram omissos em criar leis que pudessem conter esse movimento, agindo em sentido contrário, propiciando a flexibilização de leis em uma verdadeira “simbiose entre governos, parlamentos e capitais de incorporação, de financiamento e de construção (...)”<sup>61</sup>.

Um caso prático para ser levado em consideração quanto à possibilidade de que os instrumentos interventivos ora estudados sejam utilizados de maneira inadequada é o fato de que a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) pode ser “extrapolada” em muitos municípios, conforme previsão expressa do plano diretor ou lei municipal que permita a concessão do mecanismo em valores superiores ao permitido pelo coeficiente de aproveitamento máximo.

Tal possibilidade descaracteriza a proposição realizada pelo próprio plano diretor do município ao prever que as limitações administrativas impostas para evitar o monopólio da terra nas cidades não sejam obedecidas como regra, mas tendo flexibilização responsável por permitir o aumento do preço do solo urbano e focalizando a demanda imobiliária em torno de determinadas áreas mais rentáveis e

---

<sup>58</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

<sup>59</sup> PEREIRA, Flávia Pedrosa. **Planos diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias**. 2007. 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente: Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007. p. 32.

<sup>60</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 38-39

<sup>61</sup> MARICATO, Ermínia. *op. cit.*

próximas ao interesse comercial, afastando as pessoas em vulnerabilidade social de ambientes como tais<sup>62</sup>.

O Estatuto das cidades<sup>63</sup>, por sua vez, prevê a existência de mecanismo de zoneamento urbano que tem por objetivo compreender populações em situação de vulnerabilidade, tal mecanismo fora nomeado como Zona Especial de Interesse Social e deve ser instituído pelos municípios com o fito de buscar a efetivação do Direito à Cidade, com melhora na infraestrutura, adequação de equipamentos públicos e projetos de moradias dignas para as populações vulneráveis que sejam caracterizadas como de baixa renda, entretanto, ainda existem muitas questões que envolvem a sua instituição, inclusive desafios quanto ao efetivo cumprimento de seus objetivos.

---

<sup>62</sup>“Além de permitir que se descaracterize o planejamento urbanístico determinado pelo plano diretor, a concessão de outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento máximo favorece a especulação imobiliária, na medida em que se cria mais uma possibilidade de redução das restrições administrativas do direito de propriedade. Dessa forma, o instrumento acaba servindo para aumentar a média do preço da terra urbana em Fortaleza, contribuindo ainda mais com a exclusão do mais pobres em relação ao mercado imobiliário formal e, portanto, dificultando a concretização do direito à moradia na cidade.” 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) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.

<sup>63</sup> “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: V – institutos jurídicos e políticos:f) instituição de zonas especiais de interesse social;”

### 3. IMPLEMENTAÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NO CONTEXTO DE GRANDES CIDADES

As Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) são instrumentos pensados com o intuito de conseguir a flexibilização das normas referentes ao uso do solo urbano e de regularização fundiária em prol de agrupamentos urbanos que não cumprem o disposto no texto legal para o seu reconhecimento, entretanto por se mostrarem de relevante interesse social devem obter o seu reconhecimento.

Merece destaque o fato de que as Zeis devem ser previstas em plano diretor, instrumento básico do ordenamento urbano, ou outra lei municipal para que tenham validade e possam ser efetivadas pelo município, para que seja caracterizado o interesse público em sua realização<sup>64</sup>. Tal previsão legitima a possibilidade de flexibilização quanto ao regramento da ocupação do solo urbano, seu uso e as regras de parcelamento, visto que o papel desse mecanismo é buscar trazer melhorias de qualidade de vida para determinadas populações.

O Estatuto das Cidades, traz em sua redação, previsão expressa acerca das Zonas Especiais De Interesse Social<sup>65</sup> como instrumento que será utilizado pela política urbana brasileira. A lei 13.465/2017, responsável pelo regulamento da regularização fundiária urbana - Reurb, traz conceito do que seriam as Zonas Especiais De Interesse Social<sup>66</sup>, qual seja: “considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.”.

Não se pode olvidar em relatar o fato de que as Zeis tem fundamental definição social<sup>67</sup>, posto que sua criação tem o objetivo de garantir a efetivação do

<sup>64</sup> ROMEIRO, Paulo Somlanyi et al. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda**. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC. p. 42.

<sup>65</sup> “Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)V – institutos jurídicos e políticos:(...) f) instituição de zonas especiais de interesse social;”

<sup>66</sup> “Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. § 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.”

<sup>67</sup> “As ZEIS, portanto, não são um simples instrumento de regularização jurídica da moradia. Tratam-se de instrumento de política urbana e regularização fundiária inspirados por ideais amplos de reforma urbana, que buscam promover a concretização de direitos fundamentais por meio da gestão territorial democrática e participativa; da eficácia negativa contra ações de remoção; do

Direito à Cidade, no mais próximo possível de sua plenitude, à populações de baixa renda que dependem da regularização fundiária, cujo acesso a serviços públicos básicos é limitado por conta das condições em que vivem.

O primeiro movimento em prol da criação de Zonas Especiais De Interesse Social ocorreram na cidade de Recife, no movimento conhecido por PREZEIS, cujo objetivo era evitar a remoção de populações existentes em agrupamentos urbanos considerados irregulares e que tinham sido autoproduzidos, tendo como respaldo o fato de que as populações dessas regiões tem um pertencimento social ao local de sua existência, o que respaldaria a sua incorporação à cidade legal<sup>68</sup>.

Ressalte-se também o fato de as Zonas Especiais De Interesse Social serem instrumentos muito associado à participação popular, especialmente no que se refere a criação de conselhos gestores que existem com o objetivo de tornar as decisões decorrentes de sua administração compartilhada entre a população e o poder público, sendo este um grande alicerce para unir a política urbana e a participação popular no Brasil<sup>69</sup>.

Na realidade, há uma grande proximidade entre a instalação de Zonas Especiais De Interesse Social e a utilização da regularização fundiária, embora a lei 13.465 trate ambos os institutos como independentes, é inegável o fato de que a ocorrência das Zeis em áreas que há a pretensão de aplicar a REURB torna mais fácil o trâmite da sua aplicação.

A bem dizer, a necessidade de uma política de regularização fundiária urbana no Brasil é ocasionado por conta de um deficitário planejamento urbano que

---

desencorajamento do uso da propriedade urbana em desacordo com sua função social e do resguardo de parte da terra urbana para a utilização para fins da concretização do direito à moradia, dentre outros objetivos” MARIANO, Cynara Monteiro; DE CARVALHO, Harley Sousa; BARBOSA, Guilherme Bezerra. A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazios 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.

<sup>68</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. p.187.

<sup>69</sup> “As ZEIS possivelmente são um dos mais profundos instrumentos de participação popular e gestão da terra urbana no Brasil. A sua concretização pressupõe restrições aos direitos de propriedade, governança popular, interferência do Estado em diversos aspectos em questões fundiárias, além do fato de que o instrumento contém inúmeras promessas de um processo profundo de vivência diversa em relação à própria cidade em si.” FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 283-305, jan./jun. 2023.



fora realizado por décadas, diante de um processo de urbanização desordenado, relacionando-se com a pouca discussão acerca de questões de política urbana e a criação de habitações que não conferiam segurança adequada para a moradia da população em geral<sup>70</sup>.

A lei 13.465/17, responsável por disciplinar normas gerais referentes à regularização fundiária urbana, compreende que tal processo “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”<sup>71</sup>. Há de se reconhecer, portanto, a interdisciplinaridade da matéria, visto que não é somente uma questão envolvendo parâmetros jurídicos, mas com estudos na área do urbanismo, observando como foram desenvolvidas as populações que habitam nesses trechos, questões ambientais, que envolvem condições do terreno para comportar abrigos e agrupamentos urbanos, além de fatores sociais que são estudados por meio de análises da renda dos habitantes de determinada região e o seu acesso a condições de vida que lhe concedam o efetivo gozo do Direito à Cidade.

Não se pode haver regularização fundiária urbana sem um estudo integrado que busquem alinhar fatores técnicos, como obediência a normas que versam acerca do assunto de moradia, e sociais, que tendem a ser *sui generis* e variam de acordo com a identidade do agrupamento e sua relação com o local em que se estabeleceu.

O poder público passou, então, a ter a responsabilidade de buscar soluções que superassem a simples remoção dos agrupamentos urbanos de locais considerados inadequados, sendo necessária a construção de novas possibilidades a partir do que a lei dispunha e de um planejamento prévio que levasse em conta questões interdisciplinares. Fortaleceu-se, portanto, o direito à moradia e a defesa dos Direitos Fundamentais, de modo que não se podia considerar a mera remoção das pessoas de locais considerados de risco ou com pouca infraestrutura urbana,

---

<sup>70</sup> *Ibidem*. p.87.

<sup>71</sup> “Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.”

afastando-as de sua origem cultural e de sua identidade primárias, mas deveria haver um processo de regularização justo e adequado que estivesse alinhado ao disposto no capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988<sup>72</sup>.

São duas as modalidades de Regularização Fundiária dispostas na lei 13.465 de 2017<sup>73</sup>, quais sejam: a de interesse social (Reurb-S) e a interesse específico (Reurb-E). Quanto à utilização junto às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a que mais dialoga com este instituto é a Regularização fundiária de Interesse Social (Reurb-S), sendo de competência municipal a sua instituição<sup>74</sup>.

Nesse sentido, o professor Pedro César da Rocha Neto<sup>75</sup> entende que a divisão criada pela legislação vigente tem fundamentos práticos e a competência dos municípios para pôr em prática sua efetivação se justifica, posto que a legislação relacionada a regularização fundiária urbana foi coerente em atribuir as principais funções para sua implementação aos municípios, visto que eles são os entes mais próximos da população em geral, sendo possível sua ação próxima ao problema e investimentos direcionados à melhora da infraestrutura urbana.

Compreendido o objetivo da regularização fundiária urbana, assim como a sua relação com as Zonas Especiais De Interesse Social, é importante salientar os tipos de Zeis que existem no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo, diante da perspectiva abordada pelo Estatuto das Cidades<sup>76</sup>. Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>77</sup>, em seu *Direito de Construir*, nos planos diretores tem sido previstos dois tipo de Zeis: a de planejamento, cujo fito é buscar espaços de “vazios” urbanos, aptos a

<sup>72</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Op. Cit.* p.89.

<sup>73</sup> “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.”

<sup>74</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I – classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb.”

<sup>75</sup> “De logo, afirma-se que a atribuição de competência municipal, por sua vez, a esse enquadramento das modalidades de Reurb não é aleatória, visto que são encontradas pelo menos três reflexos principais: a) permitir a distribuição a responsabilidade pelo custo da elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (PRF), das obras de infraestrutura essencial e eventual realocação de ocupantes em área de risco insanável; b) autorizar a gratuidade das custas cartorárias para a realização de buscas, emissão de certidões e prática de atos notariais e de registro; e c) impedir a regularização de unidades edificadas ao longo de rios ou de quaisquer cursos d’água, localizadas na faixa não edificável dotada de largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado exclusivamente para ocupantes classificados como Reurb-E.” ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Os instrumentos urbanísticos e a regularização fundiária urbana como mecanismo de justiça social: teoria e prática**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2024. p. 145.

<sup>76</sup> A lei 10.257/01, traz consigo em seus artigos 42-A e 42-B, definições que lembram, respectivamente, o conceito de “Zeis de Regularização” e “Zeis de Planejamento”.

<sup>77</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op.cit.* p. 195.

receber população de baixa renda, de modo a possibilitar a configuração futura de moradia digna a essas pessoas, com a faculdade de ser possível a flexibilização de regras de direito urbanístico; concomitantemente, têm sido classificadas as chamadas “Zeis de Regularização”<sup>78</sup>, estas, por sua vez, costumam ser agrupamentos urbanos pré-existent, cujo população é composta, em regra, por pessoas em situação de vulnerabilidade social, sendo aplicada, em grande parte dos casos, a REURB-S no processo responsável pela sua regularização.

Dessa forma, observa-se que o poder público ao considerar uma área como Zona Especial de Interesse Social, o faz com o objetivo de reconhecer uma região do município que não está adequada às normas anteriormente prescritas de uso do solo urbano e loteamento, sendo este reconhecimento fundamental para dar legitimidade jurídica as lutas das populações que moram em agrupamentos urbanos de infraestrutura precária.

Conforme observado, as Zeis são instrumentos profundamente ligados ao movimento de luta pela efetivação do direito à moradia digna, assim como é importante vetor de otimização da regularização fundiária urbana, resta, portanto, aprofundar a relação entre estes institutos e a importância para o contexto das populações que habitam as Zonas Especiais De Interesse Social.

### **3.1. As Zonas Especiais de Interesse Social e o direito à moradia digna aliado a infraestrutura urbana**

O direito à moradia digna e as Zonas Especiais De Interesse Social são conceitos interligados pela viabilização que ambos proporcionam um ao outro, as ZEIS são, precipuamente, forma de trazer para a “Cidade Legal” agrupamentos populacionais que sofrem com falta de infraestrutura, especialmente em suas habitações, oportunizando que o poder público realize investimentos nessas áreas e reconheça a legalidade da ocupação do solo urbano, objetivando realizar a regularização fundiária daquele espaço.

De proêmio, é relevante discutir-se o significado e a aplicação do chamado “direito à moradia digna”. Este fora incluído oficialmente na Constituição Federal por meio da emenda constitucional nº 26, do ano de 2000, no artigo 6º da

---

<sup>78</sup> As Zeis de regularização são também conhecidas como “Zeis de ocupação”, assim como as Zeis de planejamento podem ser encontradas com a nomenclatura de “Zeis dos Vazios”.

Carta Magna Brasileira, onde ficou designado em meio ao rol de Direitos Sociais: “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.”.

Ressaltam, Paulo Gonet e Gilmar Mendes<sup>79</sup>, assim como José Afonso da Silva<sup>80</sup>, que o direito à moradia digna já era reconhecido como tal antes mesmo da alteração constitucional que o citou nominalmente, tendo em vista os posicionamentos realizados a nível internacional e a observância às disposições sobre moradia já existentes na Lei Maior da República Brasileira.

A defesa do direito à moradia está expressa em outros dispositivos da Constituição Federal, especialmente na parte referente à Política Urbana, onde é possível destacar a disposição referente à Usucapião Especial Urbana, constante no artigo 186 do texto constitucional, sendo possível observar a primazia que o legislador pátrio conferiu desde o princípio ao direito à moradia digna, sendo este privilegiado com relação a meras prescrições legais acerca da regularização fundiária urbana.<sup>81</sup>

Este direito tem relação intrínseca com a habitação, visto que esta é fundamental para o seu gozo, considerando sua primazia na relação com a moradia digna, já que o local de habitação em boas condições é fator indispensável para a dignidade humana. Portanto, mostra-se necessário que sejam solucionadas questões de necessidades habitacionais, quais sejam: “demandas relacionadas com o déficit habitacional e com a inadequação dos domicílios”; o “déficit habitacional” é referente a possibilidade de haver necessidade populacional que demande construção de novas moradias, assim como a “inadequação dos domicílios” faz referência a condição dos domicílios que podem prejudicar a qualidade de vida dos seus moradores<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* P. 726.

<sup>80</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros; Juspodivm, 2022. p. 318.

<sup>81</sup> “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>82</sup> SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, e207501, p. 1–14, 2020.

O termo “dignidade” presente na leitura realizada do direito à moradia não significa que a população sem acesso à moradia adequada seja considerada “indigna”, o que mostra, de fato, é uma preocupação as condições de habitação que são usufruídas por essa população, tais como as condições existentes da estrutura de moradias, acessibilidade a serviços públicos de primeira necessidade e a plenitude do gozo dos direitos sociais que deles decorrem (como saúde, educação, assistência social etc...), proximidade aos locais de trabalho e segurança de locomoção e permanência (nas suas residências e arredores) garantidas pelo Estado.

Sob esse viés de análise, o direito à moradia digna não se refere meramente às condições em que se encontram residências, mas também se aplica sobre os mais diversos fatores políticos, sociais, ambientais e urbanísticos que permeiam o cotidiano das populações de baixa renda.

O caráter plural dos meios para a efetivação do direito à moradia digna é fundamental para que possa ser compreendida a relação próxima entre este Direito Social e o zoneamento urbano de interesse social. Não basta realizar a construção de casas em condições dignas, com tamanhos adequados, banheiros e materiais de construção de qualidade, é necessário que o local em que está inserida a residência tenha condições de prover o básico para a população da região, havendo fácil acesso ao transporte público, equipamentos de segurança pública, escolas municipais e estaduais, garantia de segurança e pronta assistência do poder público quando necessário.

Nesta toada, é importante recorrer ao pensamento contemporâneo no que concerne a prestação de serviços públicos, observando o fato de que a efetivação do direito da prestação eficiente destes é fundamental para a dignidade da pessoa humana no Brasil, assim como para a plenitude da vivência do direito à moradia digna. Mostra-se importante dialogar com a definição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello acerca do que são Serviços Públicos<sup>83</sup>, visto que sua definição tem forte ligação com a sua função na efetivação do direito à moradia digna. Considera-se aqui a análise do autor de que este direito é intimamente ligado a

---

<sup>83</sup> “(...) É toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

utilidade ou comodidade que deve ser conferida ao cidadão, associada ao conceito de fruição, de maneira igual, pelos seus usuários. Ora, se os serviços públicos são para todos, devendo ser usufruído de maneira igualitária pela população, não há ;que se falar em realizar sua prestação de maneira distinta para a população por conta de fatores relacionados à renda, ao local de moradia ou condições de habitação.

A lei 13.460/2018, colaciona os direitos básicos dos usuários de serviços públicos em seu artigo 5º<sup>84</sup> dando ênfase a “urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários”, em igual sentido, também ressalta “igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação”. O que se pode extrair desses dispositivos legais é o fato de que a própria lei confere o caráter de fruição por todos, de maneira igual, com condições de acessibilidade, respeito às condições distintas, urbanidade (aqui referente ao tratamento adequado, também é possível inferir o conceito de adaptação às necessidades urbanas) e cortesia na sua prestação.

Todavia, existem diversas realidades distintas em uma mesma cidade, todas essas aliadas à notória percepção de que a forma como funcionam as estruturas municipais refletem a forma como funciona o município. Diante disso, a infraestrutura urbana está associada ao crescimento desordenado de agrupamentos populacionais e a ausência do poder público na busca por garantir melhores condições de vida para as pessoas que vivem em periferias ou favelas, tanto pela impossibilidade de realizar os investimentos necessários à medida que estas forem crescendo, quanto pelo fato de que os investimentos realizados nessas regiões não serem prioridades para as gestões públicas.

Logo, resta prejudicada a prestação dos chamados serviços urbanos por parte da administração pública, especialmente sob o viés de análise da possibilidade de melhorias na qualidade de vida populacional a partir da prestação correta destes serviços. Consequentemente, é possível perceber que o ideal para a efetivação dessa prestação seria a sintonização entre as políticas capazes de fomentar os

---

<sup>84</sup> “Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários; V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;”

direitos à habitação, emprego, lazer, oferta de bens e serviços básicos, educação, saúde e locomoção<sup>85</sup>.

Portanto, o planejamento de uma Zona Especial De Interesse Social torna-se meio razoável de combater as condições inadequadas de moradia em sua plenitude, posto que o zoneamento pressupõe um planejamento urbano efetivo, em que deverá constar a realização de obras estruturantes do local destacado, com investimentos que busquem a efetivação plena dos Direitos Sociais.

Nesse sentido, o instrumento das Zonas Especiais De Interesse Social, segundo Nelson Saule Júnior<sup>86</sup>, são de fundamental importância para a “produção e habitação de interesse social”, posto que sua existência prescinde da busca à observância do direito à moradia digna, visto que se trata de instrumento jurídico com o fito de realizar a regularização fundiária urbana de habitações precárias ou a distribuição adequada de terra, em locais habitáveis, para a população de baixa renda.

À luz dessas considerações, urge salientar que o processo de efetivação das Zonas Especiais De Interesse Social na cidade de Fortaleza têm características ímpares, desde a sua concepção até mesmo na busca pela efetivação desse instrumento e da sua utilização.

### 3.2. A criação das Zeis em Fortaleza e a defesa do direito à moradia:

Precipuamente, vale ressaltar que o município de Fortaleza começou a elaborar seu primeiro plano diretor efetivamente participativo no ano de 2006, sob a batuta do instituto pólis, empresa contratada para a sua elaboração, este processo fora acompanhado, a princípio por um núcleo gestor, composto por membros de poder executivo municipal e representantes da sociedade civil organizada, de modo que foi por meio desse projeto que surgiram as primeiras citações as Zonas Especiais De Interesse Social na nossa cidade<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> SIQUEIRA, Moema Miranda de. Transitoriedade dos serviços urbanos: preâmbulos de discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 93–107, mar./abr. 1998.

<sup>86</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p.78-79.

<sup>87</sup> BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza**. 2016. 260 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 169.

Foi por meio da lei complementar nº 62 de 2009 que o município de Fortaleza instituiu plano diretor que vinha a falar, em sua redação, sobre as Zonas Especiais De Interesse Social (Zeis), estas são consideradas pelo plano “ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária”<sup>88</sup>.

O processo para a criação das Zeis no município de Fortaleza procedeu intenso planejamento e teve como planejamento basilar a possibilidade de buscar catalogar quais os locais em que seria necessário a proteção a agrupamentos urbanos, melhorias de infraestrutura por se tratar de assentamento precário e regiões de vazios urbanos em poderiam ser desenvolvidos novos locais de habitação de interesse social<sup>89</sup>.

Fato é que houve muita resistência desde o princípio para que pudesse ser realizada a instalação das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Fortaleza, considerando o fato de que sua instituição seria responsável por mudanças na forma com que era tratado o direito à propriedade e à moradia na capital cearense<sup>90</sup>.

O plano diretor participativo de Fortaleza, foi responsável por realizar a divisão referente às Zonas Especiais De Interesse Social do município em três tipos: Zeis do tipo 1, zeis do tipo 2 e zeis do Tipo 3.

As Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 1<sup>91</sup> são aquelas compostas por assentamentos irregulares, com habitações que não correspondem à qualidade necessária para a efetivação do direito à moradia digna, em regra, com ocupação do solo desordenada, não sendo esta realizada conforme as regras

<sup>88</sup> “Art. 6º - São ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária: (...) VIII - instituir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), segundo os critérios e procedimentos estabelecidos pelo Plano Diretor;”

<sup>89</sup> PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485–505, jul./dez. 2012. p. 494.

<sup>90</sup> PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. *op. cit.* p. 491-492.

<sup>91</sup> “Art. 126. As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental. § 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. § 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o §1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos. Inclusão feita pelo Art. 1º. - Lei Complementar nº 108, de 30 de maio de 2012. § 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.”



prescritas para tanto, podendo ocupar áreas públicas ou particulares, constituídas por população de baixa renda, precários sob a égide urbanística, com o fito de buscar a regularização fundiária urbanística e ambiental. Excetuam-se a inclusão nas políticas que beneficiam as Zonas Especiais De Interesse Social, os imóveis vazios não ocupados por populações de assentamento irregular, desde que a propriedade seja regular, assim como imóveis ocupados por qualquer atividade, nas mesmas condições anteriores.

As zeis do Tipo 2<sup>92</sup> são aquelas compostas por loteamentos considerados clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, sendo estes públicos ou privados, com desenvolvimento parcial de sua urbanização, habitados por população de baixa renda e com necessidade de regularização fundiária e urbanística.

Ambas as Zeis acima dispostas compartilham de objetivos semelhantes, são estes: cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, eliminar os riscos de ocupações em áreas inadequadas, ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes e promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

Especialmente no que diz respeito à utilização de instrumentos urbanísticos para buscar alcançar sua finalidade, tais zeis apresentam obediência a mecanismos que buscam a democratização do acesso ao solo e a busca por um efetivo cumprimento da função social da cidade junto ao gozo do Direito à Cidade e busca pelo direito à moradia digna, de modo que a lei permite a utilização da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), da usucapião especial de imóvel urbano, concessão de direito real de uso (CDRU), autorização de uso, cessão de posse, plano integrado de regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita, direito de superfície e do direito de preempção.

Ademais, é importante frisar que o plano diretor fortalezense também elencou as Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 3<sup>93</sup>, sendo esta mais

---

<sup>92</sup> “Art. 129. As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.”

<sup>93</sup> “Art. 133. As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse

próxima do conceito anteriormente apresentado de “Zeis de planejamento” tendo em vista a sua definição como locais como áreas dotadas de infraestrutura prévia, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis não utilizados ou subutilizados, adotando o conceito muito fortemente concebido na doutrina de “Zeis do vazio”<sup>94</sup>, esta tipologia deve ser sempre destinada à construção de habitações de interesse social, bem como a demais empreendimento que se relacionem com o contexto em que estão inseridas.

Compreendem os objetivos das zeis do tipo 3: ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda, combater o déficit habitacional do Município, induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social, diferindo, portanto, dos objetivos atinentes aos outros dois tipo de Zonas Especiais De Interesse Social do município de Fortaleza, diferem também os instrumentos a serem utilizados para propiciar sua implantação, pois estes são o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, consórcio imobiliário, direito de preempção, direito de superfície, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, abandono, plano de intervenção.

Nessa perspectiva, conforme se depreende do ora exposto, as Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 1 e 2 foram constituídas na elaboração do plano diretor participativo do município de Fortaleza (PDPFOR) com objetivo de regularizar a condição da população que mora em assentamentos precários, dando-lhes segurança jurídica e fomentando sua efetiva participação no cotidiano citadino, com o fito de buscar a efetivação do que preconiza a função social da cidade e estabelecer parâmetros que conduzam até o cumprimento do Direito à Cidade. Concomitantemente, insta observar que as Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 3 coincidem objetivos específicos e instrumentos urbanísticos por ela utilizados com a finalidade de garantir a construção de habitações de interesse social, alocando populações de baixa renda que vivem em áreas de risco e não vivem em condições de moradia adequadas, desincentiva-se, dessa maneira, o uso inadequado da propriedade quando esta não exerce sua função social com a

---

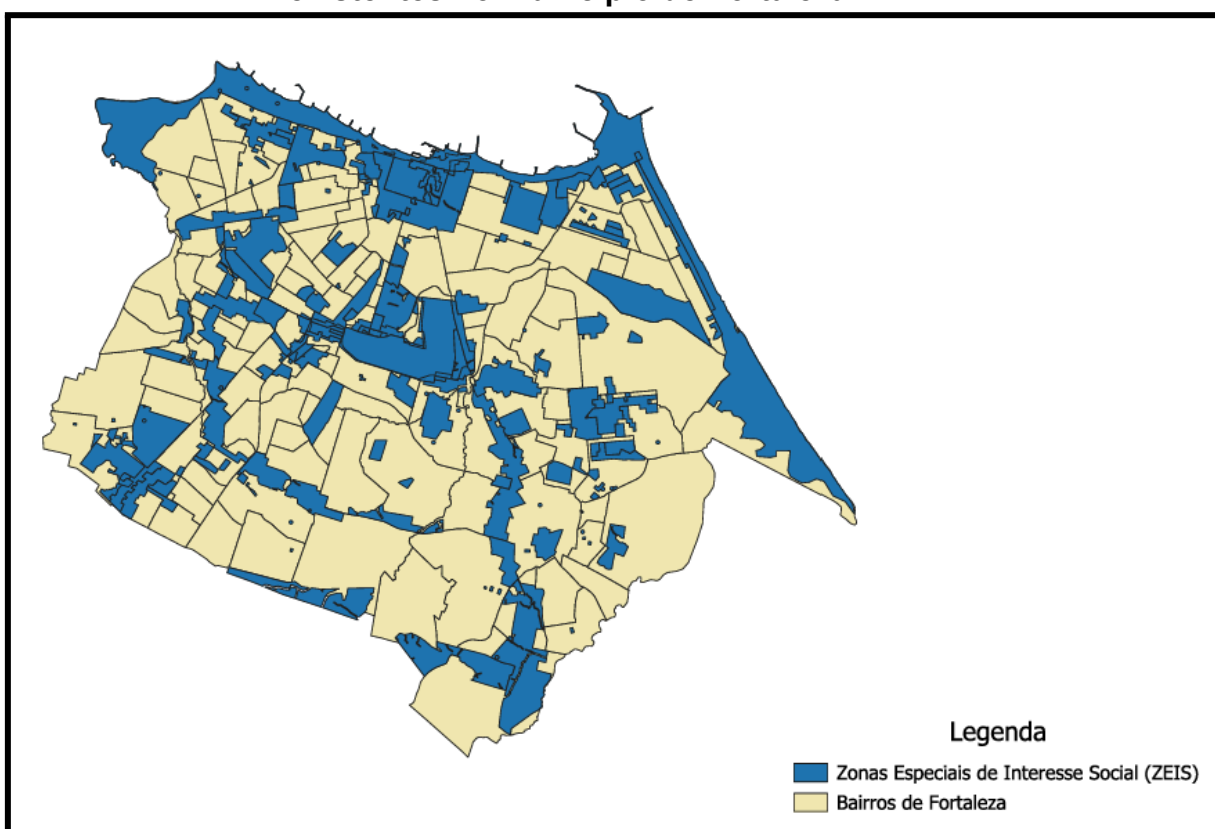
social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico. (,,,)”

<sup>94</sup> 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. 137 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

aplicação de mecanismos indicados para tanto (parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana).

Ocorre que, o município de Fortaleza realizou a divisão das Zonas Especiais De Interesse Social em parte considerável do seu território, sendo o mapa abaixo uma forma de representar a configuração decorrente do plano diretor participativo de 2009:

**FIGURA 1 - Divisão espacial das Zonas Especiais De Interesse Social existentes no município de Fortaleza - CE**



Fonte: elaboração própria por meio de dados retirados do site Fortaleza em mapas.

O plano diretor participativo de 2009 acabou por delimitar 134 Zeis em todo o município de Fortaleza, de modo que passaram a existir 45 Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 1 (Zeis de ocupação), 56 Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 2 (Zeis de conjuntos habitacionais) e 34 Zonas Especiais De Interesse Social do tipo 3 ("Zeis do vazio").

Diante disso, salienta-se que estudo conduzido pelo município de Fortaleza<sup>95</sup> para realizar um diagnóstico das condições em que se encontram as Zonas Especiais De Interesse Social demonstrou que dos 843 assentamentos precários existentes na capital cearense, 202 estão localizados em territórios de zeis, quantidade correspondente a cerca de 24% de todos os assentamentos nestas condições existentes no município.

Destes assentamentos em condições precárias pertencentes a áreas de Zonas Especiais De Interesse Social, a maioria encontra-se presente nas zeis do tipo 1, onde se tem 104 assentamentos (34% da população existentes em assentamentos precários do município estão nesses locais); nas zeis do tipo 2 são encontrados 51 assentamentos e nas zeis do tipo 3, 47. Frisa-se que os dados ora tratados foram coletados entre os anos de 2010 e 2012, durante a realização do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS que, por sua vez, é exigência da lei 11.124 de 2005 que instituiu o SNHIS (sistema nacional de habitação de interesse social), contudo, tal análise provavelmente já se mostra defasada considerando o grande lapso temporal entre o presente estudo e a coleta destes dados, embora esta permaneça sendo a única fonte que traga tais informações.

**TABELA 1 - Relação entre a totalidade de Zonas Especiais De Interesse Social no município de Fortaleza e quantidade de assentamentos precários localizados no município**

	<b>Zonas Especiais De Interesse Social</b>	<b>Assentamentos precários</b>
<b>Totalidade em Fortaleza</b>	<b>134</b>	<b>843</b>
<b>Zeis do tipo 1</b>	<b>45</b>	<b>104</b>
<b>Zeis do tipo 2</b>	<b>56</b>	<b>51</b>
<b>Zeis do tipo 3</b>	<b>34</b>	<b>47</b>

Fonte: Elaboração própria

De fato, houve muita produção bibliográfica posterior a instalação da Zeis no município de Fortaleza, sendo esta ocasionada pelos estudos relacionados à

<sup>95</sup> **FORTALEZA (Município).** *Relatório das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.* Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, 2015.

efetividade e aos resultados práticos desse instrumento. Todavia, perduraram as críticas não somente ao que ocorreu após sua execução, mas sobre o próprio processo de sua elaboração e questões que permearam sua execução, em sua dissertação de mestrado<sup>96</sup>, Fernanda Cavalcante Matos cita a existência de diversos fatores que foram prejudiciais a elaboração do plano diretor do município de Fortaleza, especialmente no que diz respeito à implementação das Zeis, como a cooptação do campo popular e a ocorrência de práticas consideradas clientelistas, a composição majoritária do poder público no congresso responsável pela elaboração do plano e a terceirização de seus estudos pelo instituto Pólis, contratado por meio de dispensa de licitação (em detrimento da realização de seleção pública).

Nesse sentido, acrescenta Brasil<sup>97</sup>, apesar de as Zonas Especiais De Interesse Social terem seus direitos garantidos pela sua inserção no plano diretor, o que se mostra são áreas permeadas de conflitos e com propensão à violação de seus direitos, já que muitas dessas áreas nunca foram devidamente regulamentadas.

As ameaças aos respectivos direitos são constantes, é possível observar que 14% dos terrenos pertencentes às Zeis do tipo 3 (cuja destinação deveria ser para habitação de interesse social) foram edificadas pela iniciativa privada até 2016, o que demonstra uma ineficácia prática de suas determinações legais, tal fato se deve, sobretudo, àquelas regiões pertencerem, em sua maioria, ao domínio privado que não teve seu direito de construir obstruído pelas determinações do plano diretor de Fortaleza, ante a falta de regulamentação das Zonas Especiais De Interesse Social<sup>98</sup>.

Quanto às Zeis do tipo 1<sup>99</sup>, as maiores ameaças decorrem das próprias alterações legislativas, especialmente sob a perspectiva do avanço da especulação imobiliária e questões político-econômicas, especialmente nas Zonas Especiais De Interesse Social que são próximas de regiões com alta valorização imobiliárias, é o caso das Zeis do Mucuripe, Dionísio Torres e Poço da Draga. O crescimento do turismo e o interesse em fomentar os lucros decorrentes desse mercado para o município também têm sido importante mecanismo para conter os avanços idealizados para as Zeis do tipo 1 existentes em Fortaleza.

---

<sup>96</sup> MATTOS, Fernanda Cavalcante. *op. cit.*

<sup>97</sup> BRASIL, *op. cit.* p. 180.

<sup>98</sup> BRASIL, *op. cit.* p. 192.

<sup>99</sup> BRASIL, *op. cit.* p. 194.

Ademais, o município identificou, no já citado relatório elaborado com o fito de fazer o diagnóstico das Zonas Especiais De Interesse Social, a existência de 67 novas áreas com compatibilidade para se tornarem Zeis do tipo 1, considerando a existência de assentamentos precários e a falta de infraestrutura urbana em sua localização<sup>100</sup>. Estes assentamentos, por sua vez, encontram-se, em muitos momentos, na presença de Zonas de proteção ambiental (ZPA), que são zonas ambientalmente frágeis que apresentam necessidade de proteção ambiental específica contra a degradação que ocorre com facilidade nessas regiões.

Em Renato Pequeno<sup>101</sup> é chamada atenção ao fato de que o município de Fortaleza não teve uma gestão, desde a instituição do mecanismo, que demonstrasse priorização nos trabalhos envolvendo as Zeis, havendo delegação de questões fundamentais para o desenvolvimento dessa forma de zoneamento para técnicos do IPLAN<sup>102</sup> (Instituto de planejamento do município de Fortaleza), retirando a presença de acadêmicos do conselho gestor das Zonas Especiais De Interesse Social e acrescentando vereadores como representantes destas áreas, o que fora considerado uma tentativa de gerar funções eleitoreiras àquelas regiões.

Dessa forma, o município acabou por compreender a necessidade de criar “Zeis prioritárias” (inicialmente nove das Zeis do tipo 1) para receberem investimentos iniciais com o objetivo de trazer efetivo cumprimento aos objetivos elencados pelo plano diretor do município de Fortaleza. Tal criação foi objeto de um misto entre euforia e descontentamento, visto que seria uma primeira tentativa de buscar melhorias para as áreas de assentamentos precários que constituem esse tipo de Zeis, entretanto seria uma representação muito pequena frente ao necessário para efetivar a plenitude pela busca do Direito à Cidade em Fortaleza, assim como pelos investimentos necessários para gerar o cumprimento do direito à moradia digna em áreas de população de baixa renda.

---

<sup>100</sup> OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. **Entre a Operação Urbana Consorciada e a Zona Especial de Interesse Social: as transformações do bairro Mucuripe**, Fortaleza/CE. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 122.

<sup>101</sup> PEQUENO, Renato. Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 63-90, jan./jun. 2023.

<sup>102</sup> Anteriormente o respectivo instituto tinha a sigla “IPLANFOR” como sendo a que o designava.

### 3.2.1 As Zonas Especiais De Interesse Social prioritárias em Fortaleza

Em 2013, um grupo composto por secretarias do município de Fortaleza, lideradas por técnicos pertencentes ao IPLAN, foram responsáveis por selecionar, inicialmente, nove Zeis do tipo 1 consideradas “prioritárias” por suas características específicas<sup>103</sup>. No grupo pertencente a Zeis prioritárias estavam: Lagamar, Poço da Draga, Pirambu, Praia do Futuro, Moura Brasil, Mucuripe, Serviluz, Pici, Bom Jardim<sup>104</sup>.

Ato contínuo, em 2016, fora acrescida a décima Zeis de caráter prioritário, a Zeis do Dionísio Torres, tendo em vista as sucessivas tentativas de realizar a remoção dos moradores que residiam naquela região<sup>105</sup>. Ainda hoje não há esclarecimentos adequados acerca dos motivos que levaram a escolha dessas Zeis como as consideradas prioritárias, afinal suas características se apresentam como muito distintas entre si e nem todas são propriamente objeto de especulação imobiliária ou estão sofrendo ameaças constantes de remoção<sup>106</sup>.

Nesse sentido, Frota, Mafaldo e Freitas<sup>107</sup> associam o fato de ter sido realizada a escolha das dez Zeis prioritárias supracitadas pelo fato de que estas exercem mais pressão quanto à participação popular e mobilização de seus moradores, algo que não se apresenta com tanta força nas demais.

Sob esse viés, todas as Zeis consideradas prioritárias até então tiveram a elaboração dos seus respectivos planos integrados de regularização fundiária (PIRF), sendo este de suma importância para o início do processo responsável por melhorar a qualidade de vida de seus moradores, especialmente daqueles que não tinham boas condições de habitação, o processo de elaboração dos PIRF’s ficou a cargo das universidades cearenses que participaram ativamente do projeto: UFC (Zeis Bom Jardim, Zeis Pici, Zeis Poço da Draga), UNIFOR (Zeis Mucuripe, Zeis Praia de Futuro e Zeis Serviluz) e UECE (Zeis Lagamar, Zeis Pirambu e Zeis Moura Brasil)<sup>108</sup>, o PIRF da Zeis Dionísio Torres inicialmente foi entregue para elaboração

<sup>103</sup> PEQUENO, Renato. *op. cit.*

<sup>104</sup> BRASIL, *op. cit.* p. 237.

<sup>105</sup> PEQUENO, Renato. *op. cit.*

<sup>106</sup> PEQUENO, Renato. *op. cit.*

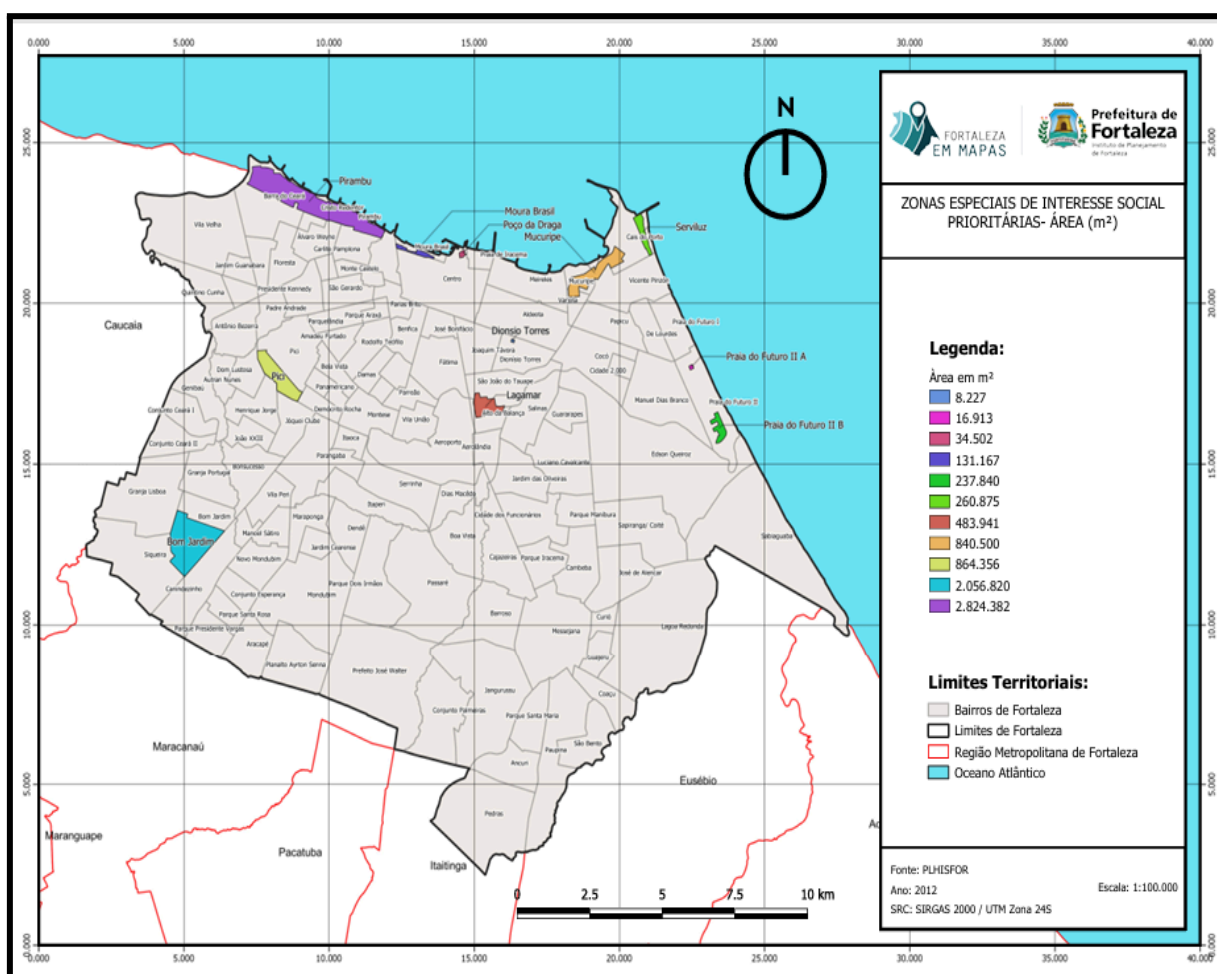
<sup>107</sup> FROTA, Naggila Taissa Silva; MAFALDO, Júlia Brito; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Plano urbanístico da Zeis Pici: limites e avanços na participação popular como prática de cidadania. **Revista da Arquitetura: cidade e habitação**, v. 1, n. 1, 2021.

<sup>108</sup> OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. *Op. cit.* P.129

do Instituto Federal do Estado do Ceará (IFCE), mas, posteriormente, o projeto fora assumido pelo IPLAN<sup>109</sup>.

Em seguida, já no ano de 2023, houve o reconhecimento da Zeis Cais do Porto como prioritária (considerando as constantes ameaças de remoção), neste mesmo ano, fora incluída como prioridade nessa lista a Zeis Cajazeiras, somando, por fim, doze Zeis consideradas prioritárias no município de Fortaleza.

**FIGURA 2 - Divisão espacial das doze Zonas Especiais De Interesse Social prioritárias existentes no município de Fortaleza - CE**



Fonte: elaboração própria por meio de dados retirados do site Fortaleza em mapas.

Vale chamar ao fato de que dentre todas as Zeis prioritárias, os planos integrados de regularização fundiária (PIRF's) que estão disponíveis para o acesso da população os referentes às: Zeis do Bom Jardim, Zeis do Lagamar, Zeis do Pirambu, Zeis do Mucuripe, Zeis do Moura Brasil, Zeis do Poço da Draga, Zeis

<sup>109</sup> PEQUENO, Renato. *op. cit.*



Praia do Futuro, Zeis Dionísio Torres, Zeis Pici e Zeis Serviluz. Restam a elaboração, que será realizada pelo IPLAN, das Zeis Cajazeira e Cais do Porto, incluídas como prioritárias a dois anos<sup>110</sup>.

Dessa maneira, optou a presente monografia, por realizar o estudo da Zeis do Mucuripe, considerando seus aspectos históricos, sua relevância para o contexto social do município de Fortaleza e sua complexa estrutura, pois há grande interesse do mercado imobiliário em avançar em sua direção, assim como há em suas populações a incessante luta por manter traços culturais e históricos que caracterizam a sua existência.

---

<sup>110</sup> **PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA.** Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.

#### 4. ZONEAMENTO URBANO E DIREITO À CIDADE NO MUCURIPE: A ZONA DE INTERESSE SOCIAL PRIORITÁRIA EM PERSPECTIVA

Diante do exposto, é fundamental que seja realizado o estudo acerca do implemento do zoneamento urbano especial em uma das Zeis de Fortaleza, dessa forma, será analisado o desenvolvimento da Zeis do Mucuripe, correspondente a uma parte relevante do território fortalezense, muito próxima ao litoral e com características *mui sui generis* que despertam muita atenção em sua análise.

Segundo Audifax Rios<sup>111</sup>, o nome Mucuripe decorre das expressões “Macorie”, “Macoribe”, “Macuriba” que, por sua vez, fazem referência ao termo “águas ou rio dos Mocós”, ressalta também que há quem associe a expressão ao termo “felicidade”; enquanto “Maceió” nome dado a seu riacho principal tem várias possibilidades de significado, embora o autor entende ser este um “fruto” da linguagem indígena que usava de “Maceió” para se referir a lagoas.

O primeiro registro que se tem notícia acerca da região do Mucuripe data de 1574, onde era chamado ainda “Macorie”, no mapa da capitania hereditária do “Siará Grande”<sup>112</sup>, não se sabe ao certo em que momento o nome atual fora adotado, tendo ao longo da história, uma quantidade grande de variações. A origem da região não tem data certa, contudo desde o princípio ali moraram pessoas humildes, muitos deles jangadeiros, que viviam da pesca e, desde o século XX, amontoaram-se no entorno da capela de “São Pedro dos pecadores” (**FIGURA 3**) (onde havia até mesmo um bar<sup>113</sup> onde a guloseima mais pedida seria “uma cachaça com panelada”<sup>114</sup>), santo pelo qual grande parte da população nutria fervorosa devoção<sup>115</sup>.

Por volta das décadas de 1940 e 1950, o Mucuripe passou a receber um fluxo muito grande de moradores que são vinham do êxodo rural causado pelas secas nos sertões nordestinos, de modo que essa população, sem fonte de renda na capital, instalou-se próximo ao litoral, em um movimento desordenado que gerou contato entre os tradicionais moradores da região e novos habitantes que em nada

<sup>111</sup> RIOS, Audifax. **Mucuripe: luzeiro da perdição**. Fortaleza: Secretaria de Cultura de Fortaleza, 2014. p. 14.

<sup>112</sup> GIRÃO, Blanchard. **Mucuripe: de Pinzón ao Padre Nilson**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1998.

<sup>113</sup> RIOS, Audifax. *op. cit.* p. 28

<sup>114</sup> Tal “bodega” pertencia à minha bisavó, Virginia Batista de Oliveira, mãe de meu avô Jandir Cavalcante de Oliveira.

<sup>115</sup> GIRÃO, Blanchard. *op. cit.*

compartilhavam em suas características com relação a quem já estava lá estabelecido<sup>116</sup>.

**FIGURA 3 - Capela de São Pedro dos pescadores, fundada em 1852.**



Foto registrada pelo autor

Existem estudos<sup>117</sup> que apontam o início do processo de favelização do Mucuripe no ano de 1933, de modo que a atividade predominante permaneceu sendo a pesca, esta foi, portanto, fundamental para o sustento das gerações que cresceram no entorno da região que hoje abriga a Zeis.

Nesse contexto, o bairro e seus arredores passaram a sofrer constantes mudanças na sua paisagem física e no perfil de seus habitantes nas décadas que estariam por vir. Em 1960, com a construção da avenida Beira-Mar e o avanço das elites que passaram a ocupar os bairros do Meireles e Praia de Iracema, muito pescadores foram deslocados da orla marítima; em busca de continuar morando próximo ao local de seus sustento, se viram obrigados a se instalar em regiões mais distantes a que estavam habituados, porém ainda próximas à orla, sendo esta a

---

<sup>116</sup> GIRÃO, Blanchard. *op. cit.*

<sup>117</sup> LIMEIRA, Laíssa Vitória da Silva. **Espaço urbano em disputa: o direito à moradia em Fortaleza através das Zonas Especiais de Interesse Social do Lagamar e Mucuripe.** 2023. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2023. p. 93.

origem de muitos dos assentamentos precários que hoje são objeto da regularização fundiária proposta pelo município de Fortaleza, por meio das Zeis.

Em ato contínuo, o Mucuripe tornou-se constantemente visado pelo mercado imobiliário e, por conta da sua localização, passou a ter elevado custo de vida, com o preço da terra em constante alta, de maneira que muitas populações, que há décadas constituíam o povoamento local, foram deslocadas para regiões periféricas, em um processo de favelização próximo ao bairro, ou mesmo, para locais mais distantes da cidade de Fortaleza.

Observa-se que foi constituído um ambiente nocivo para a preservação cultural, ignorando valores sociais e históricos, levando o bairro e ter sua identidade alterada e a população que, por décadas, caracterizou o local mais próximo à orla de Fortaleza já não pertencia a região de sua origem, que anteriormente mesclava elementos como lazer, fé, trabalho e as suas respectivas transmissões geracionais, tendo que se adaptar e criar vínculos com locais distintos e que em nada se pareciam com o espaço que estavam acostumados.

Dessa forma, a população que saía dos locais próximos ao litoral passou a residir em regiões distintas do próprio bairro e em bairros vizinhos, como Vicente Pinzón, Cais do Porto e Varjota<sup>118</sup>, geralmente em casas que não atendiam às suas necessidades e em locais cuja infraestrutura não era adequada, constituindo grandes populações que moram em assentamentos precários, no entorno do que um dia foram suas residências.

Foi diante desse cenário que a região do Mucuripe fora escolhida como uma das que passaram a ser considerada Zonas Especial De Interesse Social, especificamente Zeis do Tipo 1, já que esta fora considerada como um território com grande quantidade de assentamentos precários, cujo processo de regularização fundiária é urgente e as características levam a crer que a população da região está ameaçada pelo avanço da especulação imobiliária.

---

<sup>118</sup> FERNANDES, Juliana de Boni. **Além do muro: a reação como caminho para desenhar uma solução**. 2019. 251 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Fortaleza, 2019. Orientadora: Clarissa F. Sampaio Freitas.

#### 4.1. O zoneamento urbano no Mucuripe

Em princípio, ressalta-se que a Zeis do Mucuripe fora criada junto às demais Zeis que integraram o Plano Diretor Participativo do município de Fortaleza no ano de 2009, tal escolha se deu ao fato de que o local escolhido apresentava muitas singularidade, especialmente sob a ótica da presença de assentamentos precários e a constante ameaça de remoção pela especulação imobiliária.

A bem da verdade, a zona onde se encontra a Zeis do Mucuripe não contempla somente o bairro homônimo, o que pode causar, em dados momentos, confusão entre ambos locais (que em certos pontos encontram intercessões), de modo que na região pertencente à Zona Especial De Interesse Social estão localizadas diversas comunidades, tais como: Castelo Encantado, Morro de Santa Terezinha, Saporé, Santa Edwiges e Terramar. Todas apresentam problemas extremamente associados à falta de infraestrutura urbana e dificuldades em se prover habitação que garanta moradia digna.

Estima-se que a população da Zeis Mucuripe esteja em torno de 19.506<sup>119</sup> pessoas (segundo dados do PIRF elaborado pela Universidade de Fortaleza), com uma área de cerca de 84 hectares (840.500,03 m<sup>2</sup>)<sup>120</sup> dividida entre os bairros Cais do Porto, Varjota, Mucuripe e Vicente Pinzon, sendo todo seu território localizado na Secretaria Regional 2.

Foi por meio do decreto 14.211<sup>121</sup> do ano de 2018 que o município de Fortaleza enfim regulamentou a Zeis do Mucuripe, tal instrumento também fora útil para regulamentar a composição do conselho gestor de cada uma das Zeis do tipo 1 e do tipo 2, que ficou disposta da seguinte maneira: O Conselho Gestor é composto por 14 representantes da sociedade civil sendo estes divididos em: 6 (seis) representantes das comunidades, 6 (seis) moradores suplentes, 1 (uma) entidade civil e 1 (uma) entidade suplente e por 14 representantes do poder público: 6 (seis) representantes de secretarias e seus respectivos suplentes e 1 (um) vereador e seu suplente representando a Câmara dos Vereadores.

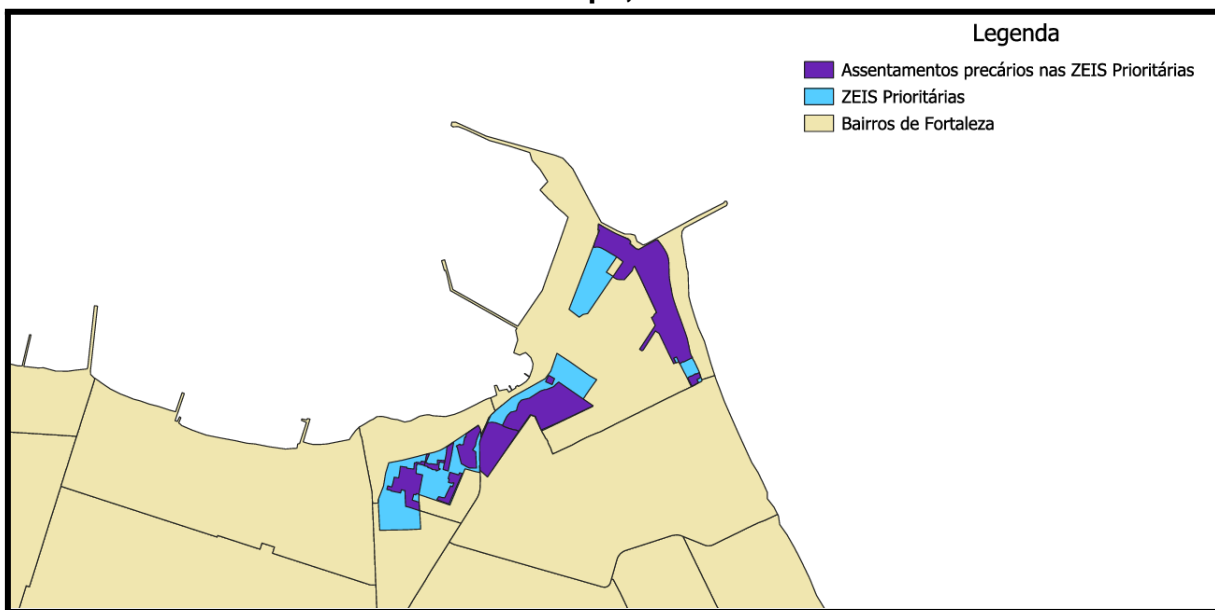
<sup>119</sup> FERNANDES, Juliana de Boni. *Op. cit.*

<sup>120</sup> FORTALEZA (Município). **ZEIS prioritária: Mucuripe.** Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/mucuripe>.

<sup>121</sup> FORTALEZA (Município). **ZEIS prioritária: Mucuripe.** Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/mucuripe>.

Dessa forma, deu-se início ao processo de elaboração do plano Integrado de regularização fundiária realizado pela Universidade Fortaleza (UNIFOR), com o fito de buscar demonstrar qual o planejamento para as ações realizadas na área da Zeis Mucuripe, já que por escolha do município de Fortaleza, a região fora considerada Zeis prioritária.

**FIGURA 4 - Mapa dos assentamentos precários existentes nas Zonas especiais de interesse social Mucuripe, Serviluz e Cais Do Porto.**



Fonte: elaboração própria por meio de dados retirados do site Fortaleza em mapas.

Insta informar que a Zeis Mucuripe conta com oito assentamentos de caráter precário, segundo informações do PLHIS do Município de Fortaleza, do qual um deles fora completamente removido<sup>122</sup> (por meio de desapropriação) para a construção da escola de gastronomia social Ivens Dias Branco, trata-se do “Morro do Teixeira” ou, como também era conhecido, “pé do morro”.

No ano de 2019 houve a aprovação do regimento interno do conselho gestor da Zeis Mucuripe, momento em que foram definidas as funções, participações e o método de deliberações envolvendo este conselho, mediante participação popular, sendo o colegiado de “natureza consultiva e deliberativa”. O regimento interno instituiu diretrizes que buscavam a participação popular com vistas à democratização do acesso a gestão urbana; busca pela regularização e consolidação das moradias dos atuais moradores das Zeis, evitando remoções e priorizando, nos raros casos em que estas ocorrerem, áreas de Zeis do tipo 3 como

<sup>122</sup> OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. *Op. cit.* P.127

locais de novas residências; priorização dos programas e projetos de habitação social e incentivos ao aproveitamento das áreas não urbanizadas ou subutilizadas existentes na malha urbana<sup>123</sup>.

A elaboração do PIRF da Zeis Mucuripe enfrentou diversos desafios<sup>124</sup>, desde a desmobilização da população, que sequer teve conhecimento das reuniões em muitos casos e não tinha informações suficientes acerca da importância do mecanismo da Zeis, até mesmo questões de cunho político que geraram desgastes, desentendimentos e descontentamento entre as partes envolvidas na efetivação do projeto, tais fatores aliados ao contexto de complexidades que já envolve normalmente a articulação de projetos de planejamento urbano criou um ambiente propício para o atraso da elaboração do plano integrado de regularização fundiária, não havendo espaço profícuo para a participação popular, tampouco para o diálogo necessário a elaboração de um plano desse vulto.

O plano de regularização fundiária decorrente do PIRF elaborado para a Zeis do Mucuripe<sup>125</sup> prevê um “plano de ações” com o fito de regularizar a propriedade existente na região, além de buscar a preservação ambiental, a melhoria da infraestrutura de serviços público na região<sup>126</sup> e a realocação de moradores que precisarem ser removidos de locais que não ofereçam a segurança necessária para áreas de vazios urbanos que poderão ser compradas pelo município para a construção de habitações de interesse social (com o fito de manter

---

<sup>123</sup> “Art. 4º - A atuação do Conselho Gestor, compartilhada com o Poder Público Municipal, deverá observar as seguintes diretrizes: I - Democratização e publicização dos procedimentos e processos decisórios da política de habitação de interesse social como forma de permitir o acompanhamento pela sociedade de suas ações. II - Priorização dos programas e projetos de habitação de interesse social que contemplem a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e que contribuam para a geração de emprego e renda. III - Incentivo ao aproveitamento das áreas não urbanizadas ou subutilizadas existentes na malha urbana. IV - Consolidação das ocupações dos atuais moradores da ZEIS, com o menor número possível de remoções e, quando essas ocorrerem, que o reassentamento seja feito, preferencialmente, em áreas próximas, com priorização de ocupação das ZEIS tipo 3 (ou de vazio).§1º. Entende-se por áreas próximas os terrenos subutilizados dentro da poligonal da ZEIS ou terrenos de até 2km de distância do local a ser removido. § 2º. Se não houver ZEIS tipo 3 (ou de vazios) em áreas próximas, são prioritários para reassentamento nestas os vazios tipo 1 e 2 do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), podendo-se, para além destas, realizar o reassentamento em bairros vizinhos.”

<sup>124</sup> OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. *Op. cit.* p. 144-147.

<sup>125</sup> UNIVERSIDADE DE FORTALEZA. **Plano de Regularização Fundiária – ZEIS 1 Mucuripe (Produto 3.2)**. Fortaleza: UNIFOR; IPLANFOR; Fundação Edson Queiroz, 2019. 130 p. (Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF).

<sup>126</sup> Está previsto no respectivo plano, seção relacionada à “Especificação dos sistemas de saneamento básico” e “Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações, e recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização”.

as pessoas próximas às comunidades que sempre tiveram relação e construíram uma vivência particular).

O planejamento ainda prevê em sua execução o acompanhamento contínuo da população por meio de mobilização comunitária; apresentação e orientação quanto às atividades de regularização fundiária; coleta de documentos, dados e informações bem como de apoio à realização dos eventos públicos; e pactuação dos trabalhos com a sociedade. Ademais, os instrumentos jurídicos elencados no decurso do plano de regularização fundiária são a usucapião<sup>127</sup> (em especial a extrajudicial), a concessão do direito real de uso (CDRU)<sup>128</sup>, concomitante à desafetação<sup>129</sup> de imóveis públicos onde estejam sediadas residências da população que habita a Zeis Mucuripe.

Um fato relevante a ser tratado decorre da promulgação da lei de regularização fundiária urbana do município de Fortaleza, visto que esta só entrou em vigor no ano de 2022, ou seja, anos depois do produto final proveniente do PIRF das dez Zeis prioritárias já elaboradas. Logo, observa-se que não há esforços concentrados pelo próprio município em gerar coerência entre a regularização fundiária proposta para as Zonas Especiais de Interesse Social e a forma como o procedimento ocorre no município de Fortaleza, embora esta mesma legislação dê primazia ao que está disposto no plano integrado de regularização fundiária já previamente elaborado<sup>130</sup>, gerando possível descompasso entre as regularizações

<sup>127</sup> “A propriedade adquire-se por usucapião quando a posse atende às características da lei e perdura, de forma contínua e pacífica pelo prazo nela previsto” COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: volume 4 – direito das coisas e direito autoral. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 90. No caso das usucapião realizada em sede da Zeis Mucuripe, em muito se pode falar da usucapião extrajudicial que é realizada sem os trâmites de natureza processual comuns ao processo judicial, havendo somente sua homologação no final do procedimento em via cartorária. Não se pode olvidar em citar o fato de que tal prática é mais rápida, logo, para o procedimento pretendido, há mais celeridade.

<sup>128</sup> “(...) a concessão de direito real de uso (CDRU), que é outorgado em favor de particulares sobre bens públicos apenas para uma das finalidades do art. 7º do Decreto-lei nº 271/64, como regularização social de interesse social (baixa renda), urbanização, industrialização, outras modalidades de interesse social em áreas urbanas, entre outras. (...)” OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; COSTA-NETO, João. Direito civil: volume único. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 1079.

<sup>129</sup> A desafetação ocorre quando “seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do executivo prestado na conformidade dela” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* p. 814. No caso em questão, ela passa a ser útil para que seja legitimação para a utilização de bens como moradia para os habitantes das Zeis.

<sup>130</sup> “Art. 99. Na Reurb inserida em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na existência de Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), deverão ser observadas as diretrizes urbanísticas e ambientais indicadas no plano de regularização fundiária, compatibilizando os instrumentos e as propostas de intervenção constantes do PIRF. Parágrafo único. Na hipótese em que a Reurb esteja situada, total ou parcialmente, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que não possuem Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), será comunicado ao Fórum da ZEIS, que poderá se manifestar no prazo de 30 (trinta) dias.”



fundiárias que advém do processo estabelecido em lei específica no município e o gerado pela elaboração de PIRF.

Dessa forma, a própria lei da REURB de Fortaleza afasta sua incidência sobre as regularizações fundiárias urbanas realizadas nas áreas de Zeis prioritárias, a justificativa se deu, conforme já exposto, pelo fato de já haver um processo de regularização fundiária nessas localidades, contudo não se tem acesso à informação exata sobre o que tem sido realizado nesse locais, inclusive sobre o andamento do PIRF região da Zeis Mucuripe.

Ocorre que, o município de Fortaleza não apresenta, em seus sites oficiais ou meios de comunicação, informações acerca do andamento dos respectivos planos integrados de regularização fundiária, de maneira que o processo não pode ser acompanhado de perto por parte da população ou mesmo de pesquisadores que acompanham a área, com a perspectiva de buscar entender os efeitos práticos da aplicação das Zonas Especiais De Interesse Social em Fortaleza.

Quanto à Zeis do Mucuripe, a única atualização recente (a qual não se pode estimar a data) presente no sítio oficial das Zeis em Fortaleza diz respeito às obras que estão sendo executadas na região, dentre as quais do total de 32<sup>131</sup> planejadas, 27<sup>132</sup> teriam sido concluídas (embora algumas pareçam estar erradas como a que se refere a “Centro de Educação Infantil - CEI Tipo 1 - Bairro Pedras - SER VI”) e 5<sup>133</sup> estariam em execução.

Ademais, o site contém um número alarmante de informações desatualizadas ou que tiveram sua última alteração realizada já há algum tempo, em todas as abas que buscam dados encontram-se situações de cunho semelhante. Na

<sup>131</sup> Informação retirada do site “**FORTALEZA (Município). ZEIS Prioritária Mucuripe**. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/mucuripe>.”

<sup>132</sup> São elas: construção de ecopontos na avenida Antônio Justa, Construção e Reforma de Calçadas e Canteiros Centrais em Ruas e Avenidas sob a Jurisdição da SER II, Implementação do Polo da Varjota - Urbanização e requalificação da região, Centro de Educação Infantil - CEI Tipo 1 - Bairro Pedras - SER VI, Reforma e Manutenção de Praças e Parques Públicos, Programa de Informática de Fortaleza - PROINFOR I, Manutenção e reforma predial de equipamentos públicos da SME, Projeto Praça Amiga das Crianças, Construção de Areninha (Praça Jornalista Cirênio Cordeiro), Requalificação e adaptação de praças e logradouros públicos (Praça Jornalista Cirênio Cordeiro), Manutenção corretiva do chafariz Juvêncio Vasconcelos, Reforma Posto de Saúde Flávio Marcílio (posto como dois dos objetivos concluídos), Requalificação da Praça Olímpio Meira, Contenção e Urbanização da Encosta do Morro Cais do Porto, PROINFOR - EM Consuelo Amora, Reforma da UAPS Odorico de Moraes (posto como dois dos objetivos concluídos), Urbanização de ruas no Bairro Cais do Porto, Academia ao ar Livre e Parque Infantil - Morro Santa Terezinha, PRODETUR - Nova Beira Mar 1º Etapa - Mercado dos Peixes, Reforma da Praça Castelo Encantado.

<sup>133</sup> Referem-se às seguintes: Sistema de Esgotamento - Pq. Riacho Maceió, Reforma da Praça do Mirante no Morro Santa Terezinha e a Obra de Requalificação do Riacho Maceió (Sistema de Descontaminação Jardins Filtrantes) - CTR 29/202. (De modo, conforme os dados registrados faltariam duas obras que ainda estariam sendo realizadas.)

parte referente à “agenda” da Zeis Mucuripe, a última atualização fora realizada em agosto de 2022; quanto aos “arquivos” disposto sobre a Zeis em questão, a última atualização se deu sobre o infrutífero processo eleitoral de 2023, onde não houve eleição para o conselho gestor (que até hoje está vago); no campo “fotos”, as imagens datam, em sua maioria, do período pandêmico e, por fim, no campo “monitoramento”, nos locais em que há preenchimento de alguma ação, todas elas figuram como meras “propostas”.

O projeto de lei<sup>134</sup> referente à aprovação do plano integrado de regularização fundiária (instituição e definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo da Zona Especial De Interesse Social - Zeis Mucuripe) ainda tramita no legislativo municipal, embora a proposição tenha sido realizada em 2020, ainda na gestão do prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra.

Frente ao que fora exposto, há um vasto arcabouço fático acerca do tema para realizar a compreensão de que o município de Fortaleza não tem lidado com a questão envolvendo o zoneamento de interesse social de maneira adequada, especialmente quanto à Zeis Mucuripe.

Desse modo, a desatenção a demandas da população que reside na região, a falta de transparência quanto à prestação de serviços e a realização de obras públicas, além do fato de as ações realizadas não estarem sendo acompanhadas e fiscalizadas por representantes populares são comprovações da ausência de interesse em buscar a efetivação dos objetivos do zoneamento especial.

Logo, as Zonas Especiais De Interesse Social passam a ter diversos fatores inerentes a sua constituição desconsiderados, não logrando êxito na busca pela moradia digna, tampouco servindo como ferramenta útil para alcançar o Direito à Cidade dos moradores do Mucuripe.

A letargia do poder público constitui o principal empecilho para que o zoneamento urbano de interesse social tenha seu cumprimento adequado, seja pela falta de investimento, seja pela ausência de interesse em prosseguir com os trâmites adequados para a sua devida legalização.

Dessa maneira, a região do grande Mucuripe que outrora fora habitada por pescadores e era espaço de profunda efervescência cultural, agora parece lutar pela sua sobrevivência em meio a um cenário de incertezas em que o poder público,

---

<sup>134</sup> Trata-se do projeto de lei complementar nº 040/2020.

principal interessado em sua conservação, não apresenta esforços para reverter a situação, inclusive permitindo a ação de meios que afastam a eficácia do Direito à Cidade da população que reside na Zeis Mucuripe.

#### **4.2. Zoneamento especial e a defesa da moradia no litoral**

O Mucuripe tem sua história intimamente ligada ao fato de seus moradores sempre terem usufruído do litoral alencarino para buscar sua sobrevivência, de modo que grande parte de seus moradores em décadas formavam comunidades de pescadores que, como via de facilitar a busca pelo seu sustento, morava próximo ao mar, garantindo sua fonte de renda e alimentação.

Contudo, com o passar dos anos, a geografia da região mudou abruptamente, fatores como a migração inicial de pessoas vindas do interior em busca de gerar renda com a pesca, a busca do litoral pelas elites de Fortaleza e o início do processo de ocupação das regiões como o morro de Santa Terezinha, Saporé e Morro do Teixeira foram fundamentais para caracterizar a nova estrutura da ocupação litorânea do leste de Fortaleza.

Na realidade, o zoneamento especial funciona como mecanismo de defesa do que restou das populações que um dia moraram naquela região, sendo de fundamental importância para evitar remoções e satisfazer demandas de uma população numerosa, mas que não possui renda suficiente para habitar os arranha-céus à beira-mar ou buscar, por si, a regularização fundiária dos seus imóveis.

Nesse contexto, a Zeis Mucuripe está inserida num contexto profícuo para a observação das contradições sociais existentes no município de Fortaleza, posto que o último IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) auferido e divulgado pelo município de Fortaleza<sup>135</sup> demonstra grande diferença entre os indicadores dos bairros que compõem a Zeis Mucuripe, já que Varjota e Mucuripe tem IDHs considerados altos (0,718 e 0,793, respectivamente), enquanto os bairros Cais do Porto (0,224 - IDH muito baixo) e Vicente Pinzón (0,331 - IDH baixo) contam com índices de desenvolvimento humano em contagens amplamente inferiores.

---

<sup>135</sup> FORTALEZA (Município). Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro. Disponível em: [https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDE\\_DESENVOLVIMENTO\\_HUMANOIDHPORBAIRRO/PainelIDH](https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDE_DESENVOLVIMENTO_HUMANOIDHPORBAIRRO/PainelIDH).

As comunidades existentes no Mucuripe tiveram de se acostumar a conviver com prédios do mais alto padrão e com constantes ameaças de remoção por parte da possibilidade de o mercado imobiliário avançar ainda mais em direção ao litoral leste, como tem sido feito nas últimas décadas.

Um exemplo claro da possibilidade de avanço em direção ao leste é a primeira aprovação de Operação Urbana Consorciada que ocorreu em Fortaleza, referente ao Parque Foz Riacho Maceió (lei nº 8503/2000). Tal lei fora aprovada no ano de 2000, mas o início das obras referente a essa OUC só ocorreu no ano de 2013, quando foram possíveis as primeiras intervenções.

A OUC do Parque da foz do riacho Maceió ficou restrita a um pequeno perímetro de operação, cujo seu valor foi equivalente a somente uma das unidades do apartamento de cinquenta e dois andares que seria construído após o fim das obras<sup>136</sup>. Para que fosse realizada a utilização desse instrumento urbanístico pela primeira vez na capital alencarina foi necessária a venda das moradias de oitenta famílias que residiam na região com o fito de possibilitar a construção do empreendimento imobiliário (que se utilizou da Outorga Onerosa do Direito de construir) e do parque Otacílio Teixeira Lima Neto (parque bisão)<sup>137</sup>.

Para tanto, a empresa Terra Brasilis, responsável por realizar a operação urbana consorciada assumiu compromissos vinculados<sup>138</sup> a drenagem e recuperação da foz, delimitação da faixa de preservação, construção de um parque (parque bisão) e sua manutenção pelo período de dez anos (excetuou-se de suas obrigações a limpeza constante do local, já que alegou que o curso do Rio ficava sujo por conta da má utilização em toda sua extensão)<sup>139</sup>.

Vê-se que a grande força motriz da primeira utilização de Operação Urbana consorciada (criada nos limites da Zeis Mucuripe) foi meramente mercadológico, baseado nos impulsos imobiliários e no valor da terra, de modo a buscar maior vantagem para os moradores de elite que tinham a expectativa de continuar avançando em direção ao litoral leste.

De fato, o zoneamento urbano de interesse social consegue conter o avanço da fronteira do mercado imobiliário quando define o perfil que será adotado por determinada região, pré-determinando a existência equipamentos públicos e os

---

<sup>136</sup> FERNANDES, Juliana de Boni. *Op. cit.*

<sup>137</sup> OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. *Op. cit.* p. 136.

<sup>138</sup> OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. *Op. cit.* p. 138.

<sup>139</sup> FERNANDES, Juliana de Boni. *Op. cit.*

locais em que deverão ser instaladas novas moradias, realizadas remoções por conta da existência de moradias que não comportam dignamente seus moradores e a criação de uma proteção legal a populações que há muito estão abrigadas em determinadas regiões, numa tentativa de superar as fragilidades sociais enfrentadas por quem tem baixa renda e costuma viver em assentamentos precários.

Ocorre que, conforme já relatado, muitas vezes, os instrumentos jurídicos de intervenção urbanística que deveriam ser ferramenta primaz de proteção ao direito à moradia digna e à cidade são utilizados em detrimento da defesa dos direitos urbanos e tem papel de “fiador legal” da busca incessante por lucro imobiliário, especialmente frente ao avanço das elites em busca do litoral cearense. Na operação urbana consorciada ora estudada, uma área que poderia ter sido incluída em espaço de Zonas Especiais de Interesse Social (frise-se que tal OUC se deu em período anterior à criação das Zeis no município), já que era espaço de habitações que tinham perfil das existentes em Zeis do tipo 1, foram retiradas de seu local de habitação para dar espaço a um empreendimento imobiliário de alto padrão por meio de convivência legislativa.

Em sentido semelhante, o município de Fortaleza tem observado a utilização deturpada de outro instrumento urbanístico que, em sua gênese, buscava arrecadar fundos para a utilização em melhorias de assentamentos urbanos, porém agora é útil para a construção de “super-prédios” considerados de luxo e com alturas muito superiores às permitidas para as suas regiões, trata-se da outorga onerosa do direito de construir (OODC) e da outorga onerosa de alteração de uso (OOAU).

Prevista no plano diretor do município de Fortaleza<sup>140</sup>, a Outorga Onerosa do Direito de Construir fora utilizada em diversos casos recentes na capital alencarina<sup>141</sup>, tal instrumento tem sido muito útil para o desenvolvimento do mercado

---

<sup>140</sup> Definem o papel da outorga onerosa do direito de construir no município de Fortaleza, os seguintes artigos do plano diretor: “Art. 218 - A outorga onerosa do direito de construir permite ao Município autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário.

Art. 219 - A outorga onerosa do direito de construir novos empreendimentos será concedida mediante os seguintes procedimentos: I - apresentação do projeto pelo interessado; II - recolhimento do valor da outorga de autorização da construção como condição para a concessão do alvará de aprovação do projeto.”

<sup>141</sup> “Primeiro, sob a análise do impacto financeiro perante os cofres da fazenda pública municipal, afirma-se que as receitas auferidas a título de contrapartida financeira em processos de Outorgas Onerosas do Direito de Construir aplicadas no Município de Fortaleza entre os anos de 2012 e abril de 2024 arrecadaram um total acumulado de aproximadamente R\$ 29.413.300,28 (vinte e nove milhões, quatrocentos e treze mil, trezentos reais e vinte e oito centavos).” ROCHA NETO, Pedro Cesar da. *Op. cit.* p.405-406.

imobiliário de alto luxo fortalezense, que também teve proveito de disposição existentes da lei do Fundurb que permite o pagamento a título de outorga onerosa para que possam haver construções acima do índice de aproveitamento máximo da respectiva zona em que se localiza a construção<sup>142</sup>, contrariando o plano diretor que permite o pagamento de outorga onerosa até o limite máximo garantido pelo coeficiente de aproveitamento máximo<sup>143</sup>.

Já outorga onerosa de alteração de uso está prevista em lei específica<sup>144</sup>, onde apresenta relação semelhante à OODC, permitindo que haja transação junto ao município quanto à taxa de permeabilidade, taxa de ocupação para solo e subsolo, índice de aproveitamento, altura máxima da edificação, fração do lote e recuos.

Frente a todas essas informações em torno da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa da alteração de uso, existem consequências para o município de Fortaleza, especialmente quanto ao constante aumento do preço da terra que, de maneira contínua, afasta a população mais pobre da possibilidade de adquirir uma moradia digna pertencente a si, considerando sua renda incompatível com o que exige o mercado.

Vale ressaltar que o instrumento das outorgas onerosas tem possibilitado a construção de empreendimentos imobiliários avançando em direção ao litoral leste (Figuras 5 e 6) do município de Fortaleza, em sentido que converge com o que abriga a Zona Especial de Interesse Social do grande Mucuripe, de modo que tal questão tem sido motivo de grande preocupação para a população local, visto que é

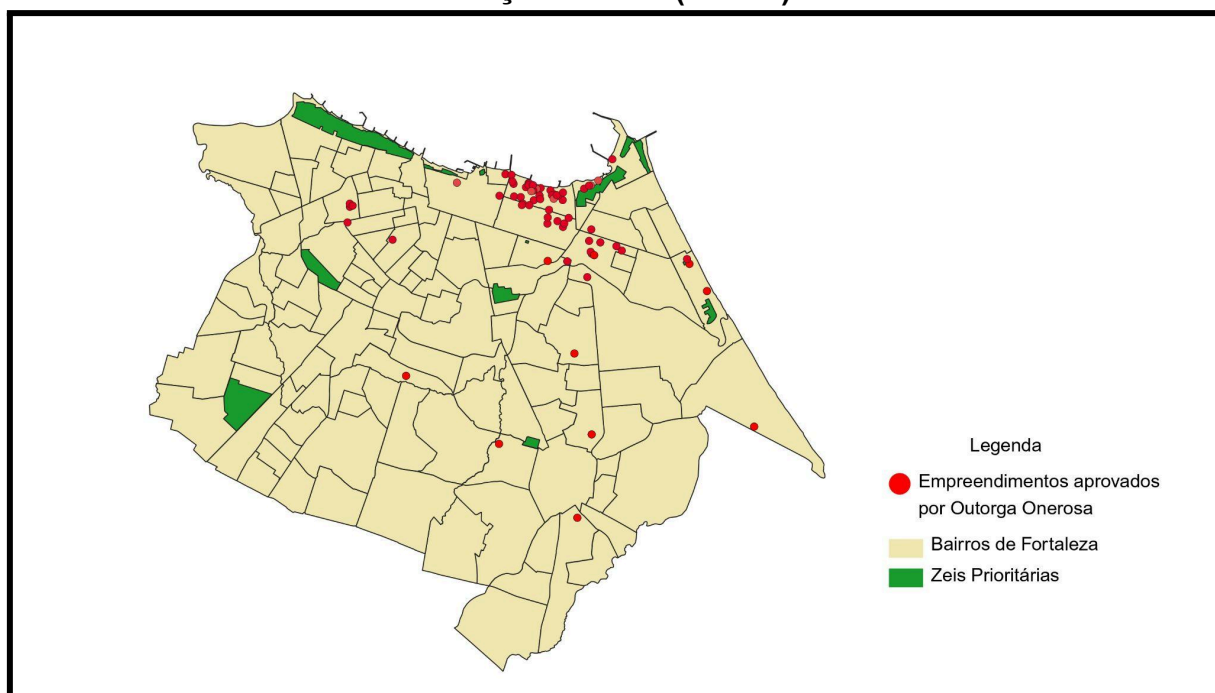
<sup>142</sup> “Art. 9º. Constituem receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), além de outras que venham a ser instituídas: I – **valores em dinheiro correspondentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir acima do índice de aproveitamento máximo da respectiva zona;** (...)” essa definição contradiz a existente no plano diretor que definiu a outorga onerosa do direito de construir, pois o PDPFOR redige que: “permite ao Município autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo”

<sup>143</sup> “Em Fortaleza, a lei do FUNDURB ao determinar, violando expressamente as disposições do PDPFor, a possibilidade de concessão de outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento máximo, permite, literalmente, que o proprietário possa pagar ao Poder Público para violar a lei. Esse instrumento, em Fortaleza, portanto, se distancia da sua função originária redistributiva, na medida em que é permitido ao proprietário desconsiderar o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido pelo zoneamento urbano. Há uma nítida prevalência do privado sobre o público, na medida em que a legislação urbanística de Fortaleza permite o descumprimento do plano diretor e das disposições de uso e ocupação do solo, a depender apenas do quão o proprietário está disposto a pagar pela outorga.” BARBOSA, Guilherme Bezerra. *Op. cit.* p. 164-165.

<sup>144</sup> Trata-se da lei nº 333/2022 que conceitua: “Art. 1º - A Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU) consiste no pagamento de contrapartida financeira pelo beneficiário em favor da possibilidade de flexibilização dos indicadores de uso e ocupação do solo; Art. 2º - A OOAU poderá ser aplicada nas seguintes possibilidades: I - flexibilização da adequabilidade da atividade; e/ou; II - flexibilização dos parâmetros urbanos de ocupação do solo.”

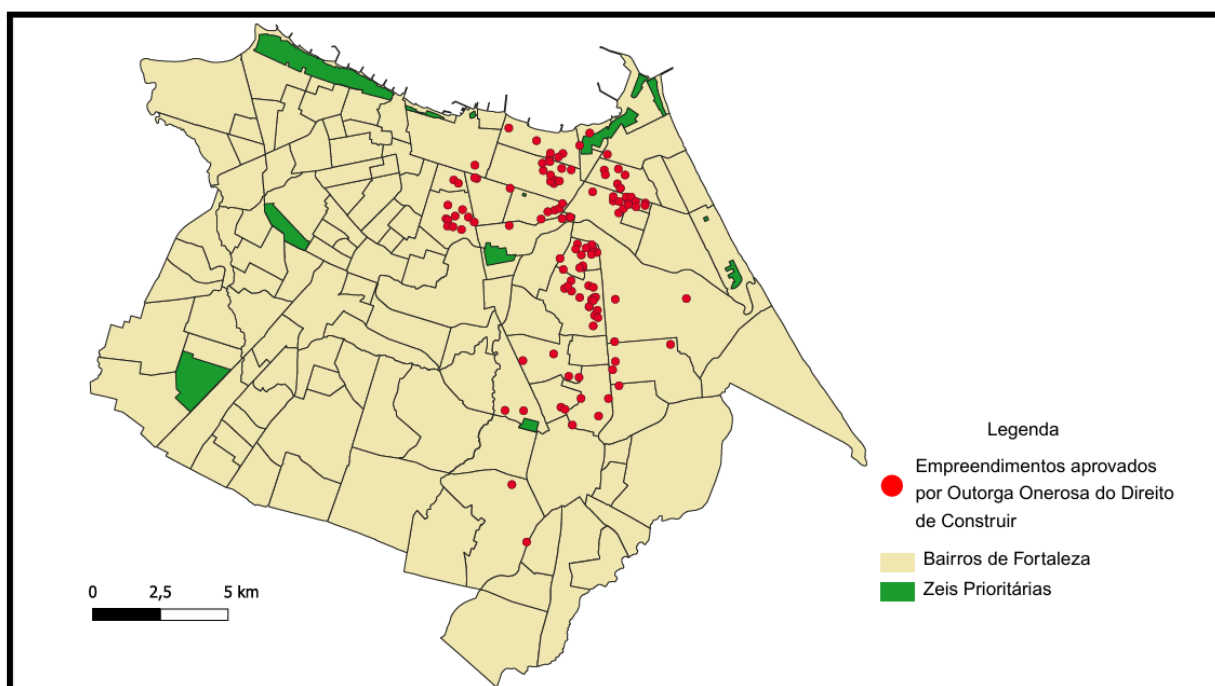
possível a ocorrência na região de novos impactos ao cotidiano de quem vive nesses locais, como mudanças sociais relacionados ao comércio local, manifestações religiosas e festas realizadas pela população que lá habita.

**FIGURA 5 - Mapa dos empreendimentos permitidos pela outorga onerosa de alteração de uso (OOAU).**



Fonte: elaboração própria por meio de dados retirados do site Fortaleza em mapas.

**FIGURA 6 - Mapa dos empreendimentos permitidos pela outorga onerosa de direito de construir (OODC).**



Fonte: elaboração própria por meio de dados retirados do site Fortaleza em mapas.

Contudo, o zoneamento urbano de interesse social oferece a proteção adequada aos moradores da região da Zeis Mucuripe ao conseguir conter o avanço da especulação imobiliária evitando remoções de cunho mercadológico<sup>145</sup>. Essa é uma forma eficaz de defender a moradia do litoral de Fortaleza contra investidas da especulação imobiliária, preservando traços históricos e culturais da região.

A defesa da moradia no litoral frente ao interesse comercial na região é também uma forma de relacionar o zoneamento especial de interesse social e o seu papel precípua de defensor do direito à moradia digna<sup>146</sup>, conforme vemos nas imagens acima colocadas, os empreendimentos que utilizam as outorgas onerosas se concentram em região próxima à Zeis do Mucuripe, mas nela não adentram, posto que o zoneamento e a função determinada para essa área por este não são condizentes com os empreendimentos que costumam ter o perfil dessas obras.

Portanto, há de se reconhecer a importância que o zoneamento urbano tem garantido a preceitos constitucionais que permeiam a política urbanística, tendo em vista que garante o cumprimento da função social da cidade ao demonstrar sua proteção a populações que necessitam de auxílio mais próximo (no caso do Mucuripe, moradores que buscam alcançar o direito à moradia digna em sua plenitude, com regularização fundiária de suas residências e segurança quanto à permanecer nos locais em que construíram vínculos), há também o cumprimento da função social da propriedade, quanto esta passa a servir e ser de livre a camadas da população que não teriam capacidade financeira em adimplir com os valores do preço da terra na cidade de Fortaleza, excepcionalmente em bairros próximos ao litoral, entretanto conseguem ter sua posse reconhecida e consolidada como propriedade ou, até mesmo, sua posse sobre bens públicos reconhecida como direito concedido pela administração pública por vias legais.

Ante o exposto, é fundamental para o cumprimento dos objetivos do zoneamento especial de interesse social que a população participe ativamente do processo que envolve a implantação adequada do zoneamento como meio de

---

<sup>145</sup> Aqui me refiro ao mercado imobiliário.

<sup>146</sup> Frisa-se a definição conferida às Zeis do tipo 1, assim como a do Mucuripe: “são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental”. Tal definição (que norteia o zoneamento) afasta a possibilidade de construção de empreendimentos imobiliários que se utilizam do instrumento das outorgas onerosas.



garantir a defesa do direito à moradia digna, sobretudo em áreas tão visadas quanto a Zeis do Mucuripe.

#### **4.3. A importância de retomar a participação popular para a construção de direitos**

Em princípio, é cabível ao presente tópico o reconhecimento acerca do avanço que representa o reconhecimento dos direitos urbanos, tais como a criação do instituto das Zeis no município de Fortaleza, por meio do plano diretor participativo de 2009.

Entretanto, não se pode considerar este como marco final da luta pela conservação dos direitos das populações de baixa renda em sintonia ao conceito de habitação de interesse social. A conquista do reconhecimento das Zeis permanece sendo uma etapa de todo um contexto de luta em prol das conquistas do Direito à Cidade e à moradia digna.

Nesse contexto, é válido ressaltar que para que sejam realizadas as ações decorrentes do plano diretor participativo, do plano integrado de regularização fundiária e das demais disposições que beneficiam esses territórios e suas populações em vulnerabilidade social, é fundamental a participação popular.

O caso atual da Zeis Mucuripe é preocupante em vários aspectos quanto ao tópico da participação de seus membros, não há conselho gestor constituído e nem mesmo o acompanhamento por parte de vereadores que representam a população local.

De fato, o contexto em que está inserida a Zeis Mucuripe necessita de participação popular contínua, já que os principais objetivos das Zeis de tipo 1 correspondem a regularização fundiária das moradias localizadas dentro de seu perímetro e a busca pelo efetivo cumprimento da Direito à Cidade por meio desenvolvimento da infraestrutura urbana, buscando trazer melhores condições de convívio social para pessoas que vivem em vulnerabilidade social. Há também um componente fundamental das Zonas Especiais de Interesse Social, qual seja, a análise por membros da própria comunidade (que tem conhecimento sobre os problemas e nuances da região) das atitudes que serão tomadas mediante os objetivos estabelecidos para as Zeis.

É um verdadeiro contrassenso ao conceito de Zeis<sup>147</sup> que a população não esteja liderando a realização das demandas do processo de implementação do plano integrado de regularização fundiária, de modo que tal fato, inclusive, dificulta o acesso à informação referente ao andamento do cumprimento das reformulações acordadas.

Logo, resta incontroverso o fato de que a Zeis Mucuripe não realiza em seus moldes atuais a satisfação ao conceito de gestão democrática da cidade (Inciso 2 do artigo 2º do Estatuto das Cidades<sup>148</sup>), visto a ausência de representação popular participando do cotidiano das decisões que envolvem o mecanismo do zoneamento urbano de interesse social.

Nesse sentido, Maria Paulo Dallari Bucci assevera que a “gestão democrática das cidades implica na participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas públicas”<sup>149</sup>, tal análise demonstra o sentido mais amplo que pode ser alcançado por este conceito, de modo que os cidadãos devem participar das decisões de grande impacto tomadas pelos municípios.

É, portanto, imprescindível para o desenvolvimento das diretrizes da política pública urbana que haja a participação popular, posto que versa sobre questões do município que já teriam de ser discutidas com o povo e, são ainda mais próximas da população, pois discutem medidas como a regularização fundiária e melhorias de infraestrutura urbana que lidam diretamente com o cotidiano das pessoas que vivem nas Zonas Especiais de Interesse Social, tendo em vista o seu objetivo precípua de garantir o direito à moradia digna e a função social da cidade, a satisfação desses direitos deve ser avaliada justamente pelos populares,

---

<sup>147</sup> Lígia Maria Silva Melo de Casimiro conceitua ZEIS da seguinte forma: “A ZEIS é uma demarcação territorial de categoria especial que permite ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, **nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia**. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização fundiária, urbanística e ambiental dos assentamentos.”. CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Op. Cit.* p.188.

<sup>148</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)”

<sup>149</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão democrática das cidades: arts. 43 a 45. In: ESTATUTO DA CIDADE: Comentário a lei federal a lei federal 10.257/01.* Adilson de Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 336.

especialmente aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade, pois são eles que mais dependem do poder público para tal e são os mais afetados pela ausência do cumprimento do disposto quanto às normativas urbanísticas.

Há de se compreender também os motivos que levaram a população a não participar ativamente dos processos de desenvolvimento da política urbana, especialmente na Zeis Mucuripe. Conforme já citado, há situações que envolvem o atraso na aprovação de elementos dos PIRF's em sede legislativa, que gera demora na efetivação do que fora elaborado para servir à comunidade; ocorre, concomitantemente, grande dificuldade em informar acerca da importância do instrumento do zoneamento para a população em geral, não sendo este um instituto de fácil compreensão, já que aplica conceitos que não são comuns ao cotidiano (função social da propriedade, gestão democrática da cidade, direito à moradia digna e a própria noção das finalidades do zoneamento urbano); além disso, há um contexto que muito recente de uma crise sanitária que provém da pandemia de covid-19 que foi fundamental para a desmobilização popular, considerando que cessaram encontros presenciais e o acesso a tecnologia não é universal, especialmente para aqueles que fazem parte de populações de baixa renda ou para pessoas mais idosas; é necessária muita disponibilidade para participar do planejamento adequado de políticas que afetem tanto a população, visto sua complexidade e a importância em que esta é inserida, frisa-se que os conselheiros não são remunerados e o trabalho é voluntário.

Sob essa perspectiva, não se pode falar em culpa dos habitantes da Zeis Mucuripe quanto ao fato de a participação popular ter minguado na elaboração de projetos nos períodos recentes, conforme todas as dificuldades elencadas e tantas outras de cunho particular. Contudo, é válido lembrar que o poder público não pode ser força motriz dos projetos referentes ao zoneamento de interesse social, sendo este mero executor das ações que beneficiam as populações que são compostas por moradores da região.

Resta prejudicado, sob essa ótica, o zoneamento urbano de interesse social, sobretudo quanto ao dever fiscalizatório que a população há de exercer sobre as atitudes do poder público municipal, já que este deve prestar da melhor forma seu papel de agente executor das ações que poderão melhorar a qualidade de vida da população e as condições de moradia, para que esta possa ser considerada digna.

Para que possa haver uma construção genuína de direitos para a população que habitam a Zeis do Mucuripe, é necessário o incentivo às populações da região para que possam fazer parte do cotidiano das Zonas Especiais de Interesse Social, é também papel do município de Fortaleza buscar soluções para a ausência da população nas discussões de melhorias da cidade, já que não havendo tal participação estarão sendo descumpridos preceitos legais.

Conclui-se que não há, em perspectiva, condições para que a população volte a atuar ativamente na Zona Especial de Interesse Social do Mucuripe, posto que existem inúmeras questões que privilegiam essa ausência do cotidiano decisório da região. Contudo, é fundamental que a população revise o tema e consiga compor um novo conselho gestor, assim como tenha papel ativo na fiscalização das atitudes do poder público e no cumprimento das metas do PIRF, demonstrando um olhar pessoal atento às questões que envolvem a região.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz dessas considerações, é importante que se possam discutir os pontos de destaques que envolvem o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Fortaleza, especialmente quando analisada Zeis prioritária do Mucuripe, região turística de grande destaque na cidade.

Em princípio, vale ressaltar que a instituição do zoneamento de interesse social na cidade de Fortaleza já se traduz em um grande avanço para a concretização do Direito à Cidade e do direito à moradia digna, especialmente sob o viés de análise das melhorias das condições de vida das populações em situação de vulnerabilidade social; tal análise se dá pelo viés em que tal instrumento propicia a realização de obras de infraestrutura urbana, gerando melhores condições de acesso aos serviços urbanos, há também uma preocupação em realizar a regularização fundiária de áreas nas quais as habitações podem constituir assentamentos precários, assim como a busca por barrar o avanço da especulação imobiliária sobre populações de baixa renda, contendo o avanço do preço da terra e, até mesmo, nas “Zeis de vazio”, a construção de espaços com o objetivo de abrigar populações em moradias dignas para que possam gozar do Direito à Cidade e para o município busque a efetivação de sua função social.

Com a constituição de 3 tipos diferentes de Zeis, o poder público municipal demonstrou a intenção de introduzir o instrumento ao convívio popular, realizando um zoneamento urbano em prol das pessoas de baixa renda, com o fito de lhes trazer mais conforto. Contudo, a implementação desse instrumento ficou parada por muito tempo, gerando profunda insatisfação com os rumos que a política urbana fortalezense tomava, somente com a implantação das chamadas Zeis prioritárias, houve andamento à implementação adequada desse instrumento.

Em que pese o fato de que toda Zona Especial de Interesse Social já deve ser considerada prioridade, o caráter “prioritário” conferido a determinadas Zeis do município de Fortaleza foram de suma importância para que o instrumento tivesse sua primeira experiência efetiva na capital alencarina, de modo que houve a elaboração de planos integrados de regularização fundiária, acompanhados de perto por conselhos gestores que mesclavam população e membros do poder público, com representantes legislativos, geralmente ligados ao território.

Desse modo, os efeitos práticos ainda tímidos que o instrumento havia conferido as regiões que por ele eram contempladas passaram a ser mais evidentes, gerando uma expectativa de que, em curto prazo, haveria resultados mais palpáveis ao público, especialmente quanto à regularização fundiária e a melhoria de infraestrutura urbana para as populações de baixa renda e que residiam em assentamentos precários (frisa-se que nenhuma Zeis do tipo 3 foi considerada prioritária).

Nesse contexto, buscou-se a análise da Zeis prioritária do Mucuripe, posto que esta tem singularidades que a transformam em um bom exemplo para a análise dos efeitos gerados pelo zoneamento de interesse social na cidade de Fortaleza, sobretudo no que diz respeito ao perfil de seus moradores mais antigos e as alterações enfrentadas pela orla leste fortalezense nas últimas décadas.

A Zeis Mucuripe demorou 9 anos para ser regulamentada, assim como grande parte das Zonas Especiais de Interesse Social do município de Fortaleza, e este processo só ocorreu por conta da sua escolha como Zeis prioritária, por meio da análise de suas características pelo corpo técnico de servidores da cidade. A população que inicialmente habitava a região era composta por pescadores que sobreviviam dos produtos que conseguiam retirar do mar, seja para a sua venda ou para a própria subsistência, ocorre que, com o passar do tempo esse perfil fora mudando e as populações que lá existiam tiveram suas características alteradas, daí a necessidade do zoneamento de interesse social para o Mucuripe.

Contudo, ainda existem entraves que permeiam a efetivação dessa instrumento, não somente na Zeis Mucuripe, como em toda cidade de Fortaleza. Há uma enorme dificuldade de buscar informações atualizadas no site de acompanhamento das Zeis na cidade, os órgãos públicos não criam repositórios de informação que as contenham, ou mesmo, não fazem uma apuração envolvendo os dados mais recentes, não se encontra, inclusive, informações acerca da atribuição específica que cada órgão tem. As poucas informações disponíveis para a busca no site das Zeis são datadas de períodos anteriores, não havendo como precisar a última atualização acerca do tema. Ademais, observam-se imprecisões como o número duplicado para algumas obras da região e a creditação de obras que não teriam como existir, já que trazem dados que fazem referências a outros bairros, pertencentes a outras secretarias regionais.

Além disso, é possível perceber que mesmo diante de tantos pontos a melhorar, ainda existem situações positivas como, por exemplo, a defesa das populações de baixa renda frente ao avanço da especulação imobiliária, de modo que o zoneamento proposto para a Zeis do Mucuripe não permite a construção de empreendimentos imobiliários em áreas muito visadas, possibilitando na região de Zeis, a aplicação de recursos que advém dos instrumentos urbanísticos de outorga onerosa de direito de construir e de alteração de uso.

É importante também reavivar a participação popular no contexto da Zeis Mucuripe, posto que para que seja considerado o cumprimento em plenitude do que propõe o zoneamento especial de interesse social, é necessário uma ativa participação popular que elabore em conjunto com o poder público os planos de regularização fundiária, fiscalizar sua execução e identifique demais pontos de melhoria na região.

Diante do exposto, observa-se que a efetivação das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Fortaleza, especialmente na ZEIS Prioritária do Mucuripe, representa não apenas um esforço institucional de enfrentamento às desigualdades urbanas, mas também um campo de disputas e desafios concretos. A morosidade na regulamentação, a escassez de dados públicos atualizados e as limitações na atuação dos órgãos responsáveis revelam entraves que comprometem a plena realização dos objetivos previstos no marco legal das ZEIS. Ainda assim, a experiência da ZEIS do Mucuripe evidencia que, mesmo em contextos marcados por tensões fundiárias e transformações territoriais profundas, é possível construir caminhos que garantam o Direito à Cidade para populações historicamente marginalizadas.

Nesse sentido, torna-se indispensável que o poder público invista na ampliação da transparência, no fortalecimento dos mecanismos de participação social e na articulação interinstitucional para o acompanhamento contínuo dos efeitos do zoneamento de interesse social. A permanência das populações de baixa renda em territórios valorizados, aliada à aplicação adequada de instrumentos urbanísticos redistributivos, pode consolidar uma política urbana mais justa e inclusiva. A ZEIS do Mucuripe, portanto, deve ser vista não apenas como um caso isolado, mas como um exemplo estratégico e simbólico de como o planejamento urbano deve prosseguir em constante evolução, avaliando os erros e acertos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Imprensa Nacional, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Fortaleza.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, e dá outras providências. Diário Oficial da União.

BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza**. 2016. 260 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática das cidades: arts. 43 a 45. In: **ESTATUTO DA CIDADE: Comentário a lei federal a lei federal 10.257/01**. Adilson de Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2002.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: volume 4 – direito das coisas e direito autoral**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERNANDES, Juliana de Boni. **Além do muro: a reação como caminho para desenhar uma solução**. 2019. 251 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Fortaleza, 2019.

FORTALEZA (Município). **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro**. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/secretaria.de.desenvolvimento.economico.sde/viz/NDICEDEDESENVOLVIMENTOHUDANOIDHPORBAIRRO/PainelIDH>.

FORTALEZA (Município). **Relatório das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS**. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, 2015.

FORTALEZA (Município). **ZEIS Prioritária Mucuripe**. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/mucuripe>.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. ZEIS e REURB no município de Fortaleza: **instrumentos complementares ou caminhos divergentes? Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 283-305, jan./jun. 2023.

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**, v. 1, n. 1, 2021.

GIRÃO, Blanchard. **Mucuripe: de Pinzón ao Padre Nilson**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. São Paulo: Juspodivm/Malheiros, 2024.

GUERRA, M. M. L. **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano**. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1981.

GURGEL, Cláudio Ari Mello. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMEIRA, Laíssa Vitória da Silva. **Espaço urbano em disputa: o direito à moradia em Fortaleza através das Zonas Especiais de Interesse Social do Lagamar e Mucuripe**. 2023. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade

Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2023.

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.

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. 137 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão revisada.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 14. ed. Atualizado por Giovani da Silva Corralo; Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm; Malheiros, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **A constitucionalização do direito da cidade**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 527–542, set./dez. 2017.

Objetivo 11: Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; COSTA-NETO, João. **Direito civil: volume único**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

OLIVEIRA, Cristiana Castro Paiva Belém de. **Entre a Operação Urbana Consorciada e a Zona Especial de Interesse Social: as transformações do bairro Mucuripe**, Fortaleza/CE. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

ORRUTEA, Rogério Moreira. **Da propriedade e sua função social no direito constitucional moderno**. Londrina: UEL, 1998.

OSÓRIO, Letícia. **Direito à moradia no Brasil**. Texto elaborado por delegação do Fórum Nacional da Reforma Urbana. [S.l.]: COHRE, 2003.

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967.

PEREIRA, Flávia Pedrosa. **Planos diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias**. 2007. 179 f. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento e Meio Ambiente: Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

PEQUENO, Renato. Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 63-90, jan./jun. 2023.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485–505, jul./dez. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

RIOS, Audifax. **Mucuripe: luzeiro da perdição**. Fortaleza: Secretaria de Cultura de Fortaleza, 2014.

ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Os instrumentos urbanísticos e a regularização fundiária urbana como mecanismo de justiça social: teoria e prática**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2024.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi et al. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda**. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões-chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros; Juspodivm, 2022.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Juspodivm/Malheiros, 2025.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. Transeitoriedade dos serviços urbanos: preâmbulos de discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 93–107, mar./abr. 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade.** *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 40, e207501, p. 1–14, 2020.

THOMÉ, Alexander Gutterres. O direito à cidade: contornos e perspectivas no contexto de inflexão ultraliberal da política urbana. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 94, p. 387-414, 2024.

UNIVERSIDADE DE FORTALEZA. **Plano de Regularização Fundiária – ZEIS 1 Mucuripe (Produto 3.2).** Fortaleza: UNIFOR; IPLANFOR; Fundação Edson Queiroz, 2019.