



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

**LAYESSA EDWIGES VIEIRA FERREIRA**

**PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO DE INTERESSE SOCIAL  
EM FORTALEZA: UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTRUÇÃO DO PLANO  
INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS**

**FORTALEZA**

**2022**

LAYESSA EDWIGES VIEIRA FERREIRA

PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO DE INTERESSE SOCIAL  
EM FORTALEZA: UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTRUÇÃO DO PLANO  
INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS.

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

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

FORTALEZA

2022

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

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

---

F441p Ferreira, Layessa Edwiges Vieira.

Planejamento urbano participativo de interesse social em Fortaleza: : uma análise sobre a construção do Plano Integrado de Regularização Fundiária em Zonas Especiais. / Layessa Edwiges Vieira Ferreira. – 2022.

91 f.

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

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

1. Zonas Especiais de Interesse Social. 2. Plano Integrado de Regularização Fundiária. I.  
Título.

CDD 340

---

LAYESSA EDWIGES VIEIRA FERREIRA

PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO DE INTERESSE SOCIAL  
EM FORTALEZA: UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTRUÇÃO DO PLANO  
INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS.

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 25/11/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

Profa. Dra. Beatriz Rego Xavier  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Ma. Jacqueline Alves Soares  
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

## AGRADECIMENTOS

Sem dúvidas a escrita deste trabalho acadêmico foi um dos maiores desafios da graduação, tanto pela complexidade das reflexões geradas a cada texto lido, quanto pela necessidade de organizá-las e transcrevê-las de uma maneira coesa e coerente, tarefa que não seria possível sem o apoio e a partilha dessa vivência.

Assim, agradeço primeiramente a Deus por ter me dado força e alento nos momentos de angústia e cansaço físico e mental para superar todas as crenças limitantes que por algum momento me fizeram duvidar que eu conseguiria concluir o ciclo da graduação.

Agradeço imensamente aos meus pais, Denize Vieira e Alexsandro Ferreira, por terem desde sempre acreditado no potencial transformador da educação e trabalhado duramente para me proporcionar condições de estudar, além de sempre me apoiarem incondicionalmente nos meus projetos e decisões. Agradeço aos meus irmãos Lohanna Vieira e Zack, por serem um oásis da realidade e da rotina diária.

Agradeço ao meu namorado, Fernandes Júnior, por ter disponibilizado seu tempo a ouvir sobre todas as reflexões e experiências expostas nesse trabalho, assim como me conceder palavras de apoio, sua paciência e descontração para que eu pudesse escrever. Sem dúvidas seu amor e cuidado foram fundamentais para que eu pudesse ter equilíbrio para desempenhar esta tarefa.

Muito obrigada aos meus amigos Bruno Alves, João Vito, Victor Ariel, José Erolisio, Eric Holanda, Jean Victor, Ruth Ana, Larissa Mesquita que sempre me apoiaram e acreditaram no meu potencial.

Agradeço às minhas amigas Vitória Virna, Natalia Pinho, Ana Paula França, Francisca Amélia, Thamira Reis, Louise Santana, Isabella Dantas por me auxiliarem nas dúvidas procedimentais, por serem mulheres fantásticas e fonte de inspiração acadêmica, profissional e de seres humanos.

Não poderia deixar de mencionar o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC) que tão bem me acolheu no início da graduação e que me proporcionou vislumbrar possibilidades de atuação profissional pautada na defesa dos direitos humanos, construindo um direito mais crítico, social e popular. Além disso, me possibilitou vivenciar experiências incríveis e conhecer pessoas e projetos que dão esperança a dinâmica individualista e excludente que o mundo experimenta.

Agradeço, ainda, à minha orientadora, Ligia Melo, não apenas pela orientação deste trabalho, mas também pelas palavras de esperança e conforto ditas em momentos tão difíceis ao longo da graduação, além de ser exemplo na defesa dos direitos humanos sempre com firmeza e gentileza incomparáveis.

## RESUMO

O direito à moradia adequada é um dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, sendo necessário para sua concretização a realização de políticas públicas, cuja competência é comum entre os entes federativos que, conforme as diretrizes nacionais da política urbana brasileira, devem ser elaboradas e executadas com efetiva participação popular. Um dos instrumentos urbanísticos disponíveis na legislação brasileira para promover o acesso ao direito à moradia à população de baixa renda são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são uma forma de zoneamento social destinado a demarcação de territórios carentes de serviços e infraestrutura. Para diagnosticar e estabelecer parâmetros urbanísticos, sociais e jurídicos específicos para a regularização fundiária das comunidades Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, que foram demarcadas como ZEIS em Fortaleza, foi realizado em 2019 a elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) para cada comunidade. Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar como a participação social contribuiu na elaboração dos PIRFs das referidas comunidades para a concretização dos princípios da gestão participativa da cidade e do direito à moradia. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, com a leitura de artigos científicos, livros, relatórios, dissertações, leis e decretos municipais sobre a temática do direito à moradia envolvendo a implementação das ZEIS em Fortaleza e os PIRFs. Diante da análise dos referidos documentos, compreende-se que a elaboração dos PIRFs é um avanço na luta popular pelo direito à moradia e que os Planos, devido a metodologia de participação popular, contém proposições que refletem as reais necessidades da comunidade. Entretanto, para a materialização das propostas contidas nos Planos é necessário a atuação do Poder Público para superar os desafios dos trâmites legais e administrativos para a execução das ações necessárias para a regularização fundiária e urbanística dessas ZEIS.

**Palavras-chaves:** Direito à moradia; Zonas Especiais de Interesse Social; Plano Integrado de Regularização Fundiária; Fortaleza, Ceará.

## ABSTRACT

The right to housing is one of the fundamental rights provided for in the 1988 Constitution, and for its implementation it is necessary to carry out public policies, which are the responsibility of the Municipality that, according to the national guidelines of Brazilian urban policy, must be elaborated and implemented with effective participation popular. One of the urban planning instruments available in Brazilian legislation to promote access to the right to housing for the low-income population is the Special Zones of Social Interest (ZEIS), which are a form of social zoning designed to demarcate territories lacking services and infrastructure. In order to diagnose and establish specific urban, social and legal parameters for land regularization in the Bom Jardim, Poço da Draga and Pici communities, which were demarcated as ZEIS in Fortaleza, in 2019 an Integrated Land Regularization Plan (PIRF) was prepared for each community. Thus, the present work aims to analyze the degree of importance of social participation in the elaboration of the PIRFs of the referred communities for the realization of the principles of participatory management of the city and the right to housing. To this end, bibliographic research was used, with the reading of scientific articles, books, reports, dissertations, laws and municipal decrees on the subject of the right to housing involving the implementation of ZEIS in Fortaleza and the elaboration of the PIRF. In view of the analysis of these documents, it is understood that the elaboration of the PIRF is an advance in the popular struggle for the right to housing and that the Plan, due to the methodology of popular participation, contains propositions that reflect the real needs of the community. However, for the materialization of the proposals contained in the Plans, the collaboration of the Public Power is necessary to overcome the challenges of the legal and administrative procedures for the execution of the necessary actions for the land and urban planning regularization of these ZEIS.

**Keywords:** Right to housing, Special Areas of Social Interest, Integrated Land Regularization Plan; Fortaleza, Ceara.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Zonas Especiais de Interesse Social.....	46
Figura 2 – Zonas Especiais de Fortaleza .....	48

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Estatuto da Cidade
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
LEHAB	Laboratório de Estudos da Habitação
LOA	Lei Orçamentária Anual
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
OXFAM	Comitê de Oxford para o Alívio da Fome (Oxford Committee for Famine Relief)
PDPFOR	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Gestão participativa como aspecto inerente a um Estado Democrático... 15</b>	
<b>2.2</b>	<b>O direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3</b>	<b>Planejamento social como etapa fundamental na elaboração de políticas urbanas e identificação dos instrumentos. ....</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E O PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>A função do zoneamento social e do plano urbanístico para a regularização fundiária em assentamentos informais em Fortaleza/CE .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2</b>	<b>Zonas Especiais de Interesse Social e a promessa da promoção do direito à moradia adequada .....</b>	<b>41</b>
<b>3.3</b>	<b>A importância do planejamento integrado para as ações de regularização .....</b>	<b>49</b>
<b>4</b>	<b>OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO SOCIAL NAS ZEIS BOM JARDIM, POÇO DA DRAGA E PICI .....</b>	<b>56</b>
<b>4.1</b>	<b>Da previsão legal dos Planos Integrados de Regularização Fundiária à sua elaboração .....</b>	<b>57</b>
<b>4.2</b>	<b>Participação social e respeito ao saber comunitário .....</b>	<b>62</b>
<b>4.3</b>	<b>A produção dos Planos Integrados a partir da sua metodologia .....</b>	<b>69</b>
<b>4.4</b>	<b>Saldos e desafios para implementação dos Planos.....</b>	<b>77</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe uma nova perspectiva em relação à elaboração da Política Urbana Brasileira, adotando a participação popular como elemento imprescindível na formulação, fiscalização e manutenção das políticas públicas. A gestão participativa da cidade se materializa à medida que o cidadão tem espaço para reivindicar, discutir e orientar a atuação estatal em prol da efetivação do direito fundamental à moradia.

O artigo 182 da Constituição delega ao Município a função de executar a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Seguindo as diretrizes previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) propõe desenvolver a política urbana de forma democrática e participativa. Isso significa que o Poder Público deve proporcionar mecanismos eficazes para promover a participação popular no desenvolvimento e tomada de decisões no planejamento urbanístico da cidade.

Um dos mecanismos previstos no PDPFOR para a promover o direito à moradia e o desenvolvimento da política urbana é a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são uma forma de zoneamento social aplicado a assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados. As ZEIS devem ser alvo da atuação municipal em prol da regularização urbanística e fundiária, do desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, podendo ser estabelecidos critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo a fim de legalizar esse território.

Com o intuito de estabelecer parâmetros urbanísticos, sociais e jurídicos específicos para a regularização fundiária dessas comunidades que foram demarcadas como ZEIS em Fortaleza, foi realizado em 2019 a elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) para cada comunidade.

As comunidades Bom Jardim, Pici e Poço da Draga tiveram seus Planos elaborados pela equipe técnica interdisciplinar da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professores e alunos dos cursos de Arquitetura, Direito, Geografia, Políticas

Públicas, Sociologia e Economia compuseram o corpo técnico responsável pela elaboração dos 8 (oito) cadernos que compõem o PIRF.

Dentro do contexto apresentado, o objetivo geral do presente trabalho é analisar como a participação social na elaboração dos PIRFs das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga em Fortaleza contribuiu para a concretização dos princípios da gestão democrática da cidade e do direito à moradia. Para isso, será necessário estabelecer parâmetros teóricos sobre a gestão participativa da cidade; contextualizar a importância da ZEIS para a promoção do direito à moradia; explanar a metodologia utilizada pela equipe técnica para estimular a participação social na elaboração dos PIRFs das ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici e; identificar qual a contribuição do planejamento participativo para a comunidade.

Esta pesquisa pretende contribuir para as reflexões no que diz respeito ao exercício da gestão participativa na formulação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia. Assim, evidenciando a experiência do planejamento participativo em Fortaleza com a elaboração do PIRF, restritamente aos das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, é possível estimular o reconhecimento e utilização dessa metodologia pelo Poder Público e pelos cidadãos como forma de materializar a democracia participativa positivada na Constituição Federal.

A metodologia utilizada no presente estudo foi a pesquisa documental e bibliográfica com a leitura de artigos científicos, livros, relatórios, dissertações, leis e decretos municipais, textos institucionais da Prefeitura de Fortaleza e dos próprios cadernos que compõem o PIRF. Também foram base para o presente estudo, trabalhos de autoria da equipe do PIRF da UFC, os quais refletem sobre o processo de elaboração e da própria participação social da comunidade.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro destina-se a estabelecer a compreensão da gestão participativa como elemento inerente ao Estado Democrático de Direito uma vez que a atuação estatal tem como motivo proporcionar o bem-estar do povo, sendo esse a fonte de legitimação das ações do Poder Público. Ainda neste capítulo, é apresentado como o direito à moradia é compreendido juridicamente no Brasil e como o planejamento urbano participativo é uma etapa fundamental para a elaboração de políticas públicas.

No ponto seguinte, é contextualizado como o zoneamento social, materializado por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foi fortemente

reivindicado pela população no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) em 2009, por ser um instrumento urbanístico capaz de promover o desenvolvimento urbano respeitando a consolidação dos assentamentos informais.

Ao final, são tecidas considerações sobre a luta popular pela elaboração do PIRF, desde sua previsão legal no PDPFOR até sua elaboração, abordando a metodologia utilizada pela equipe da UFC na condução dos trabalhos nas ZEIS Bom Jardim, Picii e Poço da Draga, assim como a exposição dos produtos obtidos e os desafios para a implementação das proposições contidas no PIRF.

Conclui-se, no presente trabalho, que a participação social na elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária foi fundamental para que o Plano fosse condizente com a realidade e que seu conteúdo seja, de fato, reflexo dos anseios e necessidades dos moradores. Dessa maneira, é viável que o Poder Público Municipal utilize o PIRF como referência para a execução de melhorias habitacionais nessas comunidades, porém, a participação social na elaboração do PIRF não exclui a importância do acompanhamento popular na implementação das proposições contidas no Plano. Além disso, a metodologia utilizada pela equipe técnica da UFC, mostra-se adequada para estimular o envolvimento dos moradores na formulação de políticas públicas e inaugurar concretamente em Fortaleza um projeto de planejamento urbano participativo dando materialidade à gestão democrática e participativa da cidade, podendo servir de base para futuras experiências nesse âmbito.

## 2 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O objetivo do presente capítulo é demonstrar que a efetiva participação popular na elaboração de políticas públicas para a promoção do direito à moradia digna é uma característica intrínseca ao modelo de gestão da democracia participativa, normatizada no Brasil pela Constituição Federal de 1988.

Para isso, é necessário elucidar qual a idealização de gestão de políticas urbanas prevista no ordenamento jurídico, apresentando suas características e possibilidades instrumentais de efetivação. Também será demonstrado como o direito à moradia se apresenta no ordenamento jurídico brasileiro e algumas de suas limitações diante da realidade não condizente com a normatização existente. Além disso, é analisada a importância do planejamento urbano participativo para a concretização do acesso à moradia, demonstrando como a utilização de alguns instrumentos disponíveis na legislação urbanística podem auxiliar e guiar a atuação da gestão municipal para a promoção de obras e políticas públicas nesse âmbito.

### 2.1 Gestão participativa como aspecto inerente a um Estado Democrático

Na democracia, o povo é a fonte de legitimação do sistema e das ações estatais<sup>1</sup>. Além disso, também é o único destinatário e motivo da prestação estatal, devendo ser colocado em condições de perceber e defender a tarefa da preservação de uma constituição democrática<sup>2</sup>.

No artigo 1º da Constituição de 1988 é estabelecido a República Federativa do Brasil como “Estado Democrático de Direito”, no qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, assim, a participação popular na gestão da política é uma consequência lógica dessa premissa de Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2013. p. 33.

<sup>2</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 41.

<sup>3</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022. p. 41.

Visualizando a conexão entre as teorias da democracia e o modelo jurídico brasileiro, estabelecido na Constituição Federal e demais legislações, é obrigatório que o Poder Público proporcione mecanismos de participação social efetivos para a definição de princípios, diretrizes e intervenções necessárias para cada cidade.

A democracia participativa só se realiza com a autodeterminação política dos cidadãos que é concebida em espaços de expressão nos quais sejam possíveis que as deliberações possam, de fato, guiar as escolhas políticas, econômicas e administrativas da gestão pública sobre o funcionamento da cidade<sup>4</sup>.

A estrutura da democracia participativa é formada por um processo de construção de vontade política baseada na participação dos cidadãos, tendo como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens<sup>5</sup>.

Entre o início da década de 1980, marcado pela crise econômica e política do regime militar, e a criação do Ministério das Cidades em 2003, o Brasil passou por um processo de transição da ditadura para a democracia<sup>6</sup>.

A Constituição de 1988 foi o grande marco para a redemocratização do país, sendo elaborada por meio de uma Assembleia Constituinte na qual contou com a participação de vários setores da sociedade, entre eles, movimentos sociais com a pauta do direito à terra e reforma urbana.

Um dos objetivos da Emenda Popular 63/1987 à Constituição de 1988, proposta pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi reivindicar a implementação da Gestão Democrática da Cidade, a qual busca assegurar o direito dos habitantes das cidades a participar do processo decisório de planejamento da cidade<sup>7</sup>, exigindo o acesso à informação; a possibilidade de lei com iniciativa popular com 0,5% dos eleitores do município; a possibilidade de 5% dos eleitores vetarem projetos do

---

<sup>4</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118. p 130-131

<sup>5</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 291–323, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.716. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule_rbdu12). Acesso em: 3 maio. 2022. p. 294

<sup>6</sup> BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p.81

<sup>7</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 02.

Executivo; a realização de audiências públicas; a instituição de conselhos democráticos e a realização de plebiscitos e referendos populares<sup>8</sup>.

O conteúdo das Emenda Popular 63/1987 foi resumido nos artigos 182 e 183 da atual Constituição brasileira<sup>9</sup>. Embora muito tenha sido vetado, sem dúvidas a incorporação dessa pauta no texto constitucional iniciou uma nova fase no Planejamento Urbano brasileiro, dando espaço para uma visão sistêmica da cidade, na qual o urbanismo passou a ser tratado como uma função pública e a cidade como um bem coletivo<sup>10</sup>.

A positivação da gestão participativa no art. 37, § 3º da CF/1988<sup>11</sup> determina uma superação do modelo administrativo impositivo para englobar a participação social na gestão pública, propiciando o desenvolvimento eficiente de ações estratégicas nas cidades, pois “incorpora as demandas da sociedade civil, que muitas vezes, o próprio poder público não teria acesso por diagnóstico das demandas locais”.<sup>12</sup>

O texto constitucional amplia o conceito de democracia, reconhecendo a necessidade e a importância da participação popular nas decisões políticas, considerando a cidadania e a dignidade da pessoa humana, previstos no art. 1º da CF/88 como preceitos constitucionais e, portanto, têm caráter normativo, não se tratando de uma mera declaração<sup>13</sup>. Além disso, são várias as determinações

<sup>8</sup> BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 104

<sup>9</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022. p. 35.

<sup>10</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 36.

<sup>11</sup> Constituição Federal: 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: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

<sup>12</sup> LUZ, Ana Paula Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação de políticas urbanas**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 27. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/29428/29428.PDF>. Acesso em: 08 de nov de 2022

<sup>13</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 291–323, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.716. Disponível em:

constitucionais que envolvem a participação da sociedade civil, como, por exemplo, o artigo 14, que trata sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular como formas de democracia direta; o artigo 29, XII e XIII, que assegura a representatividade de associações e de iniciativa popular na lei orgânica dos municípios; o artigo 74, § 2º, referindo-se ao poder de qualquer cidadão de denunciar irregularidades ou ilegalidades; o artigo 204, II que trata da participação da população em ações na área de assistência social; o artigo 206, VI, que trata a gestão democrática do ensino público; entre outros.<sup>14</sup>

O modelo de Estado Democrático exige que a administração pública substitua a visão da pessoa humana como “administrado” e incorpore o cidadão dentro do processo de construção dos planos e projetos que organizam a sociedade, contribuindo para o reconhecimento da pessoa humana como cidadão de direitos<sup>15</sup>.

A estrutura e a dinâmica dos espaços urbanos refletem a organização social, uma vez que demonstram a qualidade dos serviços públicos, a interação dos cidadãos em sua individualidade, entre si, com o Poder Público e com o ambiente<sup>16</sup>. Dessa forma, é importante que a população possa usufruir do direito de pertencimento ao local em que vive, para que o espaço possa contribuir para a promoção da dignidade humana dos indivíduos, sua organização social e garantir o exercício da cidadania.

Assim, a cidadania deve ser compreendida com o exercício da participação e intervenção dos sujeitos na definição das ações e políticas que interfiram em suas vidas, na garantia do exercício dos direitos fundamentais, bem como na condição de respeito à dignidade da pessoa humana<sup>17</sup>.

---

[http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule_rbdu12). Acesso em: 3 maio. 2022. p. 298-299.

<sup>14</sup> LUZ, Ana Paula Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação de políticas urbanas**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 31. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/29428/29428.PDF> . Acesso em: 08 de nov de 2022

<sup>15</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 291–323, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.716. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule_rbdu12). Acesso em: 3 maio. 2022. p. 319.

<sup>16</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118. p 117.

<sup>17</sup> SAULE JÚNIOR, *Opus citatum*, p. 300.

Buscando a concretização do modelo de gestão participativa idealizada e já normatizada no Brasil, é registrado muitas lutas sociais buscando superar o modo autoritário de governar, planejar e desenvolver as cidades, de modo que os habitantes possam contribuir com o desenvolvimento, na gestão e na produção do conhecimento e da cultura<sup>18</sup>

A promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, reafirma o modelo de planejamento democrático participativo no país, possibilitando a participação social desde a esfera estratégica, observada no planejamento territorial e nas estratégias induzidas a partir dos planos diretores, até o âmbito deliberativo, com a inauguração de estruturas de organização popular deliberativas e inclusivas para ampliar e estimular a participação<sup>19</sup>.

Para materializar essa nova realidade, a Administração Pública foi obrigada a romper com uma atuação autoritária e centralizadora dando espaço à participação popular na elaboração dos planos diretores, instrumento urbanístico apto a realizar o planejamento urbano da cidade no âmbito municipal<sup>20</sup>

A gestão democrática e participativa é uma das diretrizes gerais da política urbana nacional, prevista no artigo 2º, II do Estatuto da Cidade<sup>21</sup>, a qual pode ser concretizada por meio da participação popular individual e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A concretização da gestão participativa da cidade deve ser incorporada à prática administrativa tanto no aspecto material, voltado ao princípio da igualdade,

---

<sup>18</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 1

<sup>19</sup> OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Democracia e participação popular**: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do estatuto da cidade. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022. p. 07.

<sup>20</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022. p. 34.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

quanto no aspecto formal, relacionado às escolhas a serem feitas pelos cidadãos para realizar seus anseios<sup>22</sup>.

O aspecto material refere-se às temáticas que podem ser abordadas pelos cidadãos na construção de projetos, planos ou programas dentro do cenário urbano. Assim, não só questões sociais e econômicas devem ser pautadas, pois as questões ambientais também fazem parte dos assuntos relevantes no cenário urbano, devido a noção de democracia ambiental e do acesso igualitário aos bens ecologicamente relevantes no plano urbano<sup>23</sup>.

Quanto ao aspecto formal, sua concretização pode ser realizada por meio da disponibilização de espaços físicos e plurais para o debate de questões relevantes à cidade, permitindo uma melhora no diálogo e a intensificação democrática formal. Além disso, a tecnologia pode ser utilizada como um meio para aproximar o cidadão ao Poder Público, acolhendo a noção de democracia digital<sup>24</sup>.

Essa forma de atuação da gestão contribui para que as políticas públicas a serem desenvolvidas na cidade possam priorizar a proteção e realização dos direitos coletivos dos habitantes mais vulneráveis que vivem nas cidades<sup>25</sup> e diminuir a segregação socioespacial da população de baixa renda.

Órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano são instrumentos, elencados no artigo 43 do Estatuto da Cidade, aptos a serem praticados nas cidades brasileiras como forma de garantir a gestão participativa da cidade. Importante salientar que se trata de um rol exemplificativo, havendo a possibilidade de a municipalidade utilizar outros mecanismos para atingir essa finalidade.

A participação popular no processo de definição dos usos que se deve dar à cidade possibilita à Administração Pública uma atuação estatal pautada nas

---

<sup>22</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118. p.119

<sup>23</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 120.

<sup>24</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>25</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 03.

demandas da população, promovendo o controle público direto e eficaz das decisões e das ações políticas<sup>26</sup>.

Em relação às disputas urbanas, o ganho que a participação social proporciona à manutenção da democracia é o possível fortalecimento de laços sociais em torno de um objetivo comum<sup>27</sup> e a legitimação da ação do Estado, pois incorpora e controla as possíveis insatisfações sociais.

Conforme o artigo 182 da CF, é competência dos Municípios executar a política de desenvolvimento urbano. Essa atividade se materializa por meio do Plano Diretor, o qual deve seguir as diretrizes gerais da política urbana nacional, conter os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade e estabelecer os instrumentos de participação popular na gestão da cidade.

De acordo com o artigo 40, § 4º do Estatuto da Cidade, o processo de elaboração do Plano Diretor deve conter, necessariamente, a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos a qualquer pessoa interessada.

Essas exigências são necessárias, pois além da gestão participativa da cidade ser um aspecto inerente ao Estado Democrático, o Plano Diretor é o instrumento norteador da política urbana nas cidades, devendo, portanto, prever soluções para as necessidades dos habitantes da cidade, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais coletivos.

De acordo com Alfonsin, mesmo com o comando constitucional datando de 1988, ainda há um grande despreparo dos técnicos em como organizar os processos de discussão e organização de um plano diretor, tendo em vista sua complexidade e muitas vezes sem o entendimento dos cidadãos sobre as pautas<sup>28</sup>. Por isso, é

---

<sup>26</sup> OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Democracia e participação popular**: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do estatuto da cidade. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022. p. 07.

<sup>27</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118. p. 130

<sup>28</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022. p. 41.

necessário a realização de processos formativos que possam munir o cidadão de conhecimento técnico sobre o planejamento urbano para que ele possa efetivamente participar da gestão da cidade.

A simples presença da população nos espaços públicos administrativos sem que haja a oferta de condições para que o cidadão possa interagir e construir as deliberações acerca das questões relevantes para o território, não é suficiente para a concretização do modelo proposto. É necessário a disponibilização de informações sobre o conteúdo urbanístico, recursos físicos, humanos e financeiros, disponíveis à administração da cidade e a garantia de que a estrutura e a acessibilidade física permitam a presença coletiva nos debates<sup>29</sup>.

A oferta desses mecanismos de participação popular pela administração pública são normas dirigentes, sendo portanto, obrigatórias para a prática democrática na elaboração até a execução dos instrumentos de planejamento, não podendo ser categorizado dentro dos atos da discricionariedade da administração pública, pois é dever com a sociedade e obrigação constitucional<sup>30</sup>.

## 2.2 O direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro

Desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia vem sendo tratado como um dos aspectos a ser considerado para a promoção da dignidade humana. Positivado como direito social na Constituição de 1988, fruto de grande luta e reivindicação popular por moradia digna, é considerado hoje como um direito fundamental, sendo um dos fatores para o desenvolvimento interpessoal do cidadão<sup>31</sup>.

A criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, corroborou para a consolidação do direito à moradia como direito fundamental no Brasil<sup>32</sup>. Essa lei é

<sup>29</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118. p. 131.

<sup>30</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 291–323, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.716. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule_rbdu12). Acesso em: 3 maio. 2022. p. 299.

<sup>31</sup> GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. prefácio e p. 48.

<sup>32</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes.; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**,

“resultado de um processo democrático de construção de uma ordem jurídico-urbanística no Brasil que alterou significativamente a política urbana brasileira”<sup>33</sup>.

É importante termos a perspectiva de que o Estatuto da Cidade munuiu a Administração Pública de ferramentas legais para a promoção de políticas públicas voltadas para a urbanização e habitação social. Dessa maneira, o direito à moradia passou a abranger mais do que o direito absoluto à propriedade, abrindo espaço para o debate em face da segurança da posse<sup>34</sup>.

Devido ao processo desordenado de urbanização e da ação estatal voltada para interesses econômicos e financeiros ao invés da priorização dos anseios sociais, grande parte da população foi obrigada a "estabelecer-se em assentos irregulares, de modo que se tornou essencial assegurar a esses indivíduos o direito de permanecerem naquela localidade”<sup>35</sup>. Assim, falar em direito à moradia pós Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade é considerar a manutenção da posse como uma maneira de assegurá-lo.

Entretanto, observamos uma atuação estatal que permite a retirada dos sujeitos das áreas em que se encontram estabelecidos sendo um exercício contrário aos princípios da moradia e da segurança da posse que já estão disciplinados legalmente, mantendo a segregação socioespacial em virtude da mercantilização da terra, retirando dela sua verdadeira finalidade social<sup>36</sup>.

Considerando o desenvolvimento do constitucionalismo do século XX, as normas definidoras de direitos fundamentais são normas de eficácia imediata e não programática<sup>37</sup>, devendo assim o direito à moradia, como direito fundamental, ser uma das pautas prioritárias de atuação da Administração Pública. O enquadramento do direito à moradia nessa classificação exige que o Estado intervenha no domínio

---

Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 85–104, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.305. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12). Acesso em: 2 maio. 2022. p. 91.

<sup>33</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes.; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 85–104, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.305. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12). Acesso em: 2 maio. 2022. *loc. cit.*

<sup>34</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 93.

<sup>35</sup> *Id.*, *ibid.*, *loc. cit.*.

<sup>36</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 97-98.

<sup>37</sup> BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR**. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. p. 56.

econômico<sup>38</sup> com o intuito de proporcionar a efetividade de tal direito à população, principalmente àquelas desprovidas de recursos financeiros.

Embora o direito à moradia seja previsto constitucionalmente, a realidade das cidades brasileiras diverge da normatização existente quanto a essa pauta. O contraste vivenciado pelos centros e periferias das cidades reflete a ausência de políticas públicas urbanas em determinados locais, pois os primeiros apresentam estrutura básica e as segundas são repletas de moradias inacabadas, falta de equipamentos públicos e infraestrutura<sup>39</sup> deixando seus habitantes totalmente desprovidos do acesso de funcionalidades básicas de uma existência digna.

A moradia deve ser compreendida como um instrumento de proteção e promoção da dignidade humana, haja vista, que é uma necessidade essencial para todo e qualquer humano ter um lugar para ter abrigo, paz, tranquilidade, intimidade para proporcionar o descanso do corpo e da alma<sup>40</sup>.

Como direito fundamental e, considerando o entendimento de que a moradia integra o mínimo existencial<sup>41</sup>, ou seja, compõem o conjunto de condições básicas que devem ser proporcionadas pelo Estado para garantir uma vida digna ao ser humano, a terra não deveria ser exclusividade apenas daqueles que possuem meios para sua aquisição. Vivemos em uma realidade na qual o direito à moradia é mercantilizado, fazendo com que muitas pessoas não tenham acesso e padeçam de todas as implicações que essa ausência causa.

É importante destacar que o direito à moradia é mais amplo do que somente a construção de unidades habitacionais, pois isso não resolve o problema habitacional<sup>42</sup>, sendo necessário considerar a moradia digna como a unidade

---

<sup>38</sup> BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. p. 64.

<sup>39</sup> MARQUES, Alessandra Nunes. **Direito Humano Fundamental à Moradia Digna**. Porto Alegre: A Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Pucrs, 2018. Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, e aprovado, com grau máximo, pela banca examinadora composta pelo Professor Orientador Dr. Carlos Alberto Molinaro, Professora Dra. Regina Linden Ruaro e Professor Dr. Álvaro Vinícius Paranhos Severo, em 20 de novembro de 2018. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/alessandra\\_marques.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/alessandra_marques.pdf). Acesso em: 03 abr. 2022. p. 2.

<sup>40</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>41</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>42</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

habitacional provida de infraestrutura urbana básica para seus moradores, incluída dentro dos serviços e vivência que a cidade pode oferecer.

Considerando esse conceito amplo, o cidadão precisa ter acesso ao saneamento básico, a equipamentos públicos como escolas, hospitais e transporte. Somente a unidade habitacional não é capaz de suprir todas as necessidades do indivíduo enquanto morador da cidade.

Um exemplo disso foram as moradias destinadas à população de baixa renda construídas com o Sistema Financeiro de Habitação, no período entre 1964 e 1986 as quais foram construídas em áreas totalmente ausentes de saneamento básico, transporte e equipamentos públicos, aumentando a favelização e a autoconstrução em loteamentos precários<sup>43</sup>. Mesmo com o “teto sob a cabeça”, essas pessoas foram privadas de usufruir efetivamente das condições básicas que o direito à moradia digna garante.

As ações estatais devem considerar as especificidades econômicas, sociais, geográficas, populacionais de cada localidade que compõem a malha urbana de uma cidade. Por isso, é importante a compreensão de que qualquer projeto fomentador de políticas públicas urbanas deve ter como objetivo suprir as reais necessidades dos habitantes, pois o direito à moradia também é o direito de pertencimento à cidade sustentável.<sup>44</sup>

É por meio das políticas públicas que o Estado pode promover as modificações necessárias para a promoção dos direitos sociais e econômicos da pessoa humana. Dessa forma, todos devem ter a garantia de acesso à educação, à saúde, à seguridade social, à moradia e ao trabalho.<sup>45</sup>

Porém, a lógica existente da cidade não atende ao bem-estar de seus habitantes, transformando o espaço urbano em um local representado pelas

---

<sup>43</sup> ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 05 mar. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 03 mai. 2022.

<sup>44</sup> JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040**. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

<sup>45</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 291–323, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.716. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule_rbdu12). Acesso em: 3 maio. 2022. p. 302

desigualdades sociais na qual a especulação imobiliária prioriza bens ao invés de pessoas.

Segundo censo realizado pela Prefeitura de Fortaleza em 2022, há mais de 2.600 pessoas em situação de rua na capital<sup>46</sup> enquanto há 34 ZEIS do tipo 3, que, segundo o artigo 133 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFor “são áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados, não utilizados ou subutilizados, maiores que 400m<sup>2</sup>, destinados à implementação Habitação de Interesse Social (HIS) e demais usos válidos para o Zoneamento onde estiverem localizados, a partir de elaboração de planos específicos de intervenção”, de acordo com o Relatório das ZEIS, produzido em 2015<sup>47</sup>.

Esses números demonstram que não há um “déficit habitacional” absoluto, mas sim uma estrutura econômica que permite a existência de pessoas sem acesso ao direito à moradia devido à especulação imobiliária, ocasionando uma situação de vulnerabilidade às pessoas que não conseguem usufruir do mínimo existencial garantido constitucionalmente.

De acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, o município é o ente responsável em dar concretude ao direito à moradia. A lei regulamentadora da política urbana municipal é o plano diretor, que deve seguir as diretrizes impostas pela Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Embora no plano jurídico tenhamos uma gama de dispositivos consideráveis para lidar com o problema habitacional no Brasil, ainda temos um grande desafio em dar efetividade às normas que dão existência a esse direito fundamental<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza divulga Censo da População de Rua**: mais de 2.600 pessoas estão em situação de rua na capital. medidas serão anunciadas pelo prefeito nos próximos dias. Mais de 2.600 pessoas estão em situação de rua na Capital. Medidas serão anunciadas pelo prefeito nos próximos dias. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua>. Acesso em: 03 maio 2022.

<sup>47</sup> **RELATÓRIO DAS ZEIS**: comitê técnico intersetorial e comunitário das zeis. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2015. 222 p. Disponível em: [https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf). Acesso em: 03 maio 2022. p. 153.

<sup>48</sup> BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. p. 72.

<sup>49</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 30.

### 2.3 Planejamento social como etapa fundamental na elaboração de políticas urbanas e identificação dos instrumentos

A Constituição Federal de 1988 fortalece a efetivação do direito à moradia à medida em que flexibiliza o uso da propriedade quando incorpora a função social da cidade como uma das responsabilidades do Estado e dos proprietários superando a noção absoluta do direito à propriedade para dar espaço ao urbanismo que considera a cidade como um todo, passando a ser uma função pública e a cidade tratada como bem coletivo<sup>50</sup>.

Para viabilizar esse espaço comum, as políticas públicas são fundamentais para uma atuação estatal que viabilize a efetivação de direitos, proporcionando uma vida mais digna aos cidadãos<sup>51</sup>.

Para a funcionalidade de uma cidade, é necessário um conjunto de estruturas, mobiliários, obras e a prestação de serviços urbanos que envolvem atividades administrativas, de gestão e de controle. O planejamento da cidade deve ser pensado não apenas para as zonas urbanas, como também para as zonas rurais e de expansão urbana. Devido a essa complexidade de cenários e serviços, é necessário um planejamento transdisciplinar com participação social, capacidade orçamentária e de gestão administrativa para possibilitar o bom aproveitamento das funcionalidades do espaço urbano pelos cidadãos.<sup>52</sup>

A nova ordem urbanística advinda com a redemocratização nos trouxe um Estado implementador de políticas públicas para proporcionar uma sociedade livre, justa e solidária<sup>53</sup>. Dessa forma, para provocar as mudanças sociais e estruturais

---

<sup>50</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 3 maio. 2022. p. 36

<sup>51</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 217–231, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.710. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12\\_casimiro](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12_casimiro). Acesso em: 3 maio. 2022. p. 218.

<sup>52</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.1181. p. 127

<sup>53</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito**

necessárias para concretizar os objetivos da política urbana elencados no art. 182 da CF e aqueles contidos no Estatuto da Cidade é essencial que a atuação da Administração Pública seja planejada, estratégica, calculada, baseada em dados concretos, com participação social e com foco na promoção da justiça social<sup>54</sup>.

O modelo de gestão que deveríamos vivenciar no Brasil, de acordo com a formatação jurídica existente, é aquela na qual a Administração atenda com eficiência as demandas da sociedade planejando e dialogando com os destinatários das ações públicas<sup>55</sup>, haja vista, suas ações têm o fim específico de promover o bem comum.

Nos primeiros moldes da Administração Pública no Brasil, o planejamento era opcional ao administrador, sendo utilizado somente como técnica<sup>56</sup>. Com o advento dos artigos 21, IX, 30, VIII, 174, e 182 da Constituição Federal, o planejamento passou a ser uma etapa obrigatória, por meio da qual o administrador deverá executar sua atividade governamental<sup>57</sup>.

Dessa maneira, a Administração Pública adquire um instrumento jurídico capaz de viabilizar políticas urbanas nas cidades com maior eficiência e eficácia, das decisões públicas<sup>58</sup> devido sua possibilidade de conseguir prever e lidar com o espaço público à medida das transformações das relações sociais, culturais e econômicas<sup>59</sup>.

O planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente, com objetivos previamente estabelecidos. O instrumento utilizado para a materialização desse processo é o plano<sup>60</sup>.

No âmbito da organização das cidades, temos o plano urbanístico que consiste em uma análise prévia das condições existentes na localidade para estabelecer, de modo racional, o que pode ser construído e qual o destino a ser dado

---

**Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. DOI: 10.713/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947. p. 452.

<sup>54</sup> *Id., Ibid., loc. cit.*

<sup>55</sup> *Id., Ibid., loc. cit.*

<sup>56</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 99.

<sup>57</sup> *Id., Ibid., p. 90.*

<sup>58</sup> MOTTA, Paulo Roberto. **Gerenciando o futuro: a conquista da visão estratégica**. Rio de Janeiro: Record, 1991. p. 19.

<sup>59</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. DOI: 10.713/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947

<sup>60</sup> SILVA, *Opus citatum*, p 89.

a essas construções<sup>61</sup>. Para além do que pode ser construído no espaço, no planejamento, também deve ser ponderado o que deve ser construído, considerando as reais necessidades e anseios das pessoas diretamente impactadas.

A Constituição de 1998 demonstra um sistema de plano estruturados, pois a fundamentação dos planos mais específicos é validada de acordo com as determinações dos planos de nível superior<sup>62</sup>. Dessa maneira, os planos nacionais estabelecem as diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbanos; os estaduais ordenam o território e os municipais estabelecem um planejamento mais concreto para efetivação da política urbana, seguindo os direcionamentos dos planos anteriores<sup>63</sup>.

A aprovação do plano urbanístico é feita por meio de lei. Nesse caso, a lei não é somente um ato de aprovação do plano, pois o conteúdo do plano passa a integrar a lei e a produzir efeitos jurídicos. Assim, o plano urbanístico, no Brasil, tem natureza jurídica de lei, pois não é um simples conjunto de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico, mas sim, um instrumento normativo capaz de impor obrigações e gerar direitos.<sup>64</sup>

Essa etapa do processo de construção de uma política pública urbana pode ser conceituada como um processo prévio de análise urbanística pelo qual o Poder Público formula os projetos para implementar uma política de transformação das cidades com a finalidade de alcançar o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos<sup>65</sup>.

O instrumento básico da política urbana municipal responsável por ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local é o plano diretor. Por meio dele é realizado o planejamento urbano municipal e, por isso, é um instrumento capaz de combater a especulação imobiliária urbana, por meio da aplicação de zoneamentos, determinando a função social da propriedade e formas de uso e ocupação do solo, assim como os instrumentos

---

<sup>61</sup> FERNANDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. Madrid: Editorial Montecorvo, 1977. p. 97-98

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p 108.

<sup>63</sup> *Id., Ibid., loc. cit.*

<sup>64</sup> *Id., Ibid., p. 98.*

<sup>65</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

urbanísticos disponíveis na legislação que poderão ser adotados pelo município para viabilizar a política urbana<sup>66</sup>.

Com as diretrizes estabelecidas pela Reforma Urbana, os planos diretores passaram de uma lei meramente descritiva para ser o instrumento apto a organizar o planejamento urbano da cidade, estabelecendo o que é a função social da propriedade urbana, as regras para uso, parcelamento e ocupação do solo, determinando assim de que modo a cidade irá ser ocupada<sup>67</sup>.

O EC aumentou o número de cidades que devem elaborar o plano diretor, buscando demonstrar a importância do planejamento urbano para que as cidades se tornem mais justas. Os casos de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, conforme o art. 41 do EC, são as seguintes: (I) cidades com mais de vinte mil habitantes; (II) cidades que integram 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) cidades que integrem áreas de especial interesse turístico; (V) grandes empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e, (VI) cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Em harmonia com as diretrizes gerais da política urbana, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em seu art. 3º, inciso III elenca como um dos princípios da política urbana municipal: a gestão democrática da cidade<sup>68</sup>. Além disso, conforme o artigo 4º, II da referida lei municipal, construir um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade configura um dos objetivos do PDPFOR<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 3 maio. 2022.p. 37.

<sup>67</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 36.

<sup>68</sup> FORTALEZA (Município). Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>69</sup> *Idem*, *Ibidem*.

Porém, mesmo com essas previsões legais, Fortaleza ainda é uma cidade com forte desigualdade social, econômica e infra estrutural, conforme aponta o estudo "Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza"<sup>70</sup> realizado pela prefeitura de Fortaleza no ano de 2014, no qual demonstra o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) entre os bairros da capital, com base no Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010. Enquanto o bairro Meireles apresentou índice 0,953, o Conjunto Palmeiras chegou ao indicativo de 0,119<sup>71</sup>. Importante frisar que os indicadores considerados para esse resultado foram a renda, a educação e a longevidade das pessoas, demonstrando que há uma grande diferença na experiência de viver na cidade para cada habitante, dependendo da localização da sua moradia.

Considerando esses fatores, a atuação da Administração se torna menos eficiente quando não considera as individualidades e realidades de cada região. Por isso, a participação da população no planejamento urbanístico é importante para demonstrar as especificidades e necessidades de cada localidade, permitindo um mapeamento de prioridades e campos de atuação do Poder Público em matéria urbanística.

Para elaborar esse planejamento urbano mais concreto e específico, é necessário que o Município atue sob orientação dos seguintes princípios: (I) o plano deve ser resultado de um planejamento para ter sentido; (II) os planos devem conter soluções para os problemas reais da comunidade; (III) os planos devem ser possíveis de serem realizados, de acordo com os recursos do município e atentando para à eficiência e eficácia; (IV) os estudos de diagnóstico e pesquisas devem ter a profundidade necessária para orientar a atuação municipal, ou seja, não deve ser gasto recursos com pesquisas para informações desnecessárias à tomada de decisão; (V) deve existir complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais para que haja harmonia entre as realidades urbana e rural do município; (VI) seguir os programas e planos estaduais e federais existentes

---

<sup>70</sup> Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>71</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida geral e sintética usada para classificar o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida dos países. O IDH varia em uma escala que vai de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,o%20Desenvolvimento%20%E2%80%93%20PNUD%20da%20ONU>. Acesso em 24 de set de 2022

respeitando e adequando à individualidade regional; (VII) democracia e acesso às informações disponíveis, assegurando a participação popular direta e indireta; (VIII) aceitabilidade, sensibilidade, exequibilidade e viabilidade<sup>72</sup>.

Dentro destes princípios, é importante dimensionar a necessidade do planejamento participativo, uma vez que as diretrizes da legislação urbanística determinam o envolvimento do cidadão na construção do planejamento urbano e no controle da atuação estatal, sendo fundamental para o alcance dos resultados almejados<sup>73</sup>. Até porque o objetivo da Administração é promover o interesse público, e não há como desenvolver isso sem uma ação planejada e o controle da população na realização das políticas públicas<sup>74</sup>.

Para viabilizar um consenso e legitimidade social ao planejamento é imprescindível que haja a participação popular, seja ela direta ou indireta<sup>75</sup>, pois isso torna possível que o planejamento contenha os anseios e necessidades dos habitantes, guiando a ordem de prioridade de quais políticas urbanas que devem ser feitas. O planejamento não deve ser apenas uma proposta burocrática estatal mas sim um conjunto de procedimentos ordenados capaz de garantir aos cidadãos o conhecimento do conteúdo do plano, possibilitando o exercício do controle de sua execução, aumentando sua eficácia<sup>76</sup>. Justamente por esses pontos, há a necessidade de participação direta da população em todas as etapas do planejamento, em especial na gestão urbana e na formulação de propostas<sup>77</sup>.

Conseqüentemente, podemos considerar que o planejamento urbano é uma atividade constante, que exige avaliações seguidas para sua adaptação em busca de dar vazão às funções sociais da cidade e da propriedade<sup>78</sup>. O planejamento

<sup>72</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 137-138.

<sup>73</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. DOI: 10.7113/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947p. 455.

<sup>74</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 455.

<sup>75</sup> GUEDES, Vinícius Mancini. **Planejamento Urbano e Princípio da Igualdade**. 2012. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11032013-075341/publico/Tese\\_Vinicius\\_Mancini\\_Guedes\\_Integral.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11032013-075341/publico/Tese_Vinicius_Mancini_Guedes_Integral.pdf). Acesso em 4 maio. 2022. p. 86.

<sup>76</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 138.

<sup>77</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>78</sup> JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040**. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.p. 71.

urbano desempenha um papel fundamental para a promoção de cidades mais justas e sustentáveis, desde que os instrumentos urbanísticos sejam revisitados e passem a ser utilizados em uma perspectiva de reforma urbana<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 3 maio. 2022. p. 44.

### 3 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E O PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Um dos reflexos do urbanismo vivenciado pelo Brasil no século XX foi a segregação e a exclusão socioterritorial de pessoas desprovidas de condições de acessar regularmente o solo urbanizado<sup>80</sup>. Essa característica advém da noção do direito à moradia como mercadoria e não como direito humano fundamental<sup>81</sup>.

Os problemas habitacionais são uma das consequências dessa perspectiva, pois são destinadas áreas totalmente desprovidas de urbanização a pessoas de baixa renda que não terão o direito de usufruir da infraestrutura básica como saneamento, escolas, transporte, energia elétrica, tratamento de água e outros fatores que compõem a moradia digna, pelo simples motivo de não possuírem recursos financeiros e isso contrapõe o entendimento do direito à moradia como direito humano fundamental.

Como já mencionado, o Estatuto da Cidade é um paradigma para a política urbana brasileira, pois normatizou a nova concepção de planejamento urbano democrático e participativo advinda com a Constituição de 1988, disponibilizando mecanismos jurídicos e urbanísticos que pudessem ser utilizados pelo Poder Público para concretizar os direitos sociais e fundamentais.

Conforme o art. 30, inciso VIII da Constituição Federal, compete ao Município realizar o ordenamento territorial da cidade, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Dessa forma, a concretização das diretrizes e princípios da política urbana é realizada por meio da atuação do Poder Público Municipal, que deve viabilizar, de modo formal e material, um planejamento urbano democrático e participativo.

Com o intuito de mapear o espaço urbano de acordo com o uso e a ocupação do solo, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR 2009) utiliza o

---

<sup>80</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022. p. 41.

<sup>81</sup> BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-Ce**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. p. 30. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58986>. Acesso em: 23 abr. de 2022.

zoneamento para ordenar a cidade, dividindo o território em áreas com características específicas<sup>82</sup>.

Essa divisão do território tem como objetivo garantir um planejamento que proporcione o desenvolvimento das funções sociais e ambientais das cidades, possibilitando que o cidadão local usufrua de uma vivência dentro de um local no qual o meio ambiente seja ecologicamente equilibrado e o bem-estar dos cidadãos prevaleça.<sup>83</sup>

Dessa forma, o Poder Público pode planejar os recursos e intervenções necessárias para cada área, considerando a finalidade principal a que ela se destina, executando uma política urbana promotora do direito à cidade para seus habitantes.

Como uma maneira de viabilização do direito à moradia digna por meio do zoneamento, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se apresentam como uma forma de destinar parte do território à moradia de população de baixa renda. Essa demarcação é importante pois permite a criação de regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo para um determinado território, possibilitando a regularização fundiária e urbanística garantindo proteção jurídica e melhorias estruturais aos habitantes.

Para sistematizar as intervenções necessárias para a melhoria desses territórios, é necessário que seja elaborado um plano urbanístico. Como esses espaços, normalmente, apresentam várias lacunas quanto às condições de habitabilidade saudável, o plano deve contemplar aspectos jurídicos, urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais possibilitando um mapeamento adequado e completo das ausências da comunidade, a fim de propor o conjunto de melhorias pertinentes a proporcionar para a comunidade uma vivência mais saudável.

No presente capítulo iremos analisar como o zoneamento social aplicado em Fortaleza/CE por meio da implementação das ZEIS contribui para a promoção do

---

<sup>82</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 58.

<sup>83</sup> DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. O zoneamento e sua importância como um instrumento de planejamento urbano. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 13, 19 jun. 2017. p. 453. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrazil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2701>. Acesso em: 13 de out de 2022.

direito à moradia na cidade. Além disso, também iremos abordar a importância da elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) como procedimento responsável pela sistematização das deficiências de urbanização e propostas às melhorias habitacionais das comunidades demarcadas como ZEIS.

### **3.1 A função do zoneamento social e do plano urbanístico para a regularização fundiária em assentamentos informais em Fortaleza/CE**

O regime jurídico do solo é constituído por um conjunto de normas, instituições e institutos que disciplinam sua utilização no exercício das funções de habitar, trabalhar, circular e recrear<sup>84</sup>. Sua finalidade é assegurar que o solo seja utilizado de acordo com a função social da propriedade e, seus objetivos, dentro do contexto brasileiro, são (I) destinar espaços adequados, em localizações adequadas para as atividades urbanas; (II) equilibrar a ocupação territorial mediante o controle de uso e do aproveitamento do solo; (III) estimular e orientar o desenvolvimento urbano<sup>85</sup>.

Para estabelecer o equilíbrio necessário entre as atividades e usos existentes dentro de uma cidade, o zoneamento surgiu com a finalidade de delimitar geograficamente o território com o objetivo de estabelecer regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade.<sup>86</sup>

O zoneamento é o instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo que realiza a divisão do território municipal em duas perspectivas: uma em relação a destinação da terra e a outra quanto ao uso do solo<sup>87</sup>. Esse instrumento é fundamental para auxiliar o planejamento urbano, pois tem como objetivo garantir o desenvolvimento das funções sociais das cidades, bem como das propriedades urbanas.<sup>88</sup>

Essa divisão do território não pode ser utilizada para excluir uma atividade indesejada, permitir a segregação racial ou social ou garantir interesses particulares

---

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 169.

<sup>85</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 170.

<sup>86</sup> DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. O zoneamento e sua importância como um instrumento de planejamento urbano. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 13, 19 jun. 2017. p. 453. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrazil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2701>. Acesso em: 13 de out de 2022.

<sup>87</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 270

<sup>88</sup> DORNELES, *Opus citatum*.

de um determinado grupo, pois sua finalidade é promover os interesses coletivos, garantindo o bem-estar da população.<sup>89</sup>

Dessa forma, a participação social na determinação de como será realizado o zoneamento de uma cidade é fundamental para que a Administração Pública conheça as características e identidades de cada local, percebendo as especificidades no momento decisório, contribuindo para o desenvolvimento de uma política urbana condizente com o planejamento participativo.

A importância da aplicação do zoneamento nas cidades é realizar o planejamento de recursos e de intervenções conforme a destinação que a área em específico irá receber, sendo, portanto, um planejamento mais efetivo e atento à realidade. A destinação do território poderá ser com finalidade urbana, industrial, ambiental, comercial, turística ou outra em específico, de acordo com as características que a localidade apresenta.<sup>90</sup>

A ordenação do solo é assunto de competência do Município, embora a União e os Estados também a possuam para atuar nesse campo em setores especiais. A ordenação do solo caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar uma sistematização do solo urbano. Isso é organizado como conteúdo do plano urbanístico da cidade, o qual contém as metas necessárias para o alcance dos objetivos determinados<sup>91</sup> promovendo um desenvolvimento ordenado da cidade.

A fixação das normas e critérios de zoneamento deve ser por meio de lei municipal, haja vista, sua competência em relação à matéria. Uma vez categorizado, a individualização das áreas pode ser realizada por meio de Decretos municipais com o único objetivo de aplicar a lei. A lei que regulamenta o zoneamento de uma cidade deve ser composta por um texto escrito, estabelecendo as regras aplicáveis a cada umas das zonas e por um ou vários mapas demonstrando graficamente as zonas e seus respectivos usos.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 271

<sup>90</sup> DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. O zoneamento e sua importância como um instrumento de planejamento urbano. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 13, 19 jun. 2017. p. 456. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2701>. Acesso em: 13 de out de 2022.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 181.

<sup>92</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 249-250.

Como o planejamento urbano deve considerar as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão, a elaboração do plano que sistematiza e planeja as ações voltadas para o desenvolvimento desses setores, de maneira equilibrada e com a efetiva participação comunitária, têm sido um desafio para a administração pública local, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento<sup>93</sup>.

O Plano Diretor Municipal é o mecanismo que a gestão municipal utiliza para realizar o planejamento urbano do município. Esses instrumentos visam elaborar propostas estratégicas, com objetivos a serem atingidos e determinação das ações necessárias para isso. Esse detalhamento do trabalho a ser realizado pela gestão municipal para o desenvolvimento urbano possibilita identificar distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local e remover empecilhos institucionais<sup>94</sup>.

Considerando as particularidades de cada município e ainda, as individualidades de cada território dentro da cidade, é evidente que a escolha da metodologia de elaboração de um plano deve ser a mais apropriada para a realidade local<sup>95</sup>. Portanto, para que um plano tenha maiores chances de êxito e adequabilidade, sua elaboração deve contar com a participação social, seguir as diretrizes e princípios do planejamento urbano.

A execução das normas de zoneamento é uma tarefa que exige trabalho técnico especializado da situação sobre a qual incidem as normas e fiscalização constante quanto ao adequado uso dos espaços. É certo que em alguns casos a determinação das regras irá confrontar a formação urbana existente, o que não pode ser alterado de um dia para o outro, entretanto, é importante que seja evitado o agravamento das desconformidades.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n. 2, p. 255 a 272, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6586>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 257.

<sup>94</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 258.

<sup>95</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>96</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 250.

Esse embate entre o plano urbanístico e a realidade das cidades ocasiona a criação de uma “cidade informal”<sup>97</sup>, deixando várias áreas em desconformidade com a normativa jurídica devido a desconsideração das estruturas urbanas já constituídas. Esse é um dos motivos que reforça a necessidade de uma construção coletiva da política urbanística como meio adequado para englobar a pluralidade de formas de viver e habitar existentes, possibilitando que o zoneamento urbano efetivamente realize uma divisão do solo favorável ao direito à moradia.

No Brasil, o zoneamento é utilizado no planejamento das cidades desde o século XX, momento de transição da economia e estrutura colonial das cidades<sup>98</sup>. Ainda hoje é um dos instrumentos urbanísticos mais aplicados nas cidades brasileiras, porém, sua utilização sem uma atualização conceitual em relação às novas formas de produção da cidade possibilitam que o Poder Público e a dinâmica imobiliária o utilizem como meio para modificar seu funcionamento, beneficiando somente aqueles que detêm o poder no processo de elaboração das cidades<sup>99</sup>.

Devido ao fato de as cidades serem palco para rupturas de tendências e experimentação de novos arranjos sociais apresentando grande dinamicidade, é oportuno que haja exceções às determinações pré-estabelecidas no zoneamento, haja vista, é fundamental que sempre ocorra atualizações acerca das disposições previstas, desde que respeitadas os princípios da política urbana.

Nas décadas de 70 e 80 ocorreram inovações no controle da produção da cidade dando maiores oportunidades para o setor privado realizar empreendimentos no contexto urbano mediante as operações urbanas. É notório que o conceito do zoneamento foi aplicado de maneiras diferentes: se de um lado havia grandes possibilidades de exceção à regra de destinação das áreas para que o setor privado pudesse realizar intervenções, de outro, havia uma rigidez conceitual que impossibilitava a adequação das regras à realidade.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 19, n. 78, p. 115, 30 dez. 2019. Revista de Direito Administrativo and Constitutional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v19i78.1181>. p. 127.

<sup>98</sup> SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana**: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 297 f. doi:10.11606/D.16.2014.tde-30062014-114611. Acesso em: 16 out. 2022. p. 30.

<sup>99</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 64.

<sup>100</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

Assim, reivindicando o direito de integrar o planejamento das cidades e em resposta a essa flexibilização das regras para beneficiar os interesses do mercado com as Operações Urbanas, ocorreu em vários municípios, como em Diadema, Recife, e Belo Horizonte, a implementação de estratégias para reconhecimento das moradias autoconstruídas pela população sem acesso ao mercado formal de produção da cidade e destinação de áreas especificar para habitação de interesse social.<sup>101</sup>

Uma dessas estratégias foi as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que consiste na delimitação de perímetros urbanos destinados para as populações mais pobres. A ocupação desses territórios deve ser prioritariamente por habitação de interesse social, realizando uma incidência sobre a lógica da regulação do zoneamento excludente exercida pela maioria dos municípios brasileiros até então<sup>102</sup>

A destinação de uma parte do território aos interesses das populações mais pobres, foi experimentada pela primeira vez nos municípios em meados da década de 80, por meio da delimitação de assentamentos informais, visando, sobretudo, a regularização fundiária, como foi o caso das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, cidade da região do Grande ABC paulista; Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) em Recife; e o programa municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), em Belo Horizonte<sup>103</sup>

As ZEIS são um instrumento urbanístico que afronta a dinâmica segregacionista do planejamento urbano, pois rompe com o uso do zoneamento tradicional, que destina o território urbanizado ao setor imobiliário e deixa para os pobres áreas totalmente desprovidas de infraestrutura e funcionalidades da cidade. Além disso, também funciona como proteção a população, pois impede que os terrenos demarcados como ZEIS possam ser adquiridos por setores do mercado imobiliário interessados em edificar para parcelas de renda superior, sendo assim um mecanismo de promoção ao direito à moradia das pessoas.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana**: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 297 f. doi:10.11606/D.16.2014.tde-30062014-114611. Acesso em: 16 out. 2022. p. 64.

<sup>102</sup> *Id.*, *ibid.*, *loc. cit.*

<sup>103</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 64-65.

<sup>104</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 65.

Esse mecanismo foi incorporado ao Estatuto da Cidade em 2001, incidindo nos conceitos e instrumentos disponíveis para a elaboração das políticas públicas urbanas durante a década de 2000<sup>105</sup>. O zoneamento social corrobora para a efetivação dos princípios e diretrizes da política urbana no Brasil, pois cumpre as determinações quanto à função social da cidade e da propriedade para a implementação do direito à moradia.

A concepção das ZEIS garante a democratização da gestão urbana de modo a possibilitar o acesso à terra e incluir os, até então, excluídos dos processos decisórios acerca do futuro das cidades<sup>106</sup>.

Dessa maneira, o zoneamento social permite que as pessoas sem acesso à moradia digna tenham uma proteção jurídica quanto a sua posse e que essa área categorizada como ZEIS sejam alvo de intervenções mais direcionadas para a regularização fundiária e urbanística. Além disso, esse território ganha a possibilidade de estabelecer índices urbanísticos próprios com a finalidade de legalizar a conformação urbana existente.

### **3.2 Zonas Especiais de Interesse Social e a promessa da promoção do direito à moradia adequada**

Conforme exposto, o processo de reivindicação pela regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários pelos movimentos populares surge no final da década de 1970 e meados dos anos 1980, com o objetivo de conquistar a segurança da posse e a melhoria nas condições de infraestrutura urbana dos loteamentos.<sup>107</sup>

Nessa perspectiva, as Zonas Especiais de Interesse Social apresentam-se como um instrumento urbanístico importante para assegurar a permanência do

---

<sup>105</sup> SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana**: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 297 f. doi:10.11606/D.16.2014.tde-30062014-114611. Acesso em: 16 out. 2022. p. 65.

<sup>106</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 67.

<sup>107</sup> GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina**: os ritos e os mitos. O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 1987. *Apud* CALDAS, Nisimar Martinez Pérez. **Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das ZEIS**. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 41. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/publico/TESE\\_ZEIS\\_pdf.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/publico/TESE_ZEIS_pdf.pdf). Acesso em: 16 out de 2022.

assentamento no local onde está consolidado, o reconhecimento do direito à moradia e da posse da terra, a adoção de medidas de melhorias urbanas por meio de ações de regularização fundiária e urbanística, a definição de parâmetros urbanísticos específicos visando a predominância do uso habitacional de interesse social.<sup>108</sup>

A demarcação de um território como ZEIS traz novas perspectivas para as áreas informais, uma vez que a possibilidade da regularização fundiária e urbanística desses territórios permite que as ocupações sejam reconhecidas e incorporadas como parte integrante da cidade, favorecendo a fixação da população ocupante nas áreas em que se estabeleceram por sua condição socioeconômica.<sup>109</sup>

Esse instrumento urbanístico foi introduzido no município de Fortaleza/CE por meio da aprovação da Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. O processo de regulamentação do instituto se deu por meio de outros meios normativos ao longo dos anos, como o Decreto Municipal 13.241 de 2013, que instituiu o Comitê das ZEIS; o Decreto nº 13.827 de 2016<sup>110</sup>, o qual criou a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS; o Decreto nº 14.211 de 2018 que estabeleceu os parâmetros para eleições do Conselho Gestor das ZEIS entre outros atos normativos relativos à matéria.

A implantação do instrumento ZEIS é prevista como uma das ações estratégicas prioritárias para o desenvolvimento da política de habitação e regularização fundiária, conforme disposto no Art. 6º, VII do PDPFOR, sendo seu conceito definido no art. 123 da seguinte maneira:

---

<sup>108</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana**: os novos instrumentos da política urbana. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. Acesso em: 16 out de 2022. p. 36.

<sup>109</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 92

<sup>110</sup> FORTALEZA (Município). Decreto nº 13827, de 14 de junho de 2016. Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e dá outras providências. **Decreto nº 13.827, de 14 de junho de 2016**. Fortaleza, CE, 01 jul. 2016. p. 1-2. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/e7be3d6f-a4e0-443e-918e-a7d39fcb71ef;1.1&numero=15801>. Acesso em: 09 nov. 2022.

“são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo”.

O PDPFOR estabeleceu que algumas áreas da cidade, caracterizadas pela ocupação desordenada, precariedade em estrutura no aspecto urbanístico e habitacional, vazios urbanos e loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares fossem demarcados como ZEIS. Essa delimitação territorial ocorre em três grupos diferentes, sendo eles: ZEIS tipo 1, 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 (art. 126); ZEIS tipo 2, formadas 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 e (art. 129) e; ZEIS tipo 3, 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 social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (art. 133)<sup>111</sup>.

O PDPFOR segue os critérios de renda, tempo da ocupação e de uso para a demarcação de áreas como ZEIS 1 e 2. De acordo com o art. 132, a ocupação deve ser predominantemente de população de baixa renda; deve estar consolidada há, no mínimo, 5 (cinco) anos, contados até o início da vigência da lei específica que regulamentar a ZEIS; ter uso predominantemente residencial e ser passível de regularização fundiária e urbanística.<sup>112</sup>

Como zona de uso especial, a ZEIS pode estar inserida em qualquer outra macrozona definida do PDPFOR, como observamos no art. 68, inciso V que define

---

<sup>111</sup> FORTALEZA (Município). Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>112</sup> *Idem. Ibidem.*

como um dos objetivos da Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) promover a regularização fundiária nas áreas definidas como ZEIS.

Assim, essa demarcação é um catalisador para a promoção da regularização fundiária em assentamentos precários, uma vez que, mesmo esses territórios estando contidos em um macrozoneamento, devido ao zoneamento social os resultados urbanísticos do parcelamento do solo serão distintos em função dos condicionamentos do projeto, do plano urbanístico ou de regularização, que atenderão aos parâmetros específicos de cada região, atentando-se para condições morfológicas, urbanísticas e socioambientais dos espaços urbanos precários e informais.<sup>113</sup>

É fundamental destacar que a normatização desse instrumento é fruto da organização social e reivindicação do direito de participação popular na elaboração da política urbana da cidade, haja vista, a solicitação da implantação da ZEIS como instrumento urbanístico na legislação urbana municipal ocorre desde 2002, no processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), porém só foi concretizado 7 (sete) anos depois, com a publicação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2009, o atual da cidade<sup>114</sup>.

É válido evidenciar que o grande lapso temporal entre o início da revisão do PDDU e a publicação do PDPFOR ocorreu devido a uma Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal e pela o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Rede NUHAB)<sup>115</sup>, cujo objeto era o não atendimento técnico ao disposto

---

<sup>113</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana**: os novos instrumentos da política urbana. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 73.

<sup>114</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 112.

<sup>115</sup> “Rede local, filiada ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, composta pelas seguintes entidades: Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza/FBFF; Movimento dos Conjuntos Habitacionais/MCH; Cáritas Aquidocesana de Fortaleza; Central dos Movimentos Populares/CMP; CEARAH Periferia; Centro Socorro Abreu; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica popular Frei Tito de Alencar, Centro de Assessoria Jurídica Universitária/CAJU-UFC; Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária/NAJUCUFC; Serviço de Assessoria Jurídica Universitária/SAJU-UNIFOR; Oficina do Futuro; Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa/CDVHS.” Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/LutaElaboracaoPlanoDiretor\\_Fortaleza\\_CE.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/LutaElaboracaoPlanoDiretor_Fortaleza_CE.pdf). Acesso em: 09 de nov. de 2022.

no Estatuto da Cidade e pela não participação popular, o que ocasionou a suspensão do processo<sup>116</sup>.

O não enfrentamento da questão habitacional por parte dos gestores e da equipe contratada, além da não disponibilização de mecanismos de participação popular no processo foram questões que resultaram na Ação Civil Pública mencionada, pedindo sua anulação, bem como para a retirada do projeto de lei da Câmara Municipal, para consolidar sua invalidação<sup>117</sup>.

Devido a recusa da gestão municipal em incorporar a ZEIS como uma ferramenta para assegurar o direito à moradia aos habitantes de Fortaleza, a Rede NUHAB, com apoio do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) da Universidade Federal do Ceará e da OXFAM<sup>118</sup>, promoveram um intenso processo formativo com os moradores, com o intuito de identificar os assentamentos e imóveis aptos a serem inseridos dentro da poligonal da ZEIS<sup>119</sup>.

Como resultado da realização dos programas de sensibilização e capacitação de lideranças do movimento popular, bem como a articulação social contra o autoritarismo e tecnocracia no processo de planejamento urbano, a retomada dos trabalhos de revisão do plano diretor foi permeada, a contragosto da gestão pública, da participação popular.<sup>120</sup>

O processo de elaboração do PDPFOR foi perpetrado pela reivindicação popular de participar, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade diante do contraste entre o princípio da gestão democrática e da ações da prefeitura<sup>121</sup>.

A ZEIS foi um dos instrumentos mais reivindicados pelas comunidades no PDPFOR devido ser a forma jurídica apta a promover a regularização fundiárias de

---

<sup>116</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 112.

<sup>117</sup> FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012. p. 492. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12304>. Acesso em 13 de out de 2022.

<sup>118</sup> “A Oxfam Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos e independente, criada em 2014 para a construção de um Brasil com mais justiça e menos desigualdades.” Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/historia/>. Acesso em: 09 de nov de 2022.

<sup>119</sup> PEQUENO *et al*, *Opus citatum*, p. 114.

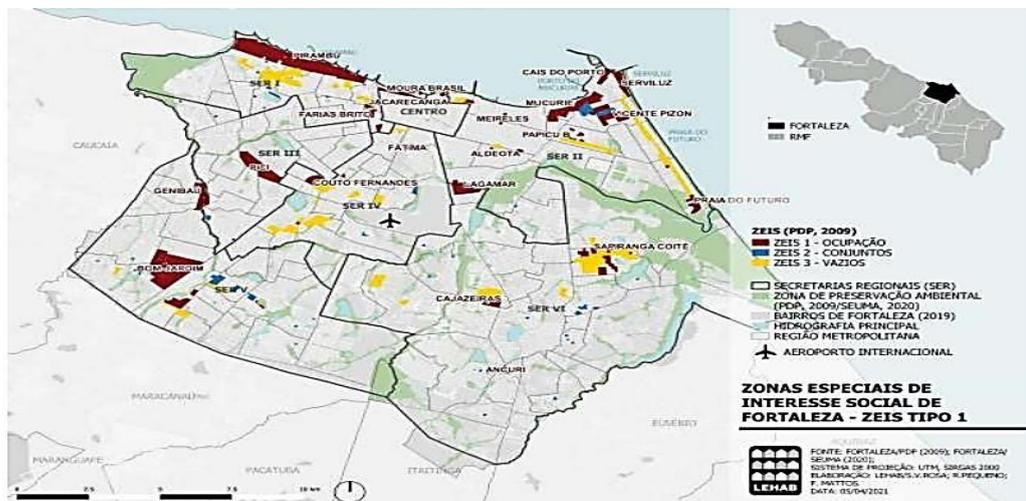
<sup>120</sup> FREITAS; PEQUENO, *Opus citatum*.

<sup>121</sup> PEQUENO *et al*, *Opus citatum*, p. 115.

assentamentos precários e proteger essa população dos riscos advindos com a valorização imobiliária da cidade.<sup>122</sup>

O resultado desses longos anos de luta popular por uma efetiva participação social nos processos de planejamento, foi a demarcação de 134 ZEIS, destas 44 do tipo I - ZEIS de Ocupação, 56 do tipo II - ZEIS de Conjunto Habitacional e 34 do tipo III - ZEIS de Vazio<sup>123</sup>, conforme mapa a seguir:

Figura 1 – Zonas Especiais de Interesse Social



Fonte: PEQUENO *et al*, 2021, p. 124

As possibilidades de flexibilização dos índices urbanísticos e a conjugação da ZEIS com outros instrumentos urbanísticos podem contribuir para o cumprimento da função social da propriedade além de garantir a aquisição do título de propriedade ou segurança da posse aos moradores dessas zonas, diante da diversidade de situações que a ordenação espontânea apresenta ao mundo jurídico.

Como a ZEIS influencia a dinâmica do zoneamento, da regularização fundiária e fomenta a produção de novas unidades habitacionais destinadas à

<sup>122</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022. p. 44.

<sup>123</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmegropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmegropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 122.

população de renda<sup>124</sup>, o PDPFOR estabeleceu instrumentos urbanísticos específicos a serem utilizados em cada categoria de ZEIS para auxiliar o alcance de sua finalidade. São instrumentos comuns entre a ZEIS 1 e 2: a concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso; autorização de uso; cessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície e direito de preempção.<sup>125</sup>

Em relação a ZEIS 3 (vazios urbanos), poderá ser utilizado nesses territórios o parcelamento compulsório, como forma de exigir que esses territórios cumpram com a função social da propriedade; a transferência do direito de construir, como forma de compensação para os proprietários de terras que terão reduzido seu potencial construtivo; o consórcio imobiliário, garantindo a possibilidade de formação de parceria entre o proprietário e o poder local, no sentido de ampliar a oferta de habitação de interesse social<sup>126</sup>.

Embora conste no quadro normativo da política urbana de Fortaleza diversos mecanismos aptos a proporcionar a regularização fundiária nas áreas demarcadas como ZEIS, no mundo dos fatos, o processo é lento e os avanços somente são vislumbrados devido à organização popular. Esse ponto de vista é materializado com o fato de que o processo de regulamentação da ZEIS se iniciou somente após quatro anos após a aprovação do PDPFor, com a criação do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS.

O Decreto Municipal nº 13.241, de 21 de outubro de 2013 criou o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS com o intuito de produzir dados para guiar as ações do Poder Público nesse quesito, iniciando os estudos sobre o

---

<sup>124</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana**: os novos instrumentos da política urbana. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 89.

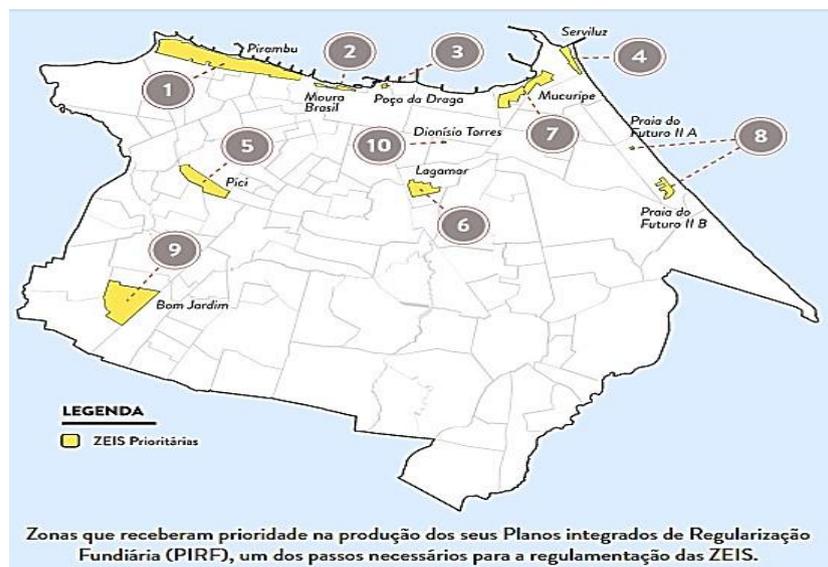
<sup>125</sup> FORTALEZA (Município). Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>126</sup> FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012. p. 492. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12304>. Acesso em 13 de out de 2022.

diagnóstico da situação real dos assentamentos demarcados como ZEIS no PDPFOR<sup>127</sup>.

O relatório produzido pelo Comitê serviu de subsídio para que a Prefeitura de Fortaleza identifica, como prioritárias, 10 (dez) ZEIS, sendo elas: Dionísio Torres/Vila Vicentina, Pici, Lagamar, Serviluz, Praia do Futuro, Bom Jardim, Pirambu, Poço da Draga, Moura Brasil e Mucuripe, localizadas conforme o mapa a seguir:

Figura 2 – Zonas Especiais de Fortaleza



Fonte: IPLANFOR, 2022

Com o Decreto Municipal nº 14.211, de maio de 2018, foi regulamentado o processo de eleição dos Conselhos Gestores das ZEIS, que são espaços de participação da comunidade, de natureza consultiva e deliberativa, no qual estão presentes moradores e organizações da sociedade civil, eleitos pelos moradores da

<sup>127</sup> SILVA, João Vito Castro. **As Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de efetivação de direitos humanos em Fortaleza**. Fortaleza, p. 285-295, 03 nov. 2020. Disponível em: [https://www.google.com.br/books/edition/Acesso\\_%C3%A0\\_Justi%C3%A7a\\_e\\_Direitos\\_Humanos/Rws1EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0](https://www.google.com.br/books/edition/Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a_e_Direitos_Humanos/Rws1EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0). Acesso em: 11 out. 2022. *Apud* BRANCO, Janaína Soares Noieto Castelo; GONÇALVES, Carla Maria Barreto; ALFEU, Breno Silveira Moura; SILVA, Edson Rodrigues da (org.). **Acesso à Justiça e Direitos Humanos**: volume II. 2. ed. Fortaleza: Mucuripe, 2020. 376 p. Disponível em: [https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadBBMARTsjgQ-d-ozxFqVfX2vAq2sID66RN7q9Plwkr3cb5clfhWCSbkC8VFtrc70Qz3hriKQCU0E1Vltwr3w\\_EEExQ9gFqymPu4oM-1x5pajgDinF2gs693Pm2kKrSbH6Jb7DVkjhojn6gTTTTUj06SBbP-GCfQT1HJQsxIfpNEeVyBJFzljFcSOAmYeqCd3eyGsQfaNbl0iAGD-0nHTi90hTP5ne1yjHmPZKUaOyWpyJHsVYL\\_pvqBkZDguGfN2icx2sApN1PUsx-BxcqEj1o7-filfONYtJJwqTmzfOZ6XljHW1bk](https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadBBMARTsjgQ-d-ozxFqVfX2vAq2sID66RN7q9Plwkr3cb5clfhWCSbkC8VFtrc70Qz3hriKQCU0E1Vltwr3w_EEExQ9gFqymPu4oM-1x5pajgDinF2gs693Pm2kKrSbH6Jb7DVkjhojn6gTTTTUj06SBbP-GCfQT1HJQsxIfpNEeVyBJFzljFcSOAmYeqCd3eyGsQfaNbl0iAGD-0nHTi90hTP5ne1yjHmPZKUaOyWpyJHsVYL_pvqBkZDguGfN2icx2sApN1PUsx-BxcqEj1o7-filfONYtJJwqTmzfOZ6XljHW1bk). Acesso em: 11 out. 2022.

comunidade, membros indicados pelo poder público e representantes da Câmara dos Vereadores<sup>128</sup>.

Ainda que seja um longo processo para a concretização das intervenções necessárias para promover uma requalificação urbanística e fundiárias nos assentamentos precários, sem dúvidas, a inclusão de perímetros demarcados como ZEIS na normativa municipal constitui uma garantia jurídica do direito de permanência na área ocupada de forma ilegal, possibilitando-se a dotação dos benefícios urbanos necessários para a qualificação do espaço<sup>129</sup>.

Essa normatização mune os moradores dessas comunidades com um mecanismo jurídico para reivindicar as melhorias urbanísticas e habitacionais necessárias, além de representar a inclusão e o reconhecimento dessa demanda, até então excluída, dentro dos programas habitacionais e das ações municipais<sup>130</sup>.

As ZEIS instrumentalizam o planejamento urbano comprometido com a justiça social, possibilitando que o município proceda à demarcação específica das áreas que servirão de espaço para construções de habitação social e ao atendimento da função social da propriedade de acordo com as necessidades reais da população<sup>131</sup>.

### 3.3 A importância do planejamento integrado para as ações de regularização

Os territórios propícios para ser aplicado o zoneamento social normalmente apresentam irregularidade fundiária, precariedade das infraestruturas, desordem urbanística, condição de pobreza e densidade excessiva como característica predominantes<sup>132</sup>. Devido a essa complexidade de problemas habitacionais, a

---

<sup>128</sup> | PLANFOR. **PREFEITURA DE FORTALEZA**: sobre a ZEIS prioritária PICI. Sobre a ZEIS prioritária PICI. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeisp/5#geral/>. Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>129</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 36

<sup>130</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 36

<sup>131</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 90.

<sup>132</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,

regulamentação desses espaços exige a elaboração de um planejamento interdisciplinar que explique e proponha soluções para as negligências enfrentadas pela comunidade, ultrapassando a perspectiva da simples titulação do imóvel ou manutenção da posse.

Como as ocupações ocorrem à revelia das previsões legais de uso, ocupação e parcelamento do solo, a demarcação territorial como ZEIS permite que haja um tratamento diferenciado em relação aos índices urbanísticos, uma vez que há a possibilidade da criação de contornos jurídicos e urbanísticos próprios, garantindo a segurança da posse e o exercício do direito de morar.<sup>133</sup>

A ZEIS permite a criação de parâmetros jurídicos e urbanísticos de uso, ocupação, parcelamento e edificação condizentes com a realidade da comunidade, indicando que, mediante plano específico, esta poderá ser modificada urbanisticamente. Isso possibilita reconhecer juridicamente a cidade clandestina sem interferir bruscamente nos traços típicos do assentamento já consolidado.<sup>134</sup>

Considerando que a ZEIS é um instrumento apto a ser aplicado em áreas que compõe a cidade ilegal, ou seja, aquela parte do território urbano não condizente com os parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação municipal geral, é importante destacar que a regularização desses territórios implica em uma mudança de postura técnica em relação a forma de elaboração dos estudos pertinentes ao mapeamento dos pontos de melhoria e também do plano urbanístico, uma vez que a atuação dos profissionais envolvidos se dará em realidades já consolidadas e com direitos constituídos, de forma a se observar a tipicidade do assentamento.<sup>135</sup>

Assim, exige-se a adoção de uma série de ações corretivas do ponto de vista urbano-ambiental e jurídico-administrativo que, para serem realizadas, é

---

jul/dez 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14819>. Acesso em: 09 out. 2022.

<sup>133</sup> CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 90.

<sup>134</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 91.

<sup>135</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana**: os novos instrumentos da política urbana. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 47.

necessário uma combinação de medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e administrativas, além das respectivas licenças, registros cartorários e anuências (dependendo da natureza da área), podendo envolver as três esferas de governo<sup>136</sup>.

O PDPFor exige que para cada ZEIS do tipo 1 seja elaborado de forma participativa um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), cujo conteúdo deve sistematizar o conjunto de ações necessárias para promover o desenvolvimento integrado da comunidade, considerando as dimensões socioeconômicas, fundiárias, ambientais e urbanísticas e da complexidade das suas inter-relações<sup>137</sup>, tendo como objetivo legalizar as ocupações existentes, proporcionando a melhoria do ambiente urbano, conforme o artigo 272 do PDPFor/2009.

Por ser um instrumento de planejamento que aborda os diversos âmbitos da regularização fundiária de interesse social, ou seja, que versa sobre o aspecto social, econômico, ambiental, urbanístico, edilício e jurídico, é importante que o PIRF considere a complexidade e a heterogeneidade de situações existentes em cada área demarcada como ZEIS, o que só pode ocorrer efetivamente, com a participação dos moradores desses territórios, que vivenciam no cotidiano todas as dificuldades dessas áreas.

Devido a isso, o PDPFOR determina como requisito fundamental a participação da comunidade da ZEIS em todas as etapas de elaboração do PIRF, desde o estabelecimento do Plano de Trabalho, que aborda o cronograma e atividades a serem desenvolvidas, até a efetiva implementação do Plano, a efetiva participação comunitária.

Para o cumprimento desse requisito, o processo de implantação das ZEIS é iniciado com a criação de um Conselho Gestor para cada ZEIS, cuja função é acompanhar, votar e fiscalizar toda a planificação e ação interventiva nos respectivos territórios. A elaboração participativa do Plano Integrado de Regularização Fundiária

---

<sup>136</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana**: os novos instrumentos da política urbana. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 48.

<sup>137</sup> IPLANFOR (Fortaleza); Fundação Edson Queiroz (org.). **Produto 1.2. Plano de Trabalho Final**: Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF. Fortaleza, 2019. ZEIS SERVILUZ. Termo de Colaboração nº 01/2018. Disponível em: [https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=484fd32d-6581-4d17-b575-5e6aa14134b4#:~:text=Tem%20como%20%20objetivo%20o%20desenvolvimento,Universidade%20de%20Fortaleza%20\(UNIFOR\)](https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=484fd32d-6581-4d17-b575-5e6aa14134b4#:~:text=Tem%20como%20%20objetivo%20o%20desenvolvimento,Universidade%20de%20Fortaleza%20(UNIFOR)). Acesso em: 12 out. 2022. p. 05.

compreende a definição de equipe técnica especializada, trabalho técnico de campo, sistematização de informações, elaboração do plano e pactuação participativa junto ao Conselho Gestor e moradores da área.<sup>138</sup>

O Conselho Gestor é um canal institucional da gestão urbana e da participação popular dentro do processo de elaboração do PIRF. Cada ZEIS eleger o seu Conselho Gestor, que é composto por moradores da comunidade, representantes do Poder Público, organização da sociedade civil e representante da Câmara Municipal de Fortaleza<sup>139</sup>. A dinâmica de funcionamento deste Órgão tem como objetivo representar e intermediar o diálogo da comunidade com o Poder Público, articulando de maneira ordenada as soluções dos problemas específicos de cada área em ZEIS.

O artigo 272 do PDPFor estabelece como conteúdo mínimo do PIRF o diagnóstico da realidade local, com análise físico-ambiental, urbanística e fundiária; o mapeamento de áreas de risco; a identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura; a caracterização socioeconômica da população; o mapeamento das demandas comunitárias; a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo (minuta de lei); o plano de urbanização; o plano de regularização fundiária; o plano de geração de trabalho e renda; e o plano de participação comunitária e desenvolvimento social.<sup>140</sup>

O Plano de Urbanização adequado para os territórios demarcados como ZEIS deve conter a descrição completa das formas de intervenção, a gestão, a

---

<sup>138</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 96.

<sup>139</sup> FORTALEZA (Município). Decreto nº 14211, de 11 de janeiro de 2017. Disciplina as disposições da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, relativas à regulamentação dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. **Decreto nº 14.211, de 21 de maio de 2018**. Fortaleza, CE, 22 mai. 2018. p. 1-3. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/1c4be18b-bcc7-479d-b8b7-297b24c9c298;1.0&numero=16264>. Acesso em: 09 out. 2022.

<sup>140</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barr'oso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 165.

implementação e a manutenção das ZEIS, garantindo que a versão final do plano seja fruto do diálogo entre a população destinatária da ação com o Poder Público e a iniciativa privada. Também deve definir padrões de ocupação, observando as características do território, que incluem os riscos ambientais e a forma em que se dará o financiamento para a realização das intervenções previstas.<sup>141</sup>

Para viabilizar a adequação jurídica e urbanística da ZEIS, a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo constante no PIRF deve considerar a realidade e os anseios sociais de cada assentamento, estabelecendo as diretrizes para a definição de índices e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; a definição dos índices de controle urbanístico para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; a definição do lote padrão e, para os novos parcelamentos, as áreas mínimas e máximas dos lotes; as regras relativas ao remembramento de lote; os tipos de uso compatíveis com o residencial e os percentuais permitidos dentro da ZEIS.<sup>142</sup>

Esses critérios devem ser definidos buscando o combate à especulação imobiliária e a permanência das pessoas em sua localidade com o intuito que a ZEIS alcance seu objetivo, ou seja, garantir o direito à moradia adequada aos habitantes desses territórios. Uma estratégia que pode ser utilizada é a vedação ao remembramento de lotes, pois consolida-se as áreas de ocupação sob pressões do setor imobiliário; a realização da regularização fundiária conforme a flexibilização dos índices urbanísticos, preenchendo a lacuna de juridicidade; a adoção de práticas de gestão democrática e participativa mediante a formação e manutenção dos Conselhos Gestores que atuam nas diferentes fases dos planos urbanísticos, desde os levantamentos preliminares até a tomada de decisão<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE).** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação: a experiência do PIRF.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 88.

<sup>142</sup> FORTALEZA (Município). Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.** Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>143</sup> ROLNIK, Raquel. (2001). **Guia do Estatuto da Cidade.** Brasília, Câmara dos Deputados *Apud* FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para**

O PDPFOR estipula os instrumentos jurídicos que podem ser utilizados nas ZEIS para fins de regularização fundiária, são eles: concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso; autorização de uso; sessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície; direito de preempção; parcelamento edificação e utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana; consórcio imobiliário; direito de preempção; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; abandono e plano de intervenção<sup>144</sup>.

Considerando que para o mercado imobiliário formal a aquisição de propriedade só é efetivada mediante a verificação da qualidade do título de propriedade, os instrumentos utilizados nos casos de regularização fundiária em áreas de interesse social permitem a garantia de segurança da posse, entretanto, caso o morador necessite realizar uma operação imobiliária de venda ou transferência nesse segmento social, estará condicionado a realizá-la fora do mercado formal. Esses mecanismos jurídicos acabam protegendo a permanência desse morador naquele lugar, pois além de deixar de ser alvo da pressão do mercado imobiliário, ele detém a segurança jurídica necessária para sua moradia.<sup>145</sup>

A aplicação das ZEIS permite que situações de fato sejam transformadas em situações de direito, preservando a identidade das comunidades e garantindo que as camadas mais pobres possam ter acesso a políticas públicas que proporcionem o desenvolvimento da cidade e o cumprimento de sua função social.<sup>146</sup>

---

**implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012. p. 49. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12304>. Acesso em 13 de out de 2022.

<sup>144</sup> FORTALEZA (Município). Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.** Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>145</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana:** os novos instrumentos da política urbana. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. p. 37.

<sup>146</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL:** os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação:** a experiência do PIRF. Fortaleza:

Partindo do pressuposto que o direito à moradia não é efetivado apenas com o título jurídico do imóvel, mas também envolve o acesso a um bom nível de habitabilidade, infraestrutura e serviços públicos<sup>147</sup>, a elaboração do PIRF representa um avanço na regulamentação das ZEIS em Fortaleza, haja vista, ordena os procedimentos necessários para a normatização especial, bem como a indicação dos instrumentos jurídicos aplicáveis ao caso concretos<sup>148</sup>, permitindo que a ZEIS cumpra sua função de dar à população os meios para legalização das moradias, assim como viabilizar a melhoria das condições de organização e benfeitoria dos espaços coletivos.

O PIRF constitui um trabalho que conjuga o conhecimento técnico com a experiência dos moradores, levando em conta a importância de pensar a vida e a moradia em sentido amplo: trabalho, lazer, mobilidade e conforto ambiental.<sup>149</sup>

Dessa forma, o planejamento integrado proporciona a sistematização de medidas para assegurar o direito à moradia das pessoas que residem na área de ZEIS, pois parte do princípio do direito à permanência dos moradores dentro da comunidade na qual vivem e é capaz de oferecer propostas de melhorias de habitação e infraestrutura necessárias para garantia da moradia digna, bem como ofertar e ampliar o acesso a equipamentos públicos essenciais.<sup>150</sup>

---

Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 90

<sup>147</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 96.

<sup>148</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 95.

<sup>149</sup> **AGORA É NOSSA ZEIS**: cartilha do PIRF Pici. Fortaleza, Irllys Alencar Firmo Barreira (coord.) (org.). 53 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=6677b432-acd8-449c-b133-d37e36b79ed2>. Acesso em: 17 out. 2022. p. 8

<sup>150</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022. p. 96.

#### 4 OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO SOCIAL NAS ZEIS BOM JARDIM, POÇO DA DRAGA E PICI

Como as Zonas Especiais de Interesse Social são lugares que sofrem as consequências do processo de exclusão do planejamento urbano, devido a isso também são territórios marcados pela articulação de movimentos e lutas sociais que, representados por suas lideranças comunitárias, sempre reivindicaram melhores condições de vida, políticas públicas acessíveis e de qualidade para usufruir do direito à moradia digna constitucionalmente previsto, lutando por um aparato jurídico capaz de garantir a permanência no lugar onde sempre viveram. Assim, a institucionalização das ZEIS “é uma política imprescindível para o desenvolvimento sustentável da cidade, com inclusão e qualidade de vida para todos os seus moradores”.<sup>151</sup>

Dessa forma, o Plano Integrado de Regularização Fundiária apresenta-se como um mecanismo apto a concatenar as necessidades da população local com o saber técnico, proporcionando a sistematização dos problemas e soluções viáveis para a comunidade local, viabilizando a gestão participativa da cidade e o planejamento participativo.

Percebe-se que a regularização de assentamentos informais e a participação social no processo decisório da política urbana são complementares na prática da condução da gestão urbana, entretanto, estes são frequentemente dissociados.<sup>152</sup>

Partindo do pressuposto de que o município é o ente responsável para a concretização da gestão participativa da cidade por meio do desenvolvimento de planos e projetos sociais baseados na participação popular e do exercício da cidadania, pois possibilita “o contato direto do povo com seus representantes, a

---

<sup>151</sup> BEZERRA, Roselane Gomes; ROLIM, Ruy Aurélio; RABELO, Marcelo Rodrigues. **O desafio da participação na construção do PIRF: o Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim** In BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 57. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>152</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI**: plano de trabalho para elaboração da PIRF ZEIS PICI. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 41 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=5e8f47f6-1182-4281-86da-55acd1a9234c>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 17.

fiscalização dos atos do governo, a denúncia de irregularidades e a participação nos processos decisórios”<sup>153</sup> o presente capítulo destina-se a analisar o potencial transformador do planejamento urbano participativo a partir da experiência da elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, realizado em Fortaleza entre os anos de 2018 e 2019 .

#### **4.1 Da previsão legal dos Planos Integrados de Regularização Fundiária à sua elaboração**

Como já mencionado anteriormente, o Plano Integrado de Regularização Fundiária é um dos instrumentos que compõem o processo de regularização das ZEIS, conforme previsão legal contida no art. 128 do PDPFOR. A reivindicação das comunidades pela sua elaboração é intrínseca à articulação popular desenvolvida para implementação das ZEIS na legislação urbana municipal e no mundo dos fatos.

Embora a luta pela moradia e busca pela participação popular na produção da cidade em Fortaleza seja muito anterior ao ano de 2009, por questões metodológicas, estabelecemos o marco inicial de análise a publicação do PDPFOR.

Após a aprovação das ZEIS no PDPFOR, as comunidades se organizaram para pressionar o poder público a dar continuidade ao processo de regulamentação desse zoneamento. O resultado desse movimento foi a publicação do Decreto Municipal nº 13.241, em 21 de outubro de 2013 que institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social.

Conforme o artigo 1º do referido Decreto, a finalidade do Comitê era subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomada de decisão relativa à regulação e a implementação das ZEIS. Como produto, o Comitê deveria entregar um relatório detalhado contendo o diagnóstico fundiário e social de todas as áreas demarcadas como ZEIS no PDPFOR, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). p. 76. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>. Acesso em: 22 de out de 2022.

<sup>154</sup> FORTALEZA (Município). Decreto nº 13241, de 21 de outubro de 2013. Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. **Decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013**. Fortaleza, CE, 23 out. 2013. p. 2-3. Disponível em:

Considerando a complexidade do trabalho que deveria ser apresentado e a seriedade da atuação dos envolvidos que compunham o Comitê, esse prazo precisou ser prorrogado, ocorrendo a entrega do produto, somente em 2015<sup>155</sup>.

Esse relatório não produziu efeito imediato de atuação da gestão municipal em relação à regulamentação das ZEIS, uma vez que somente em 2016 houve um novo avanço na pauta, com a publicação do Decreto Municipal nº 13.827 de 14 de junho de 2016, o qual criou a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS. Novamente, o período dado pela prefeitura para a realização dos trabalhos determinado foi curto, sendo somente 6 (seis) meses para elaborar uma proposta de legislação regulamentadora das ZEIS; acompanhar sua implementação; acompanhar as ações e as intervenções realizadas por órgãos públicos nas ZEIS; propor a inclusão de recursos orçamentários na LOA 2016 e realizar o processo de mobilização comunitária sobre o processo de regulamentação das ZEIS<sup>156</sup>. Esse prazo foi prorrogado por igual período por meio do Decreto nº 13.954, de 11 de janeiro de 2017<sup>157</sup>.

A Comissão encerrou suas atividades em 2018 com a entrega dos seguintes relatórios: (I) Proposta de decreto de funcionamento dos conselhos gestores das ZEIS 1 e 2 e criação do Fórum Permanente das ZEIS; (II) Proposta de termo de referência para capacitação dos Conselhos Gestores das ZEIS; (III) Proposta de termo de referência para contratação de Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF; (IV) Proposta de lei de Habitação de Interesse Social em ZEIS 3 em substituição ao plano de intervenção previsto no Plano Diretor; (V) Minutas de alteração de artigos do PD e LUOS que ameaçam as ZEIS<sup>158</sup>.

---

<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/16d6aa51-a996-498d-a927-a30fbfe4e8ad;1.1&numero=15146>. Acesso em: 09 nov. 2022.

<sup>155</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 161.<sup>156</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 163.

<sup>157</sup> FORTALEZA (Município). Decreto nº 13954, de 11 de janeiro de 2017. Dispõe sobre prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. **Decreto nº 13.954, de 11 de janeiro de 2017**. Fortaleza, CE, 13 jan. 2017. p. 1. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/bb8b8978-5fdf-4e90-8bbc-62513c462d34;1.0&numero=15935>. Acesso em: 09 nov. 2022.

<sup>158</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes

No mesmo ano foi publicado o Decreto nº 14.211 de 21 de maio de 2018, o qual regulamentou a eleição dos Conselhos Gestores. Embora tenha sido um avanço, o Decreto não seguiu integralmente as recomendações feitas pelos relatórios elaborados pela Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, uma vez que retirou a vaga da universidade no Conselho, sendo substituída por uma vaga para os vereadores, além de colocar o Fórum das Zeis apenas como consultivo<sup>159</sup>.

O Conselho Gestor é regido pelos princípios da gestão democrática da cidade, da função social da propriedade urbana e da cidade, sendo uma de suas atribuições acompanhar a elaboração, a implementação e o monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária<sup>160</sup>.

Trata-se de um Órgão de representação comunitária, com natureza consultiva e deliberativa, composto pela presença equitativa dos moradores e órgãos públicos de gestão urbana. A atuação do Conselho Gestor é pautada dentro da perspectiva de promover ações de democratização dos procedimentos e processos associados à melhoria da qualidade de vida da população, conferindo prioridade a 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<sup>161</sup>.

Também fazem parte do rol de diretrizes da atuação do Conselho o incentivo ao aproveitamento das áreas não urbanizadas ou subutilizadas existentes na malha urbana; a atuação para a consolidação das ocupações dos atuais moradores da ZEIS, evitando ao máximo remoções e, quando essas forem estritamente

---

institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 161.

<sup>159</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 164.

<sup>160</sup> CONSELHO GESTOR DA ZEIS PICI: **REGIMENTO INTERNO**. Fortaleza: 2019. 8 p. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/edict/regimento-interno-zeis-pici.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>161</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 24. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

necessárias, que o reassentamento seja feito, preferencialmente, em áreas próximas, com priorização de ocupação das ZEIS tipo 3.<sup>162</sup>

Conforme o art. 5º do Regimento Interno do Conselho Gestor da ZEIS Pici, as atribuições do Conselho Gestor são as seguintes: (I) contribuir no processo de sensibilização, mobilização e capacitação dos seus membros e dos moradores residentes em ZEIS no processo de implementação desse instrumento jurídico-político; (II) participar da elaboração do PIRF; (III) deliberar sobre o PIRF; (IV) auxiliar o Poder Público na implementação e no monitoramento do PIRF; (V) Elaborar ou alterar seu regimento interno, conforme o plano diretor e suas regulamentações e, (VI) opinar, participar e dialogar com o Poder Público sobre os projetos e programas urbanos localizados nas ZEIS não contemplados no PIRF.<sup>163</sup>

Com o encaminhamento dos relatórios produzidos pela Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, também foi dado prosseguimento ao Termo de Referência, documento norteador do plano de trabalho dos PIRFs. Foi no ano de 2018 que o Poder Público iniciou as negociações para a realização desse projeto.

Assumindo o desafio para realização do projeto diante da complexidade dos produtos a serem entregues para a comunidade, a Universidade Federal do Ceará (UFC) foi contratada pela Prefeitura de Fortaleza para elaborar os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) para as ZEIS do Poço da Draga, Pici e Bom Jardim.

Levando em conta que o PIRF é um projeto complexo que envolve vários aspectos da vida na cidade e, seguindo o princípio da gestão democrática, é necessária a participação social em toda a sua elaboração, a Comissão das ZEIS estipulou o tempo mínimo para sua elaboração o período de 18 (dezoito) meses, porém, foi concedido pela prefeitura apenas 4 (quatro) meses, com possibilidade de prorrogação por mais 2 (dois) meses<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/edict/regimento-interno-zeis-pici.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>163</sup> Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/edict/regimento-interno-zeis-pici.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>164</sup> PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022. p. 164.

Esse prazo foi um grande desafio para a equipe de elaboração do PIRF e grave atentado à plena execução do projeto pensado pelas comunidades por meio da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS, uma vez que a relação de confiança é um fator imprescindível para a gestão de organizações públicas e privadas, “pois é um elemento facilitador para a tomada de decisões, aumento de troca de informações, redução de conflitos e aumento dos índices de satisfação”<sup>165</sup>.

Considerando o exercício da participação social na formulação de planos para traçar melhorias habitacionais como elemento fundamental para desenvolver uma melhor qualidade de vida em termos coletivos e individuais, e que ela não é um ato isolado e estático, mas sim um processo de conquista e luta, por meio do qual o povo “ciente de sua responsabilidade social e na condição de sujeito ativo de sua própria história, atua em conjunto com o poder institucionalizado, democratizando a esfera pública”, é necessário tempo para que esse processo aconteça.<sup>166</sup>

Foi estipulado a entrega de 8 (oito) produtos por cada ZEIS, sendo eles: o Plano de Trabalho, o Diagnóstico Socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário, o Plano de Normatização, o Plano de Regularização Fundiária, o Plano de urbanização, o Plano de emprego e renda, o Plano de Participação e o Plano de Compatibilização.<sup>167</sup>

A estruturação do Plano de Trabalho, documento no qual foi exposto todas as etapas do projeto elaborado pela equipe da UFC, foi baseado no Termo de Referência elaborado pela Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS. Dessa forma, foram realizados encontros iniciais com os moradores do Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, tendo em vista tornar o trabalho

---

<sup>165</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** Apud BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 33. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>166</sup>JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). p. 49. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>. Acesso em: 22 de out de 2022.

<sup>167</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM: compatibilização dos produtos e finalização**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 21.

uma tarefa partilhada o mais coletivamente possível, conforme recomendado pelo Termo de Referência<sup>168</sup>.

Para tornar a execução do projeto o mais fiel à realidade possível, a denominada “metodologia participativa” que permeou vários procedimentos metodológicos, como as oficinas, os mapas sociais, as discussões sobre os projetos de intervenção urbana, entrevistas e mapeamento de rua. Até mesmo os procedimentos de pesquisa considerados “objetivos”, utilizados para o registros de dados quantitativos, foram acompanhados de relatos sobre a importância do PIRF e seu papel na regularização da área de moradia<sup>169</sup>

A experiência de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) teve a participação social como fundamento basilar de toda atuação, haja vista, o intuito do Plano era tornar o documento representativo dos anseios de moradores das ZEIS, visando organizar medidas jurídicas, sociais e ambientais capazes de garantir o direito à moradia digna na cidade.<sup>170</sup>

## 4.2 Participação social e respeito ao saber comunitário

A equipe técnica foi composta por profissionais e estudantes dos cursos de Sociologia, Geografia, Economia, Direito, Políticas Públicas e Arquitetura da UFC, além dos mobilizadores sociais. A interdisciplinaridade da equipe constituiu uma característica essencial para o alcance dos resultados obtidos, haja vista, o conteúdo do PIRF é amplo e requer uma relação permanente entre diversas áreas do conhecimento.

O interesse e a experiência no exercício das atividades pertinentes ao Projeto foram os critérios de seleção dos auxiliares de pesquisa. As atividades desenvolvidas por eles consistiram na coleta de informações, produção das atas de reuniões, síntese das oficinas, transcrição de fitas e entrevistas, além de colaborar com os treinamentos e capacitações técnicas feitas pelos diferentes professores

---

<sup>168</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 21. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>169</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>170</sup> *Idem. Ibidem.*

responsáveis pelos produtos<sup>171</sup>. A experiência nesse Projeto garantiu aos envolvidos a aquisição de novos conhecimentos e uma vivência em uma pesquisa com inter-relação de várias áreas do conhecimento, além do convívio com a comunidade nas diversas fases de duração do trabalho de elaboração do PIRF

Os mobilizadores sociais foram essenciais para orientar a condução dos trabalhos da equipe técnica da UFC, haja vista, conheciam de perto a realidade das famílias. Também foram facilitadores do diálogo da equipe com a comunidade; mapearam eventos com grande fluxo de pessoas para que fosse realizada panfletagem de material explicativo sobre a importância e necessidade do projeto que estava sendo desenvolvido.

Os critérios de seleção dos mobilizadores sociais foram a experiência de trabalho comunitário, um bom relacionamento com os moradores da área e ter disponibilidade de tempo para se dedicar às tarefas auxiliares no trabalho de elaboração do PIRF e a localização da moradia.<sup>172</sup>

Os mobilizadores sociais foram escolhidos entre os moradores da comunidade, principalmente pela sua sociabilidade e a rede de contatos estabelecida com a localidade. Devido a essas características, eles facilitaram o acesso aos moradores, o vínculo da equipe com atividades culturais, feiras e eventos religiosos e tiveram um papel relevante na divulgação, desempenhando a função de ampliar o engajamento da comunidade no Projeto, na organização de eventos e difusão de panfletos explicativos.<sup>173</sup>

Além disso, auxiliaram na atividade de convocar os moradores para as reuniões, participaram das oficinas e ajudaram na síntese e na programação de atividades. Ao término do trabalho do PIRF, continuaram atuando junto com as lideranças comunitárias para a ampliação das ações de cidadania entre os jovens,

---

<sup>171</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 28.

<sup>172</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 28.

<sup>173</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 22. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

sendo, portanto, “mediadores fundamentais na articulação e na continuidade de projetos coletivos”.<sup>174</sup>

O treinamento dos mobilizadores foi realizado por meio de oficinas, utilizando material didático que foi difundido nas comunidades sobre os modos de funcionamento do trabalho do PIRF. As oficinas “exploraram os recursos individuais dos mobilizadores, tendo em vista a possibilidade de os mesmos funcionarem como animadores e mediadores junto ao maior número possível de moradores”.<sup>175</sup>

Buscando concretizar um planejamento participativo e democrático, a estratégia principal de execução do trabalho foi a ampla participação dos moradores pertencentes às ZEIS. Assim, foi necessário que as instâncias de representação comunitárias fossem mediadoras do conjunto das atividades desenvolvidas durante o Projeto.

Considerando que a confiança é um elemento estratégico para a governança democrática à medida que possibilita uma maior ou menor cooperação dos cidadãos no processo de formulação e implementação das políticas públicas<sup>176</sup>, tornar todas as etapas do trabalho o mais coletiva possível foi determinante para tornar o documento representativo dos anseios da comunidade<sup>177</sup>, garantindo uma maior legitimidade e satisfação dos moradores.

A participação como requisito necessário ao funcionamento do PIRF é justificada à medida que as proposições contidas no Plano tem o condão de guiar a atuação do Poder Público em prol da melhoria e acessibilidade do território, proporcionando o acesso e usufruto dos direitos fundamentais dessa população. Dessa forma, o planejamento de políticas públicas tem a função de refletir as

---

<sup>174</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 28.

<sup>175</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 29.

<sup>176</sup> PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **O Fator Confiança na Implementação das Políticas Públicas: Uma Proposta de Ferramenta de Análise Aplicada ao Caso das Organizações Sociais**/ Fernando Otávio de Freitas Peregrino - Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012. Disponível em: <https://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=3532>. Acesso em: 22 de out de 2022.

<sup>177</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 22. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 22.

necessidades das comunidades, para que o território possua estruturas funcionais compatíveis com as demandas existentes<sup>178</sup>.

Devido à diversidade de cada território urbano, a participação social garante uma leitura mais ampla das necessidades e dinâmica de organização de cada um. Portanto, somente foi possível apreender a melhor forma de produzir informações, promover reuniões, aplicar questionários, realizar entrevistas e organizar outros eventos pertinentes à elaboração do PIRF por meio da contribuição da comunidade, indicando o melhor caminho a ser seguido.

Porém, a participação não é um processo espontâneo, mas construído a partir da escuta das demandas e na tentativa de traduzir esses anseios aos moldes do planejamento possível. Assim, foi considerada e respeitada a existência de um saber comunitário, construído a partir da perspectiva de que a cidade é “resultado de manifestações culturais, sociais e econômicas que emergem nas práticas urbanas”<sup>179</sup>. O respeito e a proximidade com o saber comunitário, baseado na apreensão das efetivas formas de uso comunitário das áreas, incluindo percepções de legalidade e organização da ZEIS em sua expressão física, simbólica, geográfica e econômica, foram fundamentais para a construção do PIRF.<sup>180</sup>

Na condução da experiência de elaboração do PIRF foi possível perceber que a execução de um trabalho complexo de planejamento não seria possível sem a partilha de saberes com os moradores, pois isso foi fundamental na condução de uma proposta de regularização fundiária.<sup>181</sup>

A participação popular intermediou todas as situações, incluindo a elaboração de um caderno específico voltado para aprofundar as formas de ação

---

<sup>178</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017. Disponível

em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741/11333>. Acesso em: 22 de out de 2022.

<sup>179</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>180</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 24.

<sup>181</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** In BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 20. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

participativas para as ações posteriores ao Plano. A importância da participação era constantemente mencionada nas reuniões com os moradores, momentos esses nos quais a ampliação de moradores presentes atesta o cumprimento do requisito da participação.<sup>182</sup>

Para estabelecer uma relação de confiança com a comunidade, o espaço de moradia e as relações sociais foram considerados como “vetores conceituais comuns de articulação entre saberes, atentando para as suas projeções temporais específicas na interação da ZEIS com a cidade”.<sup>183</sup>

Para a difusão do projeto e mobilização da comunidade foram previstas reuniões iniciais de explanação e discussão do trabalho, contando com a presença de membros dos Conselhos Gestores e equipe de execução do Projeto. As primeiras reuniões feitas com os moradores das ZEIS objetivaram discutir a implantação das oficinas, a contratação de mobilizadores sociais e a metodologia de funcionamento da elaboração do PIRF, agregando as contribuições dos moradores desde o planejamento das ações<sup>184</sup>.

Ressalta-se que a execução do projeto é fruto da reivindicação social pela efetiva regulamentação das ZEIS, assim, foi fundamental recuperar a memória dessa discussão com a perspectiva de incorporar ao projeto os aspectos já discutidos, coadunando os saberes técnico e popular. Nesse sentido, as reuniões iniciais com as lideranças comunitárias, representadas pelo Conselho Gestor, tiveram por meta apresentar o Planejamento Estratégico e incorporar as sugestões trazidas por eles, tendo em conta a importância da participação e a compreensão das implicações várias concernentes à elaboração do PIRF<sup>185</sup>

<sup>182</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** In BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 20. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>183</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 21.

<sup>184</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 25.

<sup>185</sup> *Idem*. **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 25.

Para possibilitar um maior contato com a população, foi instalado um escritório de campo na comunidade, o qual serviu de base para a realização das reuniões e oficinas, assim como um local de armazenamento do material da pesquisa. Além disso, foi um local no qual as equipes puderam conviver e convergir seus campos de pesquisa, o que foi fundamental para a entrega dos cadernos que compõem o PIRF<sup>186</sup>.

Desse modo, a instalação do escritório de campo e a contratação dos mobilizadores sociais foram importantes ferramentas de aproximação da equipe de trabalho à realidade da comunidade. Os mobilizadores sociais foram fundamentais para instituir a adesão ao trabalho coletivo desenvolvido e para a sensibilização dos moradores no exercício continuado do trabalho de planejamento que supõe estratégias de elaboração de prioridades<sup>187</sup>.

Em síntese, na etapa de difusão do trabalho e de mobilização da comunidade para a participação do projeto foram realizadas as seguintes atividades: seleção de mobilizadores sociais; seminários envolvendo coordenadores de áreas e participantes (professores e alunos) com objetivo de organização e divisão de trabalho na coleta de informações; estratégias de mobilização comunitária envolvendo escolas, meios locais de comunicação e demais veículos capazes de difundir a importância da proposta de trabalho; realização de reuniões com o Conselho Gestor de cada ZEIS para o planejamento das atividades, a metodologia operacional das oficinas e o cronograma de trabalho; a criação de material gráfico para divulgação de eventos, atividades cotidianas e oficinas; a definição de metodologias de participação para as oficinas de capacitação; identificação de locais para a realização das reuniões e a distribuição de material de divulgação; oficinas com lideranças locais, envolvendo presença efetiva da comunidade para apresentação e esclarecimentos sobre a construção participativa do PIRF, além de temas relacionados à participação comunitária, governança, regras jurídicas, desenvolvimento social e integração de

---

<sup>186</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 28.

<sup>187</sup> *Idem*. **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI**: plano de trabalho para elaboração da PIRF ZEIS PICI. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2019. 41 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=5e8f47f6-1182-4281-86da-55acd1a9234c>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 13.

políticas e programas do município e palestras de especialistas sobre temáticas relevantes concernentes à estrutura urbana da cidade e ao espaço público<sup>188</sup>.

Compreendendo as comunidades para além do solo, casas ou traçados de ruas, mas considerando também o modo como as pessoas vivem em um determinado lugar, como estabelecem relações sociais entre si e constroem histórias e o sentimento de pertença<sup>189</sup> foram estabelecidos alguns procedimentos metodológicos capazes de facilitar a captação da história da comunidade, tais como mapas sociais, questionários, entrevistas, oficinas e aplicação de metodologias participativas para o desenvolvimento das propostas elaboradas pelo plano.

Para a elaboração dos mapas sociais foi utilizada a metodologia da cartografia social, que consiste na construção coletiva de mapas que aproxima, em uma mesma categoria de importância, pesquisadores e agentes sociais mapeados.<sup>190</sup>

Utilizando essa metodologia, os mapas sociais possibilitam um entendimento da representação espacial e de condutas propositivas para o território mais fiel à realidade<sup>191</sup>. Assim, os mapas funcionam como uma ferramenta de mobilização, pois sua elaboração é realizada com a cooperação do agente social e não apenas com sua interação.

O mapeamento dos territórios das ZEIS teve como principal objetivo representar graficamente os esforços mobilizadores dos movimentos sociais, descrevendo-os e georreferenciando-os, com base na perspectiva da própria

<sup>188</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI**: plano de trabalho para elaboração da PIRF ZEIS PICI. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 41 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=5e8f47f6-1182-4281-86da-55acd1a9234c>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 13.

<sup>189</sup> FILHO, Irapuan Peixoto Lima; LOPES, Francisco Willams Ribeiro. **Por dentro da comunidade: instrumentos de investigação sociológica no fomento a políticas públicas de moradia e regularização fundiária** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 72. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>190</sup> DOS SANTOS, Dorival. CARTOGRAFIA SOCIAL: o estudo da cartografia social como perspectiva contemporânea da Geografia. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, [S. l.], v. 2, n. 6, p. 273–293, 2017. DOI: 10.18764/2446-6549/interespaco.v2n6p273-293. Disponível em: <https://periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/6497>. Acesso em: 23 out. 2022.

<sup>191</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 30.

comunidade considerando “a diversidade das expressões culturais combinadas com distintas identidades coletivas”<sup>192</sup>.

Por meio das reuniões, os moradores tiveram espaço para expressar as demandas da comunidade, reivindicando que o Projeto chegue em todas as localidades. Esses momentos são os quais cada indivíduo pode se afirmar como parte de um todo, agindo por um critério de representatividade.<sup>193</sup>

Com base na diretriz estabelecida no projeto e as metodologias aplicadas, é possível afirmar que todos os produtos que compõem o Plano Integrado de Regularização Fundiária das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga foram construídos com base na escuta e incorporação das demandas da comunidade. Nesse sentido, as várias áreas do conhecimento contribuíram para atender a diversos aspectos que compõem o direito à moradia, possibilitando fazer um projeto de moradia coletiva, baseando-se em uma análise das carências e desejos dos diversos moradores em um espaço construído.

### 4.3 A produção dos Planos Integrados a partir da sua metodologia

A escolha da metodologia que será utilizada no desenvolvimento de um projeto é determinante para o resultado que se pretende chegar, uma vez que o “método científico é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos utilizados para se atingir o conhecimento”.<sup>194</sup>

No planejamento participativo, cujo intuito é construir um projeto condizente com os anseios sociais, é necessário optar por métodos capazes de proporcionar os meios técnicos adequados para garantir a objetividade e a precisão na obtenção,

<sup>192</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 34.

<sup>193</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 26. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>194</sup> GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.8

processamento e validação dos danos pertinentes à problemática que está sendo investigada.<sup>195</sup>

Dessa forma, para o desenvolvimentos dos 8 (oito) cadernos que compõem os PIRFS das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, os quais versam sobre temáticas jurídicas, urbanísticas, sociais, econômicas e geográficas de cada território, foram utilizadas técnicas participativas, como questionários, entrevistas e oficinas realizadas nas comunidades.

O primeiro produto a ser entregue à comunidade foi o Plano de Trabalho, documento no qual expôs as etapas de planejamento para a construção do Plano Integrado de Regularização Fundiária referente às ZEIS do Poço da Draga, Pici e Bom Jardim.

O Plano de Trabalho teve a incumbência de demonstrar para as comunidades, de forma individual e detalhada, a programação das atividades, o tempo necessário para a realização de cada etapa e os meios empregados para o alcance da elaboração dos PIRF.

Já nessa fase, se tinha ciência de que os saberes especializados da equipe técnica, embora fosse composta por uma diversificada expertise técnica e acadêmica, não seriam suficientes para a construção dos Planos, sendo necessário os saberes das comunidades para a eficácia do processo participativo.<sup>196</sup>

Após a aprovação e ajustes necessários ao Plano de Trabalho, passou-se para a etapa de elaboração do Diagnóstico Socioeconômico, Urbanístico, Físico-Ambiental e Fundiário, que consistiu na caracterização interdisciplinar de cada ZEIS. Esse diagnóstico garantiu uma melhor “percepção da situação de cada lugar, não só através dos dados fixos, mas também dos seus processos, das potencialidades e das relações de causalidade”<sup>197</sup> relatadas pela própria comunidade.

---

<sup>195</sup> GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.15

<sup>196</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 09.

<sup>197</sup> *Idem*. **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76ca-e434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 18.

Considerando que os moradores possuíam uma experiência acumulada de participação e conhecimento crítico de suas condições de vida e moradia, a metodologia utilizada nas reuniões, nas oficinas, na elaboração de mapas sociais, nas entrevistas e nos questionários para o registro das informações buscou ir além da coleta de informações objetivas, visando também apreender o modo como a comunidade percebia e interpretava suas condições de moradia, assim como as mudanças projetadas para a área<sup>198</sup>.

Nessa perspectiva, foi importante reconhecer os documentos na posse de moradores, sobretudo, antigas lideranças, como dados válidos para compor o cenário da área. Dessa forma, foram incluídos no diagnóstico socioeconômico os trabalhos prévios contendo artigos publicados de moradores sobre a caracterização do bairro<sup>199</sup>. Isso foi importante para garantir a participação social no projeto e, possibilitar que a comunidade realmente se “reconhecesse no diagnóstico e pudesse aprimorá-lo, sobretudo nas lacunas que aparecem entre dados institucionais e experiência partilhada”<sup>200</sup>.

A preocupação da equipe para que as informações no diagnóstico representasse fielmente a realidade da comunidade baseia-se no compromisso de promover a participação social no projeto, bem como porque o cenário descrito no diagnóstico foi referência para o desenvolvimento dos demais produtos, possibilitando visualizar as “potencialidades de normatização e a utilização coletiva do espaço, construídas no processo participativo”<sup>201</sup>.

O terceiro produto apresentado foi a Proposta de Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo. Nesta etapa, foi elaborada para cada um dos territórios uma proposta de normatização especial, “considerando as características próprias da ocupação territorial, a realidade de cada assentamento

---

<sup>198</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76cae434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 18.

<sup>199</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** Apud BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 27-28. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>200</sup> BARREIRA (org.), *Opus citatum*, p. 19.

<sup>201</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 18.

urbano contido nessas zonas, bem como a normatização que já incide nessas áreas”<sup>202</sup>.

Devido o processo de ocupação desses territórios que não atenderem às exigências legais, visando à melhoria do ambiente urbano e ao resgate da cidadania da população residente no assentamento, a Proposta de Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo apresenta a indicação de instrumentos jurídicos aplicáveis aos casos concretos para a regularização fundiária desses assentamentos.

Para a elaboração desse produto, foram realizadas oficinas comunitárias para debater com a comunidade, de forma didática e inclusiva, sobre os parâmetros urbanísticos que poderiam ser aplicados em cada território, compactuando com os moradores quais seriam os mais adequados para a realidade do território, com o intuito de promover a regularização fundiária e urbanística.<sup>203</sup>

A definição desses novos parâmetros tem a função de reconhecer e legitimar a ocupação urbana existente, como também tem o papel de proporcionar aos moradores uma base legal de “condições razoáveis de dignidade e salubridade sem alterar por completo o espaço da comunidade, tendo em vista a importância de respeitar as identidades e modos de vida de cada local”<sup>204</sup>.

A minuta de lei apresentada contém instrumentos jurídicos e urbanísticos escolhidos a partir do pressuposto de que a mera demarcação da comunidade como Zona Especial de Interesse Social respalda os moradores da proteção jurídica de não ter suas moradias removidas ou ter o seu direito à regularização fundiária negado

---

<sup>202</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76ca-e434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 10.

<sup>203</sup> *Idem*. **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 12.

<sup>204</sup> *Idem*. **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76ca-e434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 11.

devido à suas casas estarem em condições precárias e abaixo dos parâmetros mínimos definidos em lei.<sup>205</sup>

O quarto produto, chamado de Plano de Regularização Fundiária, foi o compilado de ações necessárias para legalizar e estruturar formalmente as ocupações existentes. Considerando aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, essas intervenções visam à melhoria do ambiente urbano e ao resgate da cidadania da população residente no assentamento.<sup>206</sup>

Para identificar a situação fundiária dos territórios, utilizou-se as informações contidas em órgãos públicos, como a Secretaria de Finanças do Município (SEFIN) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), além de documentos oficiais como o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor) e o Relatório do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, já analisados nas etapas anteriores do projeto<sup>207</sup>. O panorama da situação fundiária obtido a partir dos referidos dados, permitiu selecionar adequadamente os instrumentos jurídicos que podem ser utilizados de acordo com o caso concreto.<sup>208</sup>

O Plano Urbanístico é o quinto produto do PIRF e tem como objetivo estruturar propostas de soluções urbanísticas para os principais conflitos de uso e ocupação do solo, considerando as limitações existentes na estrutura fundiária do território e na normativa ambiental federal, de modo a promover a requalificação urbana<sup>209</sup>.

Os resultados contidos no referido produto foram obtidos por meio da “base de informações multidisciplinares organizadas nas fases anteriores do trabalho, com ênfase no diagnóstico e na normatização”, assim como em workshops e oficinas com

---

<sup>205</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 12.

<sup>206</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 78.

<sup>207</sup> *Idem.* **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76ca-e434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 11.

<sup>208</sup> *Idem.* **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 78.

<sup>209</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 111.

a comunidade. Sua construção foi baseada nas seguintes premissas: (i) as remoções de habitações para melhoria urbanística devem ser mínimas e evitadas, mas, caso sejam realizadas, além de serem embasadas em motivos objetivos e considerados prioritários para a comunidade, devem ser amparadas por opções adequadas de relocação; (ii) o diálogo com a comunidade, por meio do seu Conselho Gestor e com representantes legais do poder público municipal, teve poder decisivo; e (iii) todas as soluções urbanísticas planejadas e projetadas precisam construir lugares e equipamentos que as pessoas valorizem e com as quais elas possam se conectar.<sup>210</sup>

Dessa forma, o Plano Urbanístico apresenta um repertório de estratégias, diretrizes, ações e prioridades que auxiliará a comunidade no diálogo com a gestão municipal para reivindicar melhorias de infraestrutura e decidir os melhores caminhos possíveis para a integração desses locais à cidade.<sup>211</sup>

O PIRF também engloba ações fortalecedoras da economia local, assim, foi entregue para cada comunidade o Plano de Geração de Trabalho e Renda. O intuito do sexto produto é de visibilizar os arranjos produtivos locais, as vocações e potencialidades, propondo metodologias para aprimorar as boas práticas produtivas experimentadas pelos diferentes segmentos do território da ZEIS.<sup>212</sup>

A metodologia adotada nesta etapa foi fundamentada em processos de formação pela equipe técnica, baseados na participação e na autonomia da população local, com o intuito de identificar os fenômenos objetivos e subjetivos, sob a ótica dos moradores “que dão materialidade à microeconomia e sua relação com as condicionalidades dos espaços e das políticas públicas fomentadoras de iniciativas de trabalho e renda”.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 111.

<sup>211</sup> *Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>212</sup> *Idem.* **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI**: plano de geração de trabalho e renda. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 141 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=fbbcf96-9d8a-44cb-8856-5eba32c32a45>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 16.

<sup>213</sup> *Idem.* **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 142.

Para tanto, as atividades da equipe foram desenvolvidas espelhadas em três experiências realizadas com cuidado e rigor, sendo ajustadas à realidade de cada território, sendo elas: (I) Metodologia GESPAR - Gestão Participativa para o Desenvolvimento, construída no âmbito do convênio BNB/PNUD - BRA 93/012; (II) Sustentabilidade da Fundação Banco do Brasil (FBB) e, (III) construção do plano de negócio/sustentabilidade desenvolvida pela Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG). Essas abordagens metodológicas seguem os princípios participativos, adequando-se à proposta de inclusão e participação do PIRF, uma vez que priorizam a participação dos sujeitos para reconhecer e articular as dimensões das cadeias produtivas, tecnologias sociais, além das próprias políticas públicas, visando à inclusão socioprodutiva para definir uma perspectiva específica de política de combate à pobreza.<sup>214</sup>

A equipe de Políticas Públicas teve a incumbência de coordenar a elaboração do Plano de Participação Social e Desenvolvimento Comunitário, cujo propósito é sistematizar as metodologias participativas aplicadas nas etapas do trabalho, relacionando diretrizes, estratégias, metas, ações e indicadores para a continuidade da mobilização e desenvolvimento de políticas públicas nos territórios das ZEIS.<sup>215</sup>

O conteúdo desse produto consolida as estratégias de informação, mobilização, organização e capacitação da população e “estimula os canais de participação com o objetivo de dotar os moradores de conhecimento e informações técnicas que colaborem na organização das comunidades”<sup>216</sup>.

O conjunto de informações que compõem o Plano de Participação é fruto de estudos prévios sobre as comunidades, das oficinas e das capacitações realizadas durante o desenvolvimento do projeto para a partilha de conhecimentos sobre os

---

<sup>214</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI**: plano de geração de trabalho e renda. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 141 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=fbbcfa96-9d8a-44cb-8856-5eba32c32a45>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 16.

<sup>215</sup> BEZERRA, Roselane Gomes; ROLIM, Ruy Aurélio; RABELO, Marcelo Rodrigues. **O desafio da participação na construção do PIRF: O Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social das ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim** /n BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. p. 45. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

<sup>216</sup> *Idem, Ibidem.*

aspectos urbanísticos, de infraestrutura, ambientais, culturais e socioeconômicos da localidade. Essa etapa do projeto tem a função de disponibilizar para as comunidades uma síntese dos principais “problemas e ameaças, as forças e oportunidades dos territórios, as diretrizes, as ações, os indicadores e, especialmente, as alternativas de solução”.<sup>217</sup>

Isto posto, o Plano de Participação configura uma fonte importante para nortear os caminhos a serem percorridos na busca da comunidade por melhores condições de habitação, haja vista, o acumulado de materiais informativos e a formulação de estratégias, pactuadas com a comunidade, no período de execução do projeto, materializam mecanismos de controle de políticas públicas capazes de concretizar a execução do PIRF<sup>218</sup>.

Por fim, foi apresentado o Caderno de Compatibilização dos Produtos e Finalização, oitavo produto do PIRF. A finalidade desse documento é harmonizar os resultados entre os diferentes produtos que compõem o PIRF e apresentar, de forma acessível e resumida, os principais conteúdos dos cadernos anteriores.<sup>219</sup>

As informações multidisciplinares organizadas nas fases anteriores do trabalho foram apresentadas no formato de propostas objetivas e experimentais de modo a facilitar o uso desse conhecimento no enfrentamento de conflitos de uso e ocupação do solo, assim como na superação das limitações existentes na estrutura fundiária do território e na normativa ambiental federal.<sup>220</sup>

Desse modo, o Caderno de Compatibilização apresenta uma releitura das informações contidas nos diversos cadernos, verificando a coerência entre as partes e sintetizando a construção de um trabalho coletivo elaborado em diferentes planos.

---

<sup>217</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI**: plano de participação comunitária e desenvolvimento social. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 96 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=35fd0069-cf01-46b0-ab59-665efe3594c8>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 12.

<sup>218</sup> *Id.*, *ibid.*, *loc. cit.*

<sup>219</sup> *Idem.* **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 21.

<sup>220</sup> *Idem.* **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76ca-e434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 168.

Para a produção desse produto, foi necessário intensa troca de saberes entre a equipe técnica e os moradores, que teve como consequência a realização de ajustes no documento e aprendizados mútuos.<sup>221</sup>

#### 4.4 Saldos e desafios para implementação dos Planos

A realização do PIRF é resultado de uma ampla organização popular no processo de reivindicação pela efetiva regulamentação das ZEIS e melhorias urbanas, assim, é imprescindível destacar que a participação ativa desses grupos, tanto na elaboração quanto em espaços institucionais discutindo o direito à moradia e à cidade foram fundamentais para a realização do projeto.<sup>222</sup>

O acúmulo das discussões no campo popular em relação às temáticas que compuseram o conteúdo do PIRF, foram “externalizadas através de críticas, sugestões e presença assídua nas atividades desenvolvidas, compondo a primeira camada para a construção de um processo de planejamento urbano participativo”.<sup>223</sup>

A organização de todo o material, desde o início da pesquisa, com a finalidade de criar uma biblioteca comunitária em cada ZEIS, com o objetivo de registrar todo o processo de formulação do plano<sup>224</sup> foi importante para promover o autoconhecimento do território, registrar um marco no avanço da luta por melhorias urbanas no bairro e expor a metodologia utilizada nesta experiência vivenciada no território, na qual criou condições para que as pessoas pudessem atualizar e

<sup>221</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 21.

<sup>222</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, [S.L.], v. 1, n. 1, 25 maio 2021. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/ra.v1i1.7010>.

<sup>223</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>224</sup> FILHO, Irapuan Peixoto Lima; LOPES, Francisco Willams Ribeiro. **Por dentro da comunidade: instrumentos de investigação sociológica no fomento a políticas públicas de moradia e regularização fundiária** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 65

desenvolver suas potencialidades, exercitando conscientemente a cidadania seu papel cidadã na sociedade em que vive.<sup>225</sup>

O diagnóstico realizou uma atualização das informações que, muitas vezes, eram destoantes dos dados oficiais registrados nos órgãos públicos, pois garantiu a ampliação dos espaços de escuta e análise dos diferentes aspectos da comunidade, promovendo a atualização sistemática das múltiplas dimensões do território, ou seja, socioeconômica, físico-ambientais, urbanística e fundiária<sup>226</sup>. Esse levantamento teve como objetivo reorientar as intervenções das políticas públicas, principalmente a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo condutas institucionais de integração e complementaridade entre as diversas políticas.<sup>227</sup>

A organização dos problemas, das vulnerabilidades, das soluções e das pautas prioritárias dos territórios em um documento a partir da perspectiva dos moradores, deve ser utilizada como guia para a atuação do Poder Público, pois as propostas que integram o PIRF foram compactuadas com a comunidade, partindo da premissa de que as melhorias habitacionais seriam realizadas evitando ao máximo as remoções, causando o menor impacto possível na comunidade.<sup>228</sup>

De acordo com essa perspectiva, o Plano Urbanístico apresenta proposições de melhorias urbanas de acordo com os anseios da comunidade, corroborando para que as decisões administrativas necessárias para a realização das intervenções previstas no Plano nesses territórios tenham legitimidade, devido o envolvimento dos destinatários em toda formulação do PIRF, e também afastar o

---

<sup>225</sup> CARDOSO, Gil Célio de Castro; PAIVA, Victória Régia Arrais de Paiva; CARDOSO, Maione Rocha de Castro; FERREIRA, André Vasconcelos. **POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PLANOS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA-CEARÁ (BRASIL)** Apud BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 154

<sup>226</sup> ALCÂNTARA, Selma Maria Peixoto *et al.* **METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**: uma proposta para a inclusão social em Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza/CE. Fortaleza, 2021 Apud BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 188-189

<sup>227</sup> *Id., Ibid., loc. cit.*

<sup>228</sup> BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza I Fundação Cetrede I Universidade Federal do Ceará, 2020. 198 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=dd90e7c1-6e26-442c-aafd-b0697c3ebbe6>. Acesso em: 23 out. 2022. p. 76.

planejamento urbano “exclusivo de especialistas técnicos, muitas vezes responsáveis por um urbanismo excludente, incapaz de propor soluções reais aos problemas urbanos”<sup>229</sup>.

O processo de construção e sistematização das informações sobre o território junto com os moradores criou um espaço apto para a reflexão coletiva sobre questões espaciais vivenciadas pelos moradores, mas ainda não exploradas com profundidade. Isso permitiu que fossem vislumbrados caminhos alternativos “para a qualificação da cidade informal superando tentativas ineficazes de torná-la semelhante à cidade formal”.<sup>230</sup>

A possibilidade de reflexão dos moradores sobre questões que permeiam seu cotidiano e o estímulo ao desenvolvimento de estratégias para superar a exclusão desses territórios dentro da agenda de desenvolvimento urbano da cidade, fortaleceu práticas de cidadania e a articulação de ações políticas na luta por justiça socioespacial, a partir da compreensão da viabilidade do acesso aos serviços urbanos e do exercício de direitos em seus territórios, respeitando suas características essenciais.<sup>231</sup>

O Plano Integrado de Regularização Fundiária apresenta-se como um instrumento educativo e propositivo para a promoção de melhorias urbanas, não só envolvendo bens e serviços públicos, mas também contém sugestões de aprimoramento da organização social comunitária, com o intuito de que a ação cidadã dos moradores desses territórios possam alcançar a efetivação de melhores condições de urbanização.

O PIRF constitui um compromisso social pactuado entre o Poder Público e a comunidade visibilizando os anseios e a realidade dos moradores, antes invisíveis, tornando-os presentes em documentos oficiais.<sup>232</sup> Também funciona como uma referência de planejamento urbano participativo em Fortaleza e contribui para que a atuação municipal, em relação a tomada de decisões, seja mais participativa, uma vez

---

<sup>229</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 7-21, 28 jun. 2017. Universidad Nacional del Litoral. <http://dx.doi.org/10.14409/rr.v4i1.7741>.

<sup>230</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**, [S.L.], v. 1, n. 1, 25 maio 2021. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/ra.v1i1.7010>.

<sup>231</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>232</sup> *Idem, Ibidem.*

que “as reações da sociedade passam a ter efeitos prolongados e educativos, na medida em que o próprio poder local passa a reconhecer a importância da adoção de processos participativos, que possam garantir legitimidade aos mesmos”.<sup>233</sup>

A continuidade da participação popular é um grande desafio, principalmente para as lideranças comunitárias, haja vista um dos obstáculos enfrentados já na condução dos trabalhos do PIRF foi a grande descrença dos moradores em ações promovidas pelo Poder Público, em virtude do histórico descaso de Políticas Públicas para esses territórios aptas a promover melhorias<sup>234</sup>

Outra dificuldade para a concretização do PIRF é em relação a intervenção político-institucional e jurídica na legislação municipal para viabilizar a implementação dos PIRFs. Dessa forma, é imprescindível agilidade na tramitação dos procedimentos de aprovação das propostas legislativas junto à Câmara Municipal e sua imediata execução, para promover um ambiente institucional harmônico entre a Política de Desenvolvimento Urbano e as demais políticas públicas<sup>235</sup>.

Para a implementação das proposições contidas no Plano, é necessário que o Poder Público assuma o compromisso de respeitar as determinações legais quanto à participação social na execução das Políticas Públicas necessárias para a construção desses projetos. É válido destacar que a atuação da Administração Pública deve ser pautada dentro da perspectiva democrática “tanto no aspecto material, voltado ao princípio da igualdade, quanto no aspecto formal, relacionado às escolhas a serem feitas pelos cidadãos para realizar seus anseios”.<sup>236</sup>

---

<sup>233</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. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14819>. Acesso em: 09 out. 2022. p. 502.

<sup>234</sup> BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle. **Participação e confiança institucional: interpelações sociológicas de uma experiência** *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 31.

<sup>235</sup> ALCÂNTARA, Selma Maria Peixoto *et al.* **METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**: uma proposta para a inclusão social em Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza/CE. Fortaleza, 2021 *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 188.

<sup>236</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118. p 119

Além do empenho político e administrativo necessários para o cumprimento das ações previstas no Plano de Responsabilidade do Município, é primordial a atuação do Conselho Gestor na tarefa de monitorar e ajudar no engajamento da participação comunitária no processo de implementação das previsões do PIRF.<sup>237</sup>

Para isso acontecer, uma das estratégias que pode ser utilizada é a criação de uma equipe interdisciplinar responsável por articular e concretizar as propostas contidas nos cadernos do PIRF, considerando, inclusive, a proposta de monitoramento e avaliação exposta no Plano de Participação Social e Desenvolvimento Comunitário para estimular à gestão participativa também no processo de implementação das proposições inscritas nos PIRFs.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**: os aspectos jurídicos da experiência do PIRF nas ZEIS Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, em Fortaleza (CE). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. *Apud* BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. 244 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 99.

<sup>238</sup> ALCÂNTARA, Selma Maria Peixoto *et al.* **METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**: uma proposta para a inclusão social em Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza/CE. Fortaleza, 2021 *Apud* BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022. p. 188.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o pleno exercício da democracia, é necessário que o povo seja colocado em condições de perceber e defender seus interesses, participando ativamente de espaços de expressão nos quais possam contribuir para as escolhas políticas, econômicas e administrativas da gestão pública, uma vez que o povo é a fonte de legitimação do sistema e das ações estatais.

Dessa forma, a Administração Pública deve garantir espaço à participação popular na elaboração de planos e projetos que organizam a sociedade, contribuindo para o reconhecimento da pessoa humana como cidadão de direitos.

Dentro da lógica de atuação positiva do Estado em prol de assegurar os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988, o planejamento urbano se apresenta como atividade fundamental para a viabilização de políticas públicas capazes de prover ao povo a materialidade do direito à moradia, uma vez que a atuação da Administração Pública deve ser planejada, estratégica, calculada, baseada em dados concretos, com participação social e com foco na promoção da justiça social.

O planejamento não deve ser apenas uma proposta burocrática estatal, mas sim uma etapa que possa garantir consenso e legitimidade social quanto ao conteúdo do plano, possibilitando o exercício do controle de sua execução, aumentando sua eficácia, uma vez que tem a função de refletir as necessidades da comunidades, para que o território possua estruturas funcionais compatíveis com as demandas existentes<sup>239</sup>.

No planejamento territorial, o zoneamento social pode ser utilizado como uma ferramenta de promoção do direito à moradia para comunidades mais pobres, demarcando áreas para fins de interesse social e protegendo os moradores das consequências da especulação imobiliária.

As Zonas Especiais de Interesse Social se apresentam como importante instrumento urbanístico de promoção do direito à moradia e democratização da gestão

---

<sup>239</sup> CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741/11333>. Acesso em: 22 de out de 2022.

urbana, uma vez que possibilita a criação de regras especiais para a regularização jurídica, urbanística e ambiental de áreas ocupadas irregularmente.

Para a ordenação das estratégias a serem implementadas nas ZEIS, o Plano Integrado de Regularização Fundiária se demonstra como método adequado de planejamento participativo para esses territórios, pois os problemas enfrentados pelas comunidades ultrapassam a esfera da titulação da moradia.

A interdisciplinaridade presente durante todo o processo de construção do PIRF das ZEIS Pici, Bom Jardim e Poço da Draga junto com o estímulo à participação comunitária foram fundamentais para a realização do diagnóstico das condições socioeconômicas, urbanísticas, físico-ambientais e fundiárias para a elaboração de propostas para a solução dos problemas encontrados.

O Plano Integrado de Regularização Fundiária representa um avanço no processo de reivindicação por moradia digna pelas comunidades demarcadas como ZEIS, pois reúne em um documento institucional propostas de desenvolvimento urbano representativas da comunidade, uma vez que foram formuladas com os moradores de cada território.

Dessa forma, a participação como requisito necessário ao funcionamento do PIRF é justificada à medida que as proposições contidas no Plano tem o condão de guiar a atuação do Poder Público em prol da melhoria e acessibilidade do território, proporcionando o acesso e usufruto dos direitos fundamentais dessa população.

Para a efetiva implementação das proposições contidas no PIRF será necessário superar os desafios dos trâmites institucionais, políticos e legislativos necessários para a execução de uma política pública. Sem dúvidas, é fundamental a colaboração do Poder Público para ultrapassar essas questões, incluindo a comunidade da discussão dessas pautas e mantendo um diálogo, efetivando o planejamento participativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AGORA É NOSSA ZEIS:** cartilha do PIRF Pici. Fortaleza, Irllys Alencar Firmo Barreira (coord.) (org.). 53 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=6677b432-acd8-449c-b133-d37e36b79ed2>. Acesso em: 17 out. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes.; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 85–104, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.305. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12). Acesso em: 2 maio. 2022.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE:** um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI:** plano de trabalho para elaboração da PIRF ZEIS PICI. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 41 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=5e8f47f6-1182-4281-86da-55acd1a9234c>. Acesso em: 14 out. 2022.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI:** plano de geração de trabalho e renda. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 141 p.. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=fbbcfa96-9d8a-44cb-8856-5eba32c32a45>. Acesso em: 14 out. 2022.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS PICI:** plano de participação comunitária e desenvolvimento social. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 96 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=35fd0069-cf01-46b0-ab59-665efe3594c8>. Acesso em: 14 out. 2022.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 203 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=bb070f96-4b33-40ac-884e-000a834b7c6b>. Acesso em: 14 out. 2022.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2019. 269 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9e9e76ca-e434-4765-a89b-bc40a8c12664>. Acesso em: 23 out. 2022.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (org.). **PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA**: compatibilização dos produtos e finalização. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza | Fundação Cetrede | Universidade Federal do Ceará, 2020. 198 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=dd90e7c1-6e26-442c-aafd-b0697c3ebbe6>. Acesso em: 23 out. 2022.

BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=b1732750-285c-4aa6-8dc7-b07c526a1d3e>. Acesso em: 14 de out de 2022.

BARREIRA, Irllys; NILIN, Danyelle; DANTAS, Eustógio (org.). **Aprendizados e desafios da participação**: a experiência do PIRF. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2020. 161 p. Disponível em: <https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022.

BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo; GONÇALVES, Carla Maria Barreto; ALFEU, Breno Silveira Moura; SILVA, Edson Rodrigues da (org.). **Acesso à Justiça e Direitos Humanos**: volume II. 2. ed. Fortaleza: Mucuripe, 2020. 376 p. Disponível em: [https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadBBMARTsjgQ-d-ozxFqVfX2vAq2slD66RN7q9Plwkr3cb5clfhWCSbkC8VFtrc70Qz3hriKQCU0E1Vltwr3w\\_EExQ9gFqymPu4oM-1x5pajgDinF2gs693Pm2kKrSbH6Jb7DVkjhojn6gTTTTUj06SBbP-GCfQT1HJQsxlfpNEeVyBJFzljFcSOAmYeqCd3eyGsQfaNbl0iAGD-0nHTi90hTP5ne1yjHmPZKUaOyWpyJHsVYL\\_pvqBkZDguGfN2icx2sApN1PUsx-BxcqEj1o7-fllfONYtJJwqTmzfOZ6XlJHW1bk](https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QadBBMARTsjgQ-d-ozxFqVfX2vAq2slD66RN7q9Plwkr3cb5clfhWCSbkC8VFtrc70Qz3hriKQCU0E1Vltwr3w_EExQ9gFqymPu4oM-1x5pajgDinF2gs693Pm2kKrSbH6Jb7DVkjhojn6gTTTTUj06SBbP-GCfQT1HJQsxlfpNEeVyBJFzljFcSOAmYeqCd3eyGsQfaNbl0iAGD-0nHTi90hTP5ne1yjHmPZKUaOyWpyJHsVYL_pvqBkZDguGfN2icx2sApN1PUsx-BxcqEj1o7-fllfONYtJJwqTmzfOZ6XlJHW1bk). Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana: os novos instrumentos da política urbana**. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em: 16 out. 2022. Acesso em: 16 out de 2022.

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

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7741/11333>. Acesso em: 22 de out de 2022.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 217–231, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.710. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12\\_casimiro](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12_casimiro). Acesso em: 3 maio. 2022.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i78.118.

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

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. DOI: 10.713/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947.

CONSELHO GESTOR DA ZEIS PICI: **REGIMENTO INTERNO**. Fortaleza: 2019. 8 p. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/edict/regimento-interno-zeis-pici.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11032013-075341/publico/Tese\\_Vinicius\\_Mancini\\_Guedes\\_Integral.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11032013-075341/publico/Tese_Vinicius_Mancini_Guedes_Integral.pdf). Acesso em 4 maio. 2022.

DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. O zoneamento e sua importância como um instrumento de planejamento urbano. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 13, 19 jun. 2017. p. 453. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2701>. Acesso em: 13 de out de 2022.

DOS SANTOS, Dorival. CARTOGRAFIA SOCIAL: o estudo da cartografia social como perspectiva contemporânea da Geografia. InterEspaço: **Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, [S. l.], v. 2, n. 6, p. 273–293, 2017. DOI: 10.18764/2446-6549/interespaco.v2n6p273-293. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/6497>. Acesso em: 23 out. 2022.

FERNANDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. Madrid: Editorial Montecorvo, 1977.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

FORTALEZA (Município). Decreto nº 13241, de 21 de outubro de 2013. Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências. **Decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013**. Fortaleza, CE, 23 out. 2013. p. 2-3. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/16d6aa51-a996-498d-a927-a30fbfe4e8ad;1.1&numero=15146>. Acesso em: 09 nov. 2022.

FORTALEZA (Município). Decreto nº 13827, de 14 de junho de 2016. Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e dá outras providências. **Decreto nº 13.827, de 14 de junho de 2016**. Fortaleza, CE, 01 jul. 2016. p. 1-2. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/e7be3d6f-a4e0-443e-918e-a7d39fcb71ef;1.1&numero=15801>. Acesso em: 09 nov. 2022.

FORTALEZA (Município). Decreto nº 13954, de 11 de janeiro de 2017. Dispõe sobre prorrogação do prazo de vigência da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dá outras providências. **Decreto nº 13.954, de 11 de janeiro de 2017**. Fortaleza, CE, 13 jan. 2017. p. 1. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/bb8b8978-5fdf-4e90-8bbc-62513c462d34;1.0&numero=15935>. Acesso em: 09 nov. 2022.

FORTALEZA (Município). Decreto nº 14211, de 11 de janeiro de 2017. Disciplina as disposições da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, relativas à regulamentação dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. **Decreto nº 14.211, de 21 de maio de 2018**. Fortaleza, CE, 22 mai. 2018. p. 1-3. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/1c4be18b-bcc7-479d-b8b7-297b24c9c298;1.0&numero=16264>. Acesso em: 09 out. 2022.

FORTALEZA (Município). Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Fortaleza, CE, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza divulga Censo da População de Rua**: mais de 2.600 pessoas estão em situação de rua na capital. medidas serão anunciadas pelo prefeito nos próximos dias. Mais de 2.600 pessoas estão em situação de rua na Capital. Medidas serão anunciadas pelo prefeito nos próximos dias. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua>. Acesso em: 03 maio 2022.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12304>. Acesso em 13 de out de 2022.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUEDES, Vinícius Mancini. **Planejamento Urbano e Princípio da Igualdade**. 2012. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

IPLANFOR (Fortaleza); Fundação Edson Queiroz (org.). **Produto 1.2. Plano de Trabalho Final**: Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF. Fortaleza, 2019. ZEIS SERVILUZ. Termo de Colaboração nº 01/2018. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=484fd32d-6581->

4d17-b575-

5e6aa14134b4#:~:text=Tem%20como%20%20objetivo%20o%20desenvolvimento,U niversidade%20de%20%20Fortaleza%20(UNIFOR). Acesso em: 12 out. 2022.

IPLANFOR. **PREFEITURA DE FORTALEZA**: sobre a ZEIS prioritária PICI. Sobre a ZEIS prioritária PICI. Disponível em:

<https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeisp/5#geral/>. Acesso em: 16 out. 2022.

JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040**. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007.

Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). p. 76.

Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>. Acesso em: 22 de out de 2022.

LUZ, Ana Paula Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação de políticas urbanas**. 2016. 146 f.

Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/29428/29428.PDF> . Acesso em: 08 de nov de 2022

MARQUES, Alessandra Nunes. **DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**. Porto Alegre: A Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Pucrs, 2018. Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, e aprovado, com grau máximo, pela banca examinadora composta pelo Professor Orientador Dr. Carlos Alberto Molinaro, Professora Dra. Regina Linden Ruaro e Professor Dr. Álvaro Vinícius Paranhos Severo, em 20 de novembro de 2018. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/alessandra\\_marques.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/alessandra_marques.pdf). Acesso em: 03 abr. 2022.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gerenciando o futuro**: a conquista da visão estratégica. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2013.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Democracia e participação popular**: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do estatuto da cidade. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, Brasília, 2011. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa Barroso; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Fortaleza. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação LEHAB – UFC, 2021. 237 p. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso em: 13 out. 2022.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **O Fator Confiança na Implementação das Políticas Públicas: Uma Proposta de Ferramenta de Análise Aplicada ao Caso das Organizações Sociais**/ Fernando Otávio de Freitas Peregrino - Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012. Disponível em: <https://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=3532>. Acesso em: 22 de out de 2022.

**RELATÓRIO DAS ZEIS**: comitê técnico intersetorial e comunitário das zeis. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2015. 222 p. Disponível em: [https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf). Acesso em: 03 maio 2022.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n. 2, p. 255 a 272, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6586>. Acesso em: 16 out. 2022.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 05 mar. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 03 mai. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 291–323, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.716. Disponível em: [http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule\\_rbdu12](http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/saule_rbdu12). Acesso em: 3 maio. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 25 set. 2022.

SILVA, João Vito Castro. **As Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de efetivação de direitos humanos em Fortaleza**. Fortaleza, p. 285-295, 03 nov. 2020. Disponível em:

[https://www.google.com.br/books/edition/Acesso\\_%C3%A0\\_Justi%C3%A7a\\_e\\_Direitos\\_Humanos/Rws1EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0](https://www.google.com.br/books/edition/Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a_e_Direitos_Humanos/Rws1EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0). Acesso em: 11 out. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 297 f. doi:10.11606/D.16.2014.tde-30062014-114611. Acesso em: 16 out. 2022.